

Nieuwe wegen voor Europa ? De Europese Unie in het jaar 2000

Bart Kerremans

Hoofddocent aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven

Edith Driescens

Assisente aan het Instituut voor Internationaal en Europees Beleid van de Katholieke Universiteit Leuven

Het jaar 2000 zal wellicht de Europese geschiedenis ingaan als het jaar waarin, via het Verdrag van Nice, de eerste concrete stap werd gezet naar de institutionele aanpassing van de Europese Unie in het licht van de uitbreiding. Vijftig jaar na de lancering van de Europese gedachte, werden eveneens belangrijke bijkomende stappen gezet in andere beleidsdomeinen. 2000 was het jaar waarin een nieuwe BSE-crisis de landbouwsector teisterde en de budgettaire afspraken omtrent deze sector, zoals gemaakt in 1999, zwaar onder druk zette.¹ 2000 was tevens een jaar waarin werd voortgewerkt aan de uitbouw van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid en waarin de naweën van de oorlog in Kosovo werden opgevangen. De machtswissel in Joegoslavië en het einde van het Milosevic-regime speelden hierbij ongetwijfeld een belangrijke rol. In 2000 werden de Europese relaties met de landen van de ACP-groep op een nieuwe leest geschoeid door de ondertekening van het zogenaamde Cotonou-Akkoord. De ondertekening van dit akkoord is onlosmakelijk verbonden met de verplichtingen van de Europese Unie in de WTO. Binnen het kader van de WTO zijn in 2000, naast het voortduren van een reeks handelsconflicten met de VS – waarbij een nieuwe regeling voor de bananenkwestie voor de nodige deining in Washington DC zorgde – nieuwe onderhandelingen opgestart inzake landbouw en de handel in diensten. In het jaar 2000 werden bovendien intensieve discussies gevoerd over een mogelijke toetreding van de Volksrepubliek China tot de WTO.

Op intern vlak waren er verder tegenstrijdige ontwikkelingen inzake de EMU, waarbij Griekenland erin slaagde toegelaten te worden tot de Eurogroep (1 januari 2001), terwijl een meerderheid van de Deense bevolking zich eind september 2000 uitsprak tegen een opname van Denemarken binnen deze groep. De euro bleef ook in 2000 worstelen met een zwak vertrouwen vanwege de kapitaalmarkten en daalde in waarde ten opzichte van de dollar. Ook de verdere uitbouw van de interne markt kende een wat merkwaardige evolutie met aan de ene kant de relatief succesvolle strategie om de implementatie van richtlijnen inzake de interne markt te bevorderen alsmede de ambitieuze verklaringen van de Europese Raad

¹ In 2001 zou die druk escaleren als gevolg van het uitbreken van mond- en klauwzeer in enkele lidstaten.

van Lissabon, en aan de andere kant de eerder moeilijke beleidspraktijk. Terwijl de discussies over de "withholding taxes" wel tot een uitkomst leidden— zij het na lange en moeizame onderhandelingen waarbij het eindresultaat voor sommige lidstaten eerder zwak uitviel—, bleken initiatieven in het kader van de liberalisering van sectoren zoals gas, elektriciteit, postdiensten en vervoer moeilijker te liggen.

Bovenstaande ontwikkelingen speelden zich af tegen de achtergrond van een Europese Unie die zich zo goed en zo kwaad als het gaat op een oostelijke uitbreiding tracht voor te bereiden. De interne dimensie van de uitbreiding kreeg gestalte in het politieke akkoord van Nice en in de nog voortdurende discussies over de toekomst van de EU. De externe dimensie vertaalde zich in de onderhandelingen met de kandidaat-lidstaten over hun toetreding, de evaluatie van het beleid van deze landen door de Commissie, de bijzondere positie van Turkije en de verdere uitwerking van de pre-toetredingsstrategie. Wat deze laatste elementen betreft, bood het afgelopen jaar het beeld van weinig spectaculair, maar daarom niet minder belangrijk werk achter de schermen. Het belang van deze voorbereidende werkzaamheden bestaat er immers in dat de rechten en plichten van een grote en gevarieerde groep nieuwe lidstaten worden vastgelegd, wat duidelijk invloed zal hebben op de manier waarop de Europese Unie het komende decennium op politiek, sociaal, economisch, commercieel en wellicht ook monetair vlak zal opereren.

I. Het Verdrag van Nice en de discussie over een federaal Europa

Begin december werd tijdens de Europese Raad van Nice 2000 (7-8 december 2000) de Intergouvernementele Conferentie, na 10 maanden van intense onderhandelingen, op een eerder moeizame en ongeregelde wijze afgesloten.² Hoewel de Europese staatshoofden en regeringsleiders de onderhandelingstafel pas verlieten in de vroege morgen van 11 december 2000, slaagden zij erin de Europese Unie, tenminste vanuit technisch perspectief, klaar te stomen voor de vooropgestelde oostelijke uitbreiding. De nacht bleek ook in Nice de moeder van gedachten.

In Nice werd, in tegenstelling tot vier jaar eerder in Amsterdam, een minimaal maar noodzakelijk akkoord bereikt over de toekomstige zetelverdeling in het Europees Parlement, over de samenstelling en omvang van de Europese Commissie en over de uitbreiding en aanpassing van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid. Ook het rechterlijk stelsel van de Europese Unie onderging enkele belangrijke wijzigingen. Het nieuwe Verdrag bevat verder bepalingen omtrent de gewijzigde samenstelling van de Rekenkamer, de Europese Centrale Bank, de

² Voor een gedetailleerd overzicht van de verschillende stappen in het IGC-proces verwijzen we naar het *Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Unie 2000* : <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/nl/2000>. De finale verdragtekst van het verdrag van Nice is eveneens integraal te raadplegen op de website van de Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/nice_treaty.

Europese Investeringsbank, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

De Intergouvernementele Conferentie voerde eveneens een grondige herziening door van de bestaande bepalingen in het kader van de versterkte samenwerking. De verschillende voorwaarden voor dit samenwerkingsverband werden via het Verdrag van Nice ondergebracht in één enkele verdragsbepaling. Het minimum aantal deelnemers voor deze vorm van flexibele integratie werd, gegeven de huidige fase in het Europese integratieproces, vastgelegd op acht lidstaten. Dankzij het Verdrag van Nice wordt het in de toekomst mogelijk nauwer samen te werken in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid. Versterkte samenwerking op het vlak van militaire aangelegenheden en defensie behoort, onder vooral Britse druk, echter niet tot de mogelijkheden. De mogelijkheid om zich als individuele lidstaat te verzetten tegen een versterkte samenwerking tussen een beperkt aantal anderen werd tenslotte via de nieuwe verdragsbepalingen genuanceerd.

Niettegenstaande de Europese staatshoofden en regeringsleiders in februari 2001 terug in Nice ten tonele moesten verschijnen om een verbeterde versie van de initiële verdragstekst te ondertekenen, en er in Nice vele kwesties onbeantwoord bleven, kan het Verdrag van Nice ons inziens moeilijk gezien worden als een misstap, maar eerder als een noodzakelijke doch weinig elegante tussenstap op weg naar een "herenigd Europa".³

Ofschoon de Europese Unie met het Verdrag van Nice technisch gesproken klaar zou moeten zijn voor de "de voltooiing van Europa op continentaal niveau"⁴, pleitten de onderhandelaars – vanuit het besef dat in Nice slechts een bescheiden stap voorwaarts werd gezet in het eigenlijke verdiepingsproces van de Europese Unie – via een opmerkelijke "Verklaring betreffende de Toekomst van de Unie" voor de aanvang van een dieper en breder debat over de toekomst van de Europese Unie. Het debat, dat gevoerd wordt onder leiding van het Zweedse en Belgische Voorzitterschap, zal eind 2001 resulteren in de "Verklaring van Laken". Centraal in het vooropgestelde post-Nice debat staan de volgende vier thema's : de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten hierbij rekening houdend met het subsidiariteitsprincipe, de status van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de vereenvoudiging van de Verdragen en de rol van de nationale parlementen in het Europese bouwwerk.

³ Op 7 juni 2001 werd het Verdrag van Nice tijdens het ratificatieproces door de Ierse bevolking verworpen. Enkele dagen later namen de ministers van Buitenlandse Zaken tijdens de Raad Algemene Zaken in Luxemburg de beslissing om de onderhandelingen over de verdragstekst niet te heropenen. Tijdens deze bijeenkomst erkenden de ministers eveneens dat er dringend een oplossing moet komen voor de eventuele vermindering van de structurele steun aan de Europese lidstaten na de uitbreiding van de Europese Unie. Vooral voor Spanje ligt de kwestie erg gevoelig. Zie ook : BULCKE, B., Vijftien erkennen probleem Spanje met vermindering EU-steun, *De Standaard Online*, 16 juni 2001, http://www.standaard.be/archief/print.asp?articleID=DST12062001_08

⁴ *Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Unie 2000* : <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/nl/2000>.

Het eerste thema, de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten (de "Komptenzabgrenzung"), gaf de Europese leiders tijdens het jaar 2000 reeds stof tot nadenken.

Op 12 mei 2000 pleitte de Duitse Minister van Buitenlandse Zaken Joschka Fischer in een lezing aan de Alexander von Humboldt Universiteit te Berlijn voor de creatie van een volwaardige parlementaire Europese Federatie, waarbij een Europees Parlement de wetgevende bevoegdheid uitoefent en een Europese Regering de uitvoerende taken voor zijn rekening neemt. Een Europese grondwet zou de bevoegdheden tussen de federatie en de nationale staten regelen. Soevereiniteit moet volgens Fischer's interpretatie van het subsidiariteitsprincipe, gedeeld worden tussen het Europese en het nationale beleidsniveau: "Dies alles wird aber nicht die Abschaffung des Nationalstaates bedeuten. Denn auch für das finale Föderationssubjekt wird der Nationalstaat mit seinen kulturellen und demokratischen Traditionen unersetzlich sein, um eine von den Menschen in vollem Umfang akzeptierte Bürger- und Staatenunion zu legitimieren." Als mogelijke tussenstap tot een Europese Federatie stelde Fischer een "Gravitationskern" voor, een kopgroep van lidstaten die het integratieproces op gang zou trekken.⁵

Fischer's toespraak vertrok vanuit de idee dat de oostelijke uitbreiding van de Europese Unie een fundamentele hervorming van de Europese instellingen vereist. Met zijn toespraak lag hij aan de basis van een indrukwekkende reeks verklaringen waarin diverse Europese leiders hun toekomstvisie op de Europese Unie duidelijk maakten. De vraag naar de finaliteit van het Europese integratieproces bleek, vijftig jaar na de Schuman-verklaring, opnieuw brandend actueel.

De Franse president Jacques Chirac pleitte in zijn toespraak voor de Duitse Bundestag op 27 juni 2000 voor een voortrekkersrol voor de Frans-Duitse tandem in het Europa van morgen: "Nos deux pays sont au coeur de l'Europe que nous construisons depuis plus d'une génération. Et ses succès sont d'abord les nôtres. Ils nous donnent cependant de nouvelles responsabilités. (...) Renforçons notre identité européenne et notre cohésion en nous appuyant sur la vitalité de nos nations." Chirac beklemtoonde voorts het belang van onderwijs en vorming binnen Europa, met het oog op het opnieuw verwerven van de titel van "continent de l'innovation".⁶

⁵ "Die Erweiterung wird eine grundlegende Reform der europäischen Institutionen unverzichtbar machen. Wie stellt man sich eigentlich einen Europäischen Rat mit dreißig Staats- und Regierungschefs vor? Dreißig Präsidenschaften? Wie lange werden Ratssitzungen dann eigentlich dauern? Tage oder gar Wochen? Wie soll man in dem heutigen Institutionengefüge der EU zu Dreißig Interessen ausgleichen, Beschlüsse fassen und dann noch handeln? Wie will man verhindern, dass die EU damit endgültig intransparent, die Kompromisse immer unfasslicher und merkwürdiger werden, und die Akzeptanz der EU bei den Unionsbürgern schließlich weit unter den Gefrierpunkt sinken wird?" FISCHER, J., Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Rede am 12. mai in der Humboldt-Universität in Berlin, 12 mei 2000, <http://auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/downloadpdf/reden/2000/r000512a.pdf>.

⁶ CHIRAC, J., Allocution prononcée par Monsieur Jacques Chirac, Président de la République, devant le Bundesverband der Deutschen Industrie, 27 juni 2000, <http://www.elysee.fr/cgi-bin>

Op 21 september 2000 onderstreepte de Belgische Eerste Minister Guy Verhofstadt in een opmerkelijke toespraak voor het European Policy Center te Brussel het belang van het debat over de finaliteit van de Europese Unie voor zowel de verdieping als de verbreding van de Europese constructie: "Uiteindelijk valt elk proces stil als er geen zicht is op het eindobjectief. (...) Het is de dynamiek, teweeggebracht door de discussie over het einddoel, die precies de kracht vormt van de Europese integratie. Als die dynamiek stopt, dreigt stagnatie. De Europese Unie is zoals een fiets. Hij moet rijden, anders valt hij om." Een efficiënt, transparant en legitiem Europees beleid is volgens Verhofstadt enkel mogelijk via een duidelijke *Kompetenzabgrenzung* tussen de Europese Unie, de lidstaten én de deelstaten. Enkel via een duidelijke en doorzichtige bevoegdheidsafbakening kan bovendien de idee worden weggenomen dat de Europese Unie continu aan *sluipende* bevoegdheidsuitbreiding doet. Verhofstadt deelt met Fischer de voorkeur voor een bicameraal Europees Parlement, bestaande uit een eerste kamer met rechtstreeks verkozen parlementsleden en een tweede kamer met een vaste en gelijke vertegenwoordiging van de lidstaten. Een sterke Europese Commissie oefent het initiatiefrecht uit binnen de Europese Unie; de Raad tekent de grote krachtlijnen van het beleid uit en vormt samen met het Europees Parlement de wetgevende macht. In Verhofstadt's visie wordt het Europa van de toekomst op institutioneel vlak gekenmerkt door een systeem van *checks and balances*. Verhofstadt toonde zich in Brussel verder voorstander van de uiteindelijke opname van het Handvest van de Grondrechten (zie verder) in de Verdragen en van een herschrijving en vereenvoudiging van de Europese verdragsteksten.⁷

Twee weken later, op 6 oktober 2000, pleitte de Britse Eerste Minister Tony Blair in Warschau voor het behoud van de Europese Unie als een unieke mengvorm van intergouvernementele en communautaire samenwerking: "Our task, with the help of the new democracies about to join, is to shape a responsive European Union – in touch with the people, transparent and easier to understand, strengthened by its nations and regions, an EU whose vision of peace is matched by its vision of prosperity; a civilised continent united in defeating brutality and violence; a continent joined in its belief in social justice. A superpower, but not a superstate." Blair toonde zich bovendien geen voorstander van een Europese grondwet. Een handvest moet de bevoegdheidsverdeling regelen tussen het Europese en het nationale niveau. Afgevaardigden van nationale parlementen zouden een plaats krijgen in een tweede kamer van het Europees Parlement. In zijn lezing deed de Britse Eerste Minister ook enkele voorstellen in verband met de concrete werking van de Raden en het Voorzitterschap in een uitgebreide Unie.⁸

⁷ VERHOFSTADT, G., Toespraak voor het European Policy Center – Een visie op Europa, 21 september 2000, http://premier.fgov.be/topics/speeches/n_speech35.html.

⁸ BLAIR, T., A Superpower, but not a Superstate. Edited version of Tony Blair's speech in Warsaw, 6 oktober 2000, <http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,7369,396880,00.html>.

II. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de Oostenrijkse kwestie

Vijftig jaar na de ondertekening van het Europees Verdrag ter Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden⁹ zetten de EU-lidstaten eind 2000 in Nice een belangrijke stap voorwaarts ter bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden binnen het kader van de Europese Unie. De lidstaten namen in feite twee complementaire beslissingen. De eerste beslissing, het invoegen van een preventie- en toezichtsmechanisme in artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, vloeide rechtstreeks voort uit de bilaterale sancties die eerder op het jaar werden ingesteld tegen Oostenrijk. De tweede beslissing, de politieke verklaring van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, vond zijn oorsprong reeds in 1999 in de Europese Raden van Keulen en Tampere.

A. De Oostenrijkse regeringskwestie

Wanneer op 21 januari 2000, tijdens de regeringsvorming in Oostenrijk, de verkennende gesprekken tussen de sociaal-democratische SPÖ en de conservatieve ÖVP vastliepen en de rechts-populistische FPÖ van Jörg Haider een mogelijke en zelfs gegadigde coalitiepartner dreigde te worden, reageerden de overige 14 lidstaten van de Europese Unie met een krachtig politiek signaal: een eventuele regeringsdeelname van de FPÖ druist radicaal in tegen de Europese Unie als waardengemeenschap¹⁰ en zou bijgevolg onverwijld, via de instelling van bilaterale sanctiemaatregelen, leiden tot een *de facto* politiek isolement van Oostenrijk binnen de Europese Unie.

Enkele dagen later, op 4 februari 2000, maakten *de veertien* hun dreigementen hard en creëerden als reactie op de eedaflegging van de nieuwe Oostenrijkse regeringscoalitie voor de eerste keer in de Europese geschiedenis een *preventief cordon sanitaire* tegen een lidstaat via de afkondiging van een reeks bilaterale sancties. Deze sancties bestonden uit de opschorting van de officiële bilaterale politieke contacten met Oostenrijk, het niet verlenen van steun aan Oostenrijkse kandidaten voor internationale functies en de beperking van de ontvangst van de ambassadeurs van Oostenrijk tot het louter technische niveau.¹¹ België en Frankrijk namen,

⁹ Het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden werd in het kader van de Raad van Europa op 4 november 1950 ondertekend te Rome.

¹⁰ Artikel 6 (1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie: "De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben."

¹¹ De concrete Europese acties tegen de regeringsdeelname van de FPÖ in Oostenrijk staan in contrast met de louter verbale reacties op de deelname van Gianfranco Fini's Alleanza Nazionale in de Italiaanse regering in 1994. Dit contrast is volgens Merlingen, Mudde en Sedelmeier mede te verklaren door de toegenomen aandacht voor fundamentele (mensen)rechten binnen de Europese Unie: "The debate about the EU's role in the protection and promotion of human rights and democracy has a long history. Already in the 1960s, for example, the European Court of Justice had affirmed the respect for fundamental rights as part of the EC's legal heritage (...). But it was only

geconfronteerd met de groei­kracht van de extreem-rechtse partijen binnen de eigen landsgrenzen, het voortouw in de gezamenlijke Europese actie.¹²

De reactie van de Europese lidstaten vestigde meteen de aandacht op een belangrijke lacune in de Europese wetgeving : hoewel reeds in 1997 via het Verdrag van Amsterdam in de mogelijkheid werd voorzien om sancties te treffen tegen een lidstaat die de Europese basisprincipes schendt, konden de lidstaten slechts een beroep doen op deze clausule wanneer de schending een "ernstige en voortdurend" karakter vertoonde. Het EU-Verdrag voorzagt, met andere woorden, op het moment van de instelling van de preventieve sancties tegen de Oostenrijkse regering enkel in een reactief sanctiemechanisme.¹³ De acties tegen Oostenrijk vielen bijgevolg volledig buiten het toepassingsgebied van het EU-Verdrag en kunnen, ofschoon afgekondigd bij monde van de Portugese Eerste Minister Antonio Guterres¹⁴, dan ook niet gezien worden als een Europese maatregel *as such*, maar eerder als een uniform geheel van bilaterale sancties op het niveau van de lidstaten. Zowel de Europese Commissie als het Europees Parlement namen vrijwel onmiddellijk afstand van de bilaterale sanctie­maatregelen en pleitten voor een strikte toepassing van het EU-Verdrag.

Hoewel het gemeenschappelijk signaal richting Wenen een stap voorwaarts betekende in de richting van een meer politieke Europese Unie, hingen de sanctie­maatregelen tijdens de eerste maanden van 2000 als een zwaard van Damocles boven het voortschrijdend Europese integratie­proces. Omwille van de unanimiteitsvereiste was de steun van Oostenrijk immers onmisbaar voor het welslagen van de in januari 2000 aangevatte Intergouvernementele Conferentie ter hervorming van de instellingen, die op zijn beurt noodzakelijk was voor de vooropgestelde oostelijke uitbreiding van de Europese Unie. Europees Parlements-

in the second half of the 1990s that this idea became a central part of the self-understanding of national and supranational policy-makers in the EU." Merling M., C. Mudde & U. Sedelmeier, *The Right and Righteous ? European Norms, Domestic Politics and the Sanctions Against Austria*. In : *Journal of Common Market Studies*, 39 (1), opt. cit. p. 63.

¹² Beide Europese lidstaten werden in de jaren 1990 geconfronteerd met een groeiend kiespubliek ten voordele van respectievelijk het Vlaams Blok (België) en het Front Nationale (Frankrijk).

¹³ Artikel 7, leden 1 en 2, zoals ingevoerd door het Verdrag van Amsterdam in het Verdrag betreffende de Europese Unie : "De Raad, in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders, kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van een derde van de lidstaten of van de Commissie, en na de instemming van het Europees Parlement te hebben verkregen, een *ernstige en voortdurende schending* door een lidstaat van de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen constateren, na de regering van de lidstaat in kwestie om opmerkingen te hebben verzocht. Wanneer een dergelijke constatering is gedaan, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van dit Verdrag op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad. De Raad houdt daarbij rekening met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen. De verplichtingen van de lidstaat in kwestie uit hoofde van dit Verdrag blijven in ieder geval verbindend voor die lidstaat."

¹⁴ Portugal nam het Voorzitterschap van de Europese Unie waar tijdens het eerste halfjaar van 2000.

voorzitster Nicole Lafontaine vreesde dan ook terecht dat de *kwestie-Haider* voor de Europese Unie "de zwaarste crisis ooit" kon betekenen.¹⁵

De Europese sanctiemaatregelen resulteerden bovendien niet enkel in een toename van de anti-Europese gevoelens onder de Oostenrijkse bevolking, maar deden ook vragen rijzen bij de burgers in de noordelijke lidstaten.¹⁶ Het pleidooi van de Deense Eerste Minister Poul Nyrup Rasmussen voor de onvoorwaardelijke opheffing van de sancties resulteerde tijdens de Europese Raad van Feira in juni 2000 in de beslissing om een *Comité van Wijzen* aan te stellen met het oog op een objectieve en grondige evaluatie van de tegen Oostenrijk ingestelde sanctiemaatregelen.¹⁷ Het voorgelegde rapport zou als leidraad gebruikt worden bij de bepaling van de toekomstige bilaterale relaties met Oostenrijk.

Op 29 juni 2000 ontvingen Martti Ahtisaari¹⁸, Jochen Frowein¹⁹ en Marcelino Oreja²⁰ een mandaat van de *veertien* om niet enkel de Oostenrijkse regeringspolitiek, en in het bijzonder de houding van de Oostenrijkse regering inzake minderheden, vluchtelingen migranten, maar ook de politieke natuur van de FPÖ van naderbij te bestuderen. De wijzen presenteerden, na een intensieve onderzoeksperiode in Wenen en Heidelberg, op 8 september 2000 een gedetailleerd rapport, waarin de Oostenrijkse regering werd vrijgepleit van anti-democratisch gedrag. De Wijzen kwamen tot de conclusie dat de Oostenrijkse regering tijdens de onderzochte periode de vooropgestelde Europese waarden en normen had gerespecteerd. Meer nog, de rechten van nationale minderheden waren in Oostenrijk beter gewaarborgd dan in sommige andere lidstaten. Het feit dat de nieuwe regering reeds enkele concrete initiatieven had ondernomen in de strijd tegen racisme, xenofobie en anti-semitisme, duidde er volgens Ahtisaari, Frowein en Oreja op dat de Oostenrijkse regering zich duidelijk bewust was van de problemen in haar land. De drie waren wel bijzonder kritisch voor de FPÖ. De regeringspartij wordt beschouwd als een rechts populistische partij met radicale elementen en verant-

¹⁵ BULCKE, B., Analyse. 'Precisering' sancties moet regeringsleiders en EU redden, *De Standaard Online*, 5 mei 2000, http://www.standaard.be/archief/print.asp?/articleIC=DST050022000_022.

¹⁶ De resultaten van de Eurobarometer april-mei 2000 wijzen op een algemene afname van het enthousiasme voor de Europese Unie binnen de lidstaten. België vormt hierop de uitzondering. Voor Oostenrijk zijn de resultaten bijzonder negatief. Daar waar in 1999 nog 45 % van de Oostenrijkse bevolking overtuigd was van de voordelen die het Europese lidmaatschap met zich meebrengt, is één jaar later amper 34 % van de bevolking dezelfde mening toegedaan. BULCKE, B., Oostenrijkers verliezen vertrouwen in EU, *De Standaard Online*, 25 juli 2000, http://www.standaard.be/archief/print.asp?/articleID=DST25072000_18.

¹⁷ De Deense Eerste Minister vreesde dat het voortzetten van de sancties tegen Oostenrijk een negatieve invloed zou hebben op het Deense referendum over de toetreding van Denemarken tot de euro, later op het jaar. (Merlingen, Mudde & Sedelmeier, *Ibid.*, opt. cit. p. 73.)

¹⁸ Martti Ahtisaari was president van Finland in de periode 1994-2000.

¹⁹ Jochen Frowein is Directeur van het Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg) en voormalig ondervoorzitter van de Europese Commissie voor mensenrechten.

²⁰ Marcelino Oreja is voormalig Spaans Minister van Buitenlandse Zaken en voormalig lid van de Europese Commissie.

woordelijk gesteld voor het ontstaan van een sfeer van onrust, waarin openlijke uitspraken ten opzichte van vreemdelingen als normaal worden beschouwd. Ondanks het feit dat de sanctiemaatregelen geleid hadden tot een algemene aanscherping van de aandacht voor de gemeenschappelijke Europese waarden, waren de wijzen van oordeel dat de voortzetting van de sancties op termijn contraproductief zou zijn.²¹ Op 12 september 2000, 223 dagen na de instelling van de sancties, werd het Europese *cordon sanitaire* tegen Oostenrijk onvoorwaardelijk opgeheven. Om een soortgelijk juridisch vacuüm in de toekomst te vermijden, namen de Europese staatshoofden en regeringsleiders in december 2000 tijdens hun bijeenkomst in Nice, op advies van Ahitisaari, Frowein en Oreja de beslissing om een preventie-en toezichtsmechanisme in het EU-verdrag in te bouwen, waardoor lidstaten onder toezicht kunnen komen wanneer een *mogelijke* schending van de Europese basiswaarden gevreesd wordt.²²

B. Het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie

Op 7 december 2000 brak, in de marge van de Europese Raad van Nice, via de plechtige afkondiging van het *Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie* een nieuwe fase aan in het Europese integratieproces.²³ Hoewel het Handvest door bepaalde lidstaten reeds bij aanvang als een louter politieke verklaring²⁴ werd beschouwd en door andere lidstaten als één van de basisteksten van de Europese constructie,²⁵ maakte de afkondiging van het Handvest duidelijk dat de Europese Unie anno 2000 steeds vaker het louter economische samenwerkingsverband trachtte te overstijgen: "Europe is no longer just a single market."²⁶

²¹ Het volledige rapport is beschikbaar op de website van het Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg): <http://www.virtual-institute.de/en/Bericht-EU/report.pdf>.

²² Via het Verdrag van Nice werd artikel 7(1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie als volgt gewijzigd: "Op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie kan de Raad, na instemming van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk *gevaar* bestaat voor een ernstige schending van in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen door een lidstaat, en die lidstaat passende aanbevelingen doen. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij volgens dezelfde procedure onafhankelijk personen vragen binnen een redelijke termijn een verslag over de situatie in die lidstaat voor te leggen. De Raad gaat regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering geleid hebben nog bestaan." Het Hof van Justitie is uitsluitend bevoegd voor geschillen betreffende de procedurevoorschriften van artikel 7 en kan bijgevolg niet oordelen over de gegrondheid van beslissingen in dit kader.

²³ Het *Handvest van de Grondrechten (2000/C 364/01)* is integraal beschikbaar op de website van de Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte.

²⁴ BLAIR, T., "The Charter is simply a statement of policy and the United Kingdom is not the only Member State to oppose something of a binding legal nature.", 14 november 2000, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/charter03.htm.

²⁵ SCHRODER, G., "The Charter will be one of Europe's constitutive texts.", 14 november 2000, http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/charter03.htm.

²⁶ BARON, E., "Europe is no longer just a single market.", s.d., http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/charter03.htm.

Het Handvest van de Grondrechten heeft, zoals duidelijk blijkt uit de preambule, als voornaamste doelstelling het meer zichtbaar maken van de reeds bestaande rechten en vrijheden binnen de Europese Unie, teneinde de identificatie van de Europese burgers met de gemeenschappelijke Europese waarden, en bijgevolg ook met de Europese Unie, in positieve zin te beïnvloeden.²⁷ Het Handvest werd, in navolging van de conclusies van de Europese Raden van Keulen (juni 1999) en Tampere (december 1999), uitgewerkt door een ad hoc-conventie bestaande uit 62 leden. Buiten de vertegenwoordigers van de nationale parlementen, het Europees parlement, de regeringen van de lidstaten en de Europese Commissie namen ook waarnemers van het Europees Hof van Justitie, het Comité van de Regio's, het Economisch en Sociaal Comité, de Ombudsman, de Raad van Europa en leden van niet-gouvernementele organisaties deel aan de ontwerpfase. Het uiteindelijke Handvest bestaat uit een preambule en 54 verdragsartikelen en groepeert een gevarieerd scala van fundamentele rechten en vrijheden rond de principes van waardigheid, vrijheid, gelijkheid, solidariteit, burgerschap en rechtspleging. De opstellers van het Handvest lieten zich bij hun werkzaamheden niet enkel inspireren door de rechten en vrijheden die reeds vervat lagen in de diverse basisteksten op nationaal, Europees en internationaal niveau, maar ook door de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.²⁸

Alhoewel het Handvest als dusdanig niet geïntegreerd werd in de Europese Verdragen, moet het geheel van de in het Handvest vastgelegde rechten en beginselen als zijnde onderdeel van de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, zowel door de instellingen en de organen van de Europese Unie, als door de lidstaten worden nageleefd bij de implementatie van het Gemeenschapsrecht. De Europese Commissie nam met andere woorden, rekening houdend met de gevoeligheden van sommige lidstaten omtrent de finale status van het Handvest, een eerder pragmatische houding aan: slechts na de plechtige afkondiging van het Handvest door het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie, zou in een tweede, afzonderlijke fase worden nagegaan of en eventueel hoe het Handvest geïntegreerd zou worden in de Europese Verdragen. De Europese Commissie toonde zich reeds, net als het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, voorstander van een dergelijke integratie "It should be preferable, for the sake of visibility

²⁷ "De Unie draagt bij aan de instandhouding en de ontwikkeling van deze gemeenschappelijke waarden, met inachtneming van de verscheidenheid van de culturen en tradities van de volkeren van Europa, alsmede van de nationale identiteit van de lidstaten en van hun staatsinrichting op nationaal, regionaal en lokaal niveau; zij tracht een evenwichtige en duurzame ontwikkeling te bevorderen en verzekert het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal, alsmede de vrijheid van vestiging. Daartoe is het noodzakelijk de bescherming van de grondrechten in het licht van de ontwikkelingen in de maatschappij, de sociale vooruitgang en de wetenschappelijke en technologische ontwikkelingen te versterken door die rechten zichtbaarder te maken in een handvest."

²⁸ Een gedetailleerd overzicht van de weerhouden rechten en vrijheden en hun inspiratiebron is beschikbaar op de website van de Europese Unie: http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/charte02.html.

and certainty as to the law, for the Charter to be made mandatory in its own right and not just through its judicial interpretation.”²⁹ De kwestie werd verschoven naar de eerstvolgende Intergouvernementele Conferentie, die naar alle waarschijnlijkheid zal plaatsvinden in 2004.

III. Toetreding

Van alle dossiers die de Europese Unie de laatste jaren bezighoudt, is dat van de uitbreiding ongetwijfeld het meest ingrijpende. In de loop van 2000 was dit uitgesproken het geval omdat enerzijds het lopende onderhandelings- en voorbereidingsproces met de kandidaat-lidstaten werd verder gezet en anderzijds, via de afronding van een nieuwe Intergouvernementele Conferentie, stappen werden gezet in de richting van een aanpassing van de EU-besluitvorming en -structuur met het oog op de nakende toetredingen.

Wat de uitbreidingsonderhandelingen zelf betreft begon het jaar in een licht gewijzigde context als gevolg van de beslissingen van de Europese Raad van Helsinki (december 1999). Deze had immers twee belangrijke beslissingen inzake de uitbreiding genomen. Enerzijds kreeg Turkije het statuut van kandidaat-lidstaat en werd het in de pre-toetredingsstrategie opgenomen. Anderzijds werd beslist daadwerkelijke uitbreidingsonderhandelingen te openen met Roemenië, Bulgarije, Slowakije, Letland, Litouwen en Malta. Deze vervoegden de groep van landen die reeds sinds 1998 met dergelijke onderhandelingen bezig zijn : Polen, Tsjechië, Hongarije, Slovenië, Cyprus en Estland.

Wat de toetredingsonderhandelingen betreft, werd het er in 2000 niet eenvoudiger op, aangezien meer controversiële thema's aan de onderhandelingsstafel aangepakt moesten worden.³⁰ Dit was o.m. het geval voor de landbouw, het vrij verkeer van personen (werknemers), grenscontroles (aan de buitengrenzen) en het vrij verkeer van kapitaal. Ook het thema van de budgettaire kost van de uitbreiding dook op – vooral onder impuls van Spanje dat vreest te zullen moeten inleveren inzake regionale hulp.

Inzake landbouw concentreerde de vraag zich op de directe compensaties.³¹ Deze zijn met de landbouwhervorming van 1992 – de zogenaamde McSharry-hervorming – ingevoerd om de landbouwers financieel te compenseren voor het verlies aan inkomsten als gevolg van de verlaging van de gegarandeerde prijzen. Aan EU-zijde was de redenering dan ook dat gezien een dergelijke reductie niet in de kandidaat-lidstaten was toegepast er ook geen compensaties nodig waren. Ook werd gewezen op de mogelijke macro-economische en sociale risico's van

²⁹ Commission of the European Communities, COM (2000) 644 final. Communication from the Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

³⁰ Het landbouwhoofdstuk vormt b.v. omwille van dit controversiële karakter het negenentwintigste van de eenendertig te onderhandelen hoofdstukken.

³¹ De onderhandelingen over dit thema werden in mei 2000 geopend (zie Bulletin 5/2000, punt 1.5.2.) maar gingen pas in juni goed van start.

dergelijke compensaties, o.m. door de plotse toename van de geldhoeveelheid in de betrokken landen (met inflatie tot gevolg) en door de inkomensongelijkheden die deze zouden teweegbrengen tussen de landbouwsector en de andere economische sectoren. Het is duidelijk dat de kandidaat-lidstaten zelf – Polen op kop – niet gelukkig waren met deze argumenten. Voor hen betekende dit immers dat er na de toetredingsronde blijvend gediscrimineerd zou worden tussen de huidige en de nieuwe lidstaten. De omvang van deze discriminatie zou overigens niet klein zijn gegeven het grote aandeel van de landbouwgarantieuitgaven in het totale EU-budget en het toenemende aandeel van de directe compensaties daarin.³² De Commissie wijzigde dan ook zijn houding in de loop van 2000 mede vanuit de redenering dat de afwezigheid van directe compensaties een beleid van productiebeperkingen onmogelijk zou maken waardoor met de uitbreiding het probleem van de overproductie opnieuw erger zou worden.³³

Inzake grenscontroles ging de aandacht vooral uit naar de strengheid van de controles aan de externe grenzen van de (uitgebreide) EU, gezien de gevoeligheid van sommige lidstaten – Oostenrijk, Duitsland en Frankrijk op kop – voor de mogelijke instroom van illegalen vanuit de gebieden die aan de kandidaat-lidstaten grenzen. De kandidaat-lidstaten toonden hier heel wat irritaties omdat ze geloofden dat de EU op dit vlak tijd wilde winnen, zeker nadat bijkomende informatie over de instroom van immigranten in de kandidaat-lidstaten werd gevraagd.³⁴ Ook de kostprijs van strengere controles werd dik in de verf gezet. Onlosmakelijk daarmee verbonden was de kwestie van het vrij verkeer van werknemers binnen een uitgebreide Unie zelf en de vraag van verschillende EU lidstaten naar lange overgangsperiodes (7 jaar) op dit vlak.

Een specifiek element van de hele uitbreiding werd gevormd door de positie van Turkije. Dit land was in 1997 niet op het spoor van de toetreding gezet, terwijl dat voor alle andere kandidaat-lidstaten wel het geval was. In 1999 werd dit enigszins rechtgezet door de erkenning van Turkije als kandidaat-lidstaat. In de loop van 2000 werd echter bij de uittekening van de “weg naar de toetreding”³⁵ (via het zogenaamde partnerschap voor toetreding) duidelijk dat Turkije een bijzonder geval bleef. In de loop van dat onderhandelingsproces doken immers, vooral

³² Dat laatste aandeel bedraagt nu 60 % en zou tot 68 % oplopen tegen 2006.

³³ Belangrijk is in deze context eveneens dat in de loop van 2000 het SAPARD-programma (het speciaal toetredingsprogramma voor de landbouw en de plattelandontwikkeling) van de grond kwam. Dit programma voorziet in financiële steun van de EU voor de herstructurering van de landbouw in de kandidaat-lidstaten en voor de verbetering van de sanitaire en fytosanitaire beschermingsniveau's in deze landen. In november-december werden op dit vlak programma's – opgesteld door de betrokken landen na overleg met de Commissie – goedgekeurd. Voor 2000 werd 529 miljoen euro voorzien. Ook werden nieuwe acties voorzien die worden gefinancierd uit hoofde van het *pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid* (ISPA), dit alles in het kader van de *pretoetredingsstrategie* (pre-accession strategy). Zie verordening 1267/1999 van de Raad van 21 juni 1999 tot instelling van een *pretoetredingsinstrument voor structuurbeleid*, PB L161 van 26 juni 1999.

³⁴ *Financial Times*, May 5, 2000, p. 2.

³⁵ Het gaat om een “routebeschrijving” tot 2002 voor de realisering van een reeks politieke en economische doelstellingen.

vanuit Griekse hoek, nieuwe voorwaarden op. Enerzijds werd de toetreding gekoppeld aan Grieks-Turkse geschillen omtrent eilanden in de Egeïsche Zee en anderzijds aan de steun die Turkije moest geven aan de VN-onderhandelingen inzake Cyprus. Dat laatste was belangrijk omdat in het verleden vooral vanuit Turks-Cypriotische zijde de grootste weerstand tegen deze onderhandelingen getoond werd. Uiteindelijk werd in december 2000 een politiek akkoord bereikt, eerst tussen Griekenland, de Commissie, Turkije en het Franse voorzitterschap en daarna in de Raad zelf. Het akkoord voorziet o.m. in de Turkse belofte de VN-onderhandelingen omtrent Cyprus te zullen steunen. De partnerschapsregeling zelf werd grotendeels gebaseerd op de regelingen die reeds eerder voor Cyprus en Malta werden vastgelegd.³⁶

De bijzondere positie van Turkije in de groep van kandidaat-lidstaten was ook reeds opgevallen in de jaarlijkse vooruitgangsrapporten die de Commissie over deze landen opstelt. Turkije viel op in negatieve omdat het als enige kandiderende lidstaat er op werd gewezen dat er inzake de politieke criteria van Kopenhagen³⁷ bijkomende stappen noodzakelijk waren, o.m. wat betreft de afschaffing van de doodstraf en inspanningen in het licht van verdere democratisering. Daarnaast kreeg Turkije – net als de andere kandidaat-lidstaten – enige commentaar ten aanzien van de economische criteria en de uitvoering van de *acquis communautaire*.³⁸

IV. De EU en het wereldgebeuren

A. Het GBVB en de uitbouw van een EVDB

Hoewel de gesprekken in Nice overschaduwde werden door de institutionele gevolgen van de oostelijke uitbreiding van de Europese Unie, stonden ook enkele thema's op de agenda die niet of eerder indirect verband hielden met het geplande uitbreidingsproces, waaronder de verdere ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).³⁹

³⁶ Besluiten 2000/248/EG en 2000/249/EG van de Raad betreffende de beginselen, prioriteiten, tussentijdse doelstellingen en voorwaarden van het partnerschap voor toetreding van Cyprus en Malta (PB L78 van 29 maart 2000).

³⁷ De criteria van Kopenhagen verwijzen naar een reeks toetredingsvoorwaarden die door de Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993 werden vastgelegd. Ten dele overlappen deze voorwaarden met de voorwaarden waarin het EU-verdrag (in artikel 49 dat zelf verwijst naar de voorwaarden zoals opgesomd in artikel 6, paragraaf 1 waarin voorwaarden inzake de democratie, vrijheid en de rechtstaat staan opgesomd) zelf voorziet. Ten dele ook niet, zeker op economisch vlak.

³⁸ Van alle kandidaten werd alleen van Roemenië en Turkije gevraagd hun inspanningen op dit vlak "op te voeren". Zie COM (2000) 700 t.e.m. 713.

³⁹ In Nice werden voorts aanpassingen doorgevoerd op het vlak van justitiële samenwerking in strafzaken ("Eurojust"), interinstitutionele akkoorden, het Comité voor sociale bescherming, de naam van het Publicatieblad, de financiële gevolgen van het aflopen van het EGKS-verdrag in 2003 en de ontmoetingsplaats van de Europese Raden.

Het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid dat in de nasleep van de Kosovo-crisis werd uitgetekend door de Europese staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raden van Keulen en Helsinki,⁴⁰ nam reeds bij aanvang van het jaar 2000 concrete vormen aan via de oprichting van een *Interimcomité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken* en een *Militair Interimorgaan* op 14 februari 2000. De politieke en militaire interimorganen vormen de voorlopers van het *Comité voor Politieke en Veiligheidsvraagstukken*, het *Militair Comité* en de *Militaire Staf* van de Europese Unie die op korte termijn zullen worden opgericht.⁴¹

Tijdens de ministeriële raad op 13 november 2000 in Marseille werden de crisisbeheersingsfuncties van de West-Europese Unie geïntegreerd in de Europese Unie. In Marseille werd in dit kader besloten dat de resterende structuren en functies van de West-Europese Unie tot 1 juli 2001 blijven voortbestaan, opdat de Europese lidstaten hun verplichtingen in het kader van het gewijzigde Verdrag van Brussel naar behoren kunnen vervullen. Deze gewijzigde situatie wordt weerspiegeld door de wijzigingen die in Nice werden aangebracht aan artikel 17 van het EU-Verdrag.⁴²

Enkele dagen later, op 20 november 2000, keurden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van de lidstaten tijdens de "Conferentie over de Toezegging van de Vermogens" een gezamenlijke eerste inventaris goed met betrekking tot de materiële inbreng van de verschillende lidstaten in het kader van de in Helsinki vooropgestelde militaire *Headline Goal*. De bijeenkomst maakte duidelijk dat de Europese Unie vooral op het vlak van strategisch transport, gemeenschappelijke bevoelering en controle en inlichtingen middelen tekort komt om een autonoom optreden tot een goed einde te brengen.⁴³

⁴⁰ De Europese staatshoofden en regeringsleiders namen tijdens hun bijeenkomst in Keulen in juni 1999 de principiële beslissing dat de Europese Unie in de toekomst diende te beschikken over een capaciteit tot autonome actie, geruggesteund door geloofwaardige militaire strijdkrachten, teneinde effectieve beslissingen te kunnen nemen in het kader van de Petersbergtaken. Enkele maanden later gaven de Europese leiders tijdens de Raad van Helsinki (10-11 december 1999) een concrete vorm aan deze beslissing. De meest in het oog springende beslissing is ongetwijfeld de zogenaamde (militaire) *Headline Goal*: de Europese lidstaten moeten tegen het jaar 2003 op basis van vrijwillige samenwerking in staat zijn binnen een termijn van zestig dagen 50.000 à 60.000 manschappen in te zetten voor de uitvoering van de Petersbergtaken. De lidstaten moeten binnen deze termijn kleinere eenheden kunnen leveren in het kader van een snellereactiemacht. De troepen, die zelfvoorzienend moeten zijn op militair vlak, moeten ten minste één jaar operationeel kunnen blijven.

⁴¹ Voor een gedetailleerd overzicht van de vooropgestelde (militaire) structuren verwijzen we naar website van de Raad: <http://ue.eu.int/pesc.military/nl/homenl.htm>.

⁴² De bepalingen die de relatie tussen de Europese Unie en de West-Europese Unie regelden zijn, logischerwijs, uit de verdragstekst geschrapt.

⁴³ "(...) Uit die catalogus kan worden opgemaakt dat de Unie in 2003 overeenkomstig het in Helsinki gestelde hoofddoel in staat zal zijn om alle Petersbergtaken uit te voeren, zij het dat bepaalde vermogens zowel kwantitatief als kwalitatief moeten worden verbeterd om de vermogens ter beschikking van de Unie te optimaliseren." De integrale tekst van de "Verklaring betreffende de toezegging van militaire vermogens" is op de website van de Raad beschikbaar: <http://ue.eu.int/pesc.military/nl/homenl.htm>. België stelde zich tijdens de conferentie garant

Zowel de uitbreiding van de militaire vermogens van de Europese Unie, de oprichting van de permanente politieke en militaire structuren als de integratie van de crisisbeheersingsfuncties van de West-Europese Unie werden door de Europese Raad van Nice, via het verslag van het Franse voorzitterschap over het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid, goedgekeurd. De Intergouvernementele Conferentie toonde zich bovendien in een aan het Verdrag gehechte verklaring voorstander van een snelle operationalisering van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Een definitieve beslissing hierover moet ten laatste genomen worden tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001. De Intergouvernementele Conferentie maakte in dezelfde verklaring de bemerking dat de operationalisering van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid volledig losstaat van de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice.⁴⁴

Ofschoon in 2000 voornamelijk de militaire dimensie van de *Headline Goal* centraal stond, verschoof de aandacht in de loop van het jaar geleidelijk aan in de richting van niet-militair of civiel crisismanagement en conflictpreventie. Zo stelde de Europese Commissie op 11 april 2000 de oprichting voor van een civiele snelle-reactie-macht met het oog op een snelle en effectieve interventie in crisissituaties buiten de grenzen van de Europese Unie. Ongeveer één maand later werd, tijdens de Raad Algemene Zaken van 22 mei 2000, het *Comité voor de Civiele Aspecten van Crisisbeheersing* opgericht. Het comité dat optreedt als werkgroep van de Raad en bijgevolg verslag uitbrengt aan de Permanente Vertegenwoordigers, verschaft onder andere informatie en aanbevelingen aan de interimorganen in het kader van de niet-militaire aspecten van crisisbeheersing.⁴⁵

In het kader van de Europese Raad van Nice onderstreepte de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de Europese Unie, Javier Solana, het cruciale belang van conflictpreventie binnen het Europese crisismanagementgebeuren : "The European Union came into existence as an exercise in conflict prevention. A half a century ago, we began the process of recovery from a global conflict of unprecedented dimensions. Today's European Union was born

voor duizend manschappen in het kader van operaties voor lange duur. Voor operaties van minder dan 6 maanden worden drieduizend manschappen, twaalf F-16 gevechtsvliegtuigen, elf C-130 Hercules-transporttoestellen en twee militaire Airbus-troepentransportvliegtuigen ter beschikking gesteld van de Europese interventiemacht. Zie ook : BULCKE, B., Europese Unie kan nog geen grote militaire operaties aan, *De Standaard Online*, 21 november 2000, http://www.standaard.be/archief/print.asp?/articleID=DS2112000_024.

⁴⁴ De verklaring, die is toegevoegd aan het Verdrag van Nice, luidt als volgt : "In accordance with the texts approved by the European Council in Nice concerning the European security and defence policy (Presidency report and Annexes), the objective for the European Union is for that policy to become operational quickly. A decision to that end will be taken by the European Council as soon as possible in 2001 and no later than at its meeting in Laeken/Brussels, on the basis of the existing provisions of the Treaty on European Union. Consequently, the entry into force of the Treaty of Nice does not constitute a precondition."

⁴⁵ 2264. Raad Algemene Zaken 22 mei 2000 (press release) : <http://ue.eu.int/Newsroom>; SOLANA, J., Statement from the office of the High Representative of the European Union for the Common Foreign and Security Policy, 16 juni 2000, <http://ue.eu.int/Newsroom>.

from the determination of all our peoples that such a conflict should never happen again. We have achieved great success in building an ever-widening area of peace, stability and prosperity : founded on common values and better understanding; developed through closer integration; and broadened through successive enlargement. Building stability and preventing conflict is at the heart of our endeavours."⁴⁶ Solana presenteerde hiertoe in Nice samen met de Europese Commissie een gedetailleerd rapport met concrete aanbevelingen op het vlak van conflictpreventie.⁴⁷ Zowel conflictpreventie als civiel crisismangement zullen ook tijdens het Zweedse Voorzitterschap in 2001 belangrijke aandachtspunten blijken.

B. Belangrijke gebeurtenissen op het gebied van de externe handelspolitiek

DE EU EN DE WERELDHANDELSORGANISATIE (WTO)

Het einde van 1999 werd – wat de WTO betreft – gekenmerkt door de mislukte ministeriële conferentie van Seattle. Door die mislukking kon geen nieuwe multilaterale ronde van onderhandelingen inzake handel opgestart worden. Voor de EU was dit een tegenvaller omdat het zelf een grote pleitbezorger van een nieuwe ronde was geweest. Door het falen van de conferentie van Seattle kon men veronderstellen dat er in 2000 weinig van de WTO verwacht moest worden. Ofschoon de idee van een nieuwe onderhandelingsronde pas in het najaar van 2000 opdook, waren onder andere volgende thema's van niet gering belang. Ten eerste de start van nieuwe onderhandelingen die krachtens de ingebouwde agenda van de Uruguay Ronde moesten worden opgestart. Ten tweede de onderhandelingen met de Volksrepubliek China over een mogelijke toetreding van dat land tot de WTO. Gezien de omvang van de Chinese bevolking en het toenemende belang van de Chinese economie, geen zaak van geringe betekenis. Ten derde bleven een aantal conflicten tussen de VS en de EU ook binnen de WTO een rol spelen. Gezien het hier om de twee grootste handelsblokken binnen deze organisatie gaat, verdienen ook deze wat aandacht.

Het eerste element betreft de start van nieuwe onderhandelingen op het vlak van de handel in diensten enerzijds en de landbouw anderzijds. Het laatste verklaart mee waarom de EU zo een grote voorstander was (en is) van een bredere multilaterale onderhandelingsronde. Hoe dan ook, onderhandelingen over de handel in diensten en over de landbouw moesten in de loop van 2000 opgestart worden omdat dit zo voorzien was in respectievelijk het "General Agreement on Trade in Services" (GATS) en het "Agreement on Agriculture" (AoA). Beide akkoorden maken deel uit van de akkoorden die in het kader van de Uruguay Ronde afgesloten zijn, en meer bijzonder van de zogenaamde "built-in agenda" van deze

⁴⁶ SOLANA, J., Open Debate on Conflict Prevention. Intervention by Dr Javier Solana, High Representative of the European Union for Common Foreign and Security Policy, 22 januari 2001, <http://ue.eu.int/Newsroom>.

⁴⁷ SOLANA, J., Improving the Coherence and Effectiveness of the European Action in the Field of Conflict Prevention. Report Presented to the Nice European Council by the Secretary General/High Representative and the Commission, 7-8 december 2000, <http://ue.eu.int/Newsroom>.

ronde. Deze voorziet in een continu proces van (sectoriële) onderhandelingen opdat het liberaliseringsproces niet zou stilvallen na het einde van de Uruguay Ronde. Voor de EU was vooral de start van de landbouwonderhandelingen — in uitvoering van artikel 20 AoA — een gevoelige zaak, de problemen met deze sector tijdens de zeven jaar durende Uruguay Ronde indachtig. Nochtans kwam de EU niet totaal onvoorbereid aan de start, gezien een weliswaar afgezwakte hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid had plaatsgevonden in het licht van de beslissingen omtrent Agenda 2000, zoals genomen op de Europese Raad van Berlijn van 24 en 25 maart 1999. In de loop van 2000 ging de uitvoering van deze hervorming onverminderd voort ofschoon niet voor alle sectoren van een echte hervorming kan gesproken worden. Zo ontsnapte de sector van het suiker b.v. aan een hervorming.

De landbouwonderhandelingen in de WTO kwamen in de loop van 2000 niet echt van de grond. Het jaar werd vooral aangewend voor de indiening van voorstellen door de diverse WTO-leden waaronder ook de EU. In het EU-voorstel werd zeer sterk de nadruk gelegd op de multifunctionaliteit van de landbouw en op het dierenwelzijn. Deze bekommernissen zouden immers blijvende overheidssteun voor deze sector moeten toelaten. Bovendien maakte de EU (en Japan) de WTO-partners al snel duidelijk dat het geen fundamentele concessies kon doen indien de landbouwonderhandelingen geen deel zouden uitmaken van een bredere multilaterale onderhandelingsronde. De pogingen die naar het einde van 2000 toe werden ondernomen om de idee van een dergelijke ronde terug op de sporen te krijgen, moeten dan ook in dit licht gezien worden. Maar evident leken deze niet. De VS en Australië (als woordvoerder van de achttien landen van de Cairns groep) stelden immers voor een ronde te beperken tot onderhandelingen over landbouw, diensten en industriële tarieven en pas daarna de agenda incrementeel uit te breiden. De EU en Japan daarentegen bleven aandringen op de opname van thema's zoals investeringen, concurrentiebeleid en milieubeleid in een nieuwe ronde. Om die vraag kracht bij te zetten, ging de EU ook meer actief op zoek naar steun vanwege de ontwikkelingslanden. Het stelde zich daartoe meer open op ten aanzien van de vraag van deze landen — Egypte, India, Pakistan en Maleisië op kop — om de implementatie van de Uruguay Ronde Akkoorden terug te bekijken (o.m. betreffende langere overgangperiodes — b.v. voor intellectuele eigendomsrechten en investeringsregels — en een concretere invulling van de "special and differential treatment") en trachtte eveneens de (48) minst ontwikkelde landen voor de idee van een nieuwe ronde te winnen door hen meteen een tariefvrije toegang tot de EU-markt aan te bieden. Het initiatief werd daartoe door de Commissie genomen — onder de vorm van het "Everything but Arms Initiative" — maar resulteerde pas eind februari 2001 in een daadwerkelijk engagement van de EU o.m. omwille van verzet vanwege sectoren zoals rijst, suiker en bananen.

DE CHINESE TOETREDING TOT DE WTO

Op 19 mei 2000 bereikten de EU en de Volksrepubliek China een akkoord over de voorwaarden waaronder China tot de WTO kan toetreden. Dit akkoord vormt één deel van de talrijke akkoorden die China met de (grootste) leden van de WTO moet

sluiten alvorens de toetreding effectief kan worden.⁴⁸ Het Euro-Chinese akkoord moet dan ook in het licht van die andere akkoorden bekeken worden. In de loop van 2000 ging het b.v. ook om een akkoord met Japan en met India. Het voorlopige – maar achteraf betwiste – akkoord tussen de VS en China van 14 november 1999 vormde een belangrijke basis voor de onderhandelingen die de EU met China voerde.⁴⁹ Het kwam erop neer dat de EU in haar onderhandelingen sterker de nadruk legde op die sectoren die in het bijzonder voor Europa belangrijk zijn en tevens probeerde daar waar mogelijk bijkomende – dus boven de door de VS of Japan gevraagde – concessies te verkrijgen. Het concentreerde zich daarbij op sectoren zoals het bankwezen, levensverzekeringen, telecommunicatie en sommige vereisten die door de Chinese overheid aan buitenlandse directe investeerders worden gesteld (o.m. wat betreft exportprestaties). Ook tarifaire belemmeringen voor producten die de EU meer dan de VS naar China uitvoert, namen een prominente plaats in. Inzake telecommunicatie en levensverzekeringen wilde de EU van China bekomen dat Europese bedrijven die in joint ventures in China betrokken zouden zijn, het recht zouden krijgen een meerderheidsaandeel in dergelijke ventures te bezitten. Aan de VS had China immers een maximum van 50 % toegezegd.

Onderhandelingen in januari, februari en april leverden geen akkoord op. In mei – mede om de druk op het Amerikaanse Congres op te voeren om China het voordeel van een permanente MFN-behandeling toe te kennen – werd uiteindelijk een akkoord bereikt. Inzake telecommunicatie en levensverzekeringen gaven de Chinezen niet toe. De Chinese onderhandelaars stemden wel in met het verstrekken van zeven licenties aan Europese verzekeringsmaatschappijen in de toekomst, zodat deze toegang tot de Chinese verzekeringsmarkt zouden verwerven. De EU dwong bovendien belangrijke concessies af inzake de afbouw van distributiemonopolies in de energiesector (ruw en geraffineerd petroleum) en van vestigingsbeperkingen in de sector van de grootwarenhuizen. Verder werden tariefreducties voor een breed geheel van producten toegezegd.⁵⁰

HET COTONOU-AKKOORD

In de loop van 2000 kwam ook een einde aan de onderhandelingen over een nieuwe vorm van samenwerking tussen de EU en de (ondertussen) 77 landen van de ACP-groep. Deze nieuwe samenwerking zou gestalte krijgen in een akkoord dat de Vierde Lomé-Conventie moest vervangen.⁵¹ Nieuw zou de samenwerking

⁴⁸ De belangrijkste bilaterale akkoorden zijn die met Canada, Brazilië, India, Mexico, Japan, Zwitserland, de EU en de VS (cf. *International Trade Reporter*, 17 november 1999).

⁴⁹ Omdat onderdelen van dit akkoord betwist werden, waren nieuwe onderhandelingen tussen de VS en China noodzakelijk. Op 10 juni 2001 leidden deze tot een politiek akkoord tussen de Chinese regering en de Bush Administratie.

⁵⁰ *Inside U.S. Trade*, Special Report, May 23, 2000, pp. 1 & 8-11.

⁵¹ De Vierde Lomé Conventie volgde op drie eerdere conventies die vanaf 1975 gesloten werden en die – naast in financiële hulp – voorzagen in niet-wederkerige handelsvoordelen. Terwijl de ACP-landen preferentiële toegang tot de EU-markt kregen, moesten de ACP-landen de producten

alleszins zijn omdat het nieuwe akkoord op vele vlakken van de oude niet-wederkerige regeling zou afwijken. Het betekende o.m. dat een einde werd gemaakt aan de steunprogramma's Stabex en Sysmin die zo een belangrijke plaats in de onderlinge samenwerking hadden ingenomen.⁵² Dat de onderhandelingen niet in december 1999 afgesloten konden worden – zoals aanvankelijk was gepland – had verschillende oorzaken. Ten eerste was er de omvang van de financiële middelen die de EU via het (Negende) Europees Ontwikkelingsfonds zou voorzien. Net zoals bij de onderhandelingen over de vroegere akkoorden (zoals bijvoorbeeld deze over de Vierde Lomé-Conventie in 1989 en over het Tweede Financieel Protocol bij deze conventie in 1994) bleek ook hier dat slechts in de eindfase van de onderhandelingen een akkoord mogelijk was. Het bedrag dat uiteindelijk voor de ACP-landen aanvaardbaar bleek was 13.5 miljard euro voor de eerste vijf jaar plus nog eens 9 miljard euro die overgebleven was uit de voorgaande ontwikkelingsfondsen. Dit bedrag – dat een daling in reële termen betekende – viel iets lager uit dan datgene dat in november 1999 door de Commissie en het Finse voorzitterschap was voorgesteld.⁵³

Een tweede punt betrof de heropname van teruggestuurde illegale immigranten door de ACP-landen. Deze landen hielden lange tijd het been stijf vooral ten aanzien van personen in transit of personen zonder papieren. Uiteindelijk werd in artikel 13 van het nieuwe akkoord ingeschreven dat bilaterale akkoorden over dit probleem gesloten zouden worden. De ACP-landen verbonden zich wel tot de heropname van hun eigen onderdanen indien deze teruggestuurd worden na een illegaal verblijf in één van de EU-lidstaten (artikel 13, par. 4).

Een derde punt betrof de behandeling van de ACP-landen gedurende de acht jaar durende overgangperiode (2000-2008). Deze periode overbrugt het moment waarop het nieuwe akkoord in werking treedt en de start van de interimperiodes voor de vrijhandelsakkoorden die vanaf 2008 van start zou moeten gaan en die vijftien jaar zouden duren.⁵⁴ Deze akkoorden (die dus wederkerig zouden zijn) én hun interimperiodes zijn immers noodzakelijk om op termijn de verenigbaarheid van het nieuwe akkoord met de WTO-regels (in casu artikels XXIV GATT en V GATS) mogelijk te maken. De EU denkt daarbij aan regionale economische partnerschapsakkoorden met verschillende deelgroepen van ACP-landen die bovendien eerst onderling tot integratie moeten overgaan. Vanaf september 2002

afkomstig uit de EU slechts behandelen overeenkomstig het principe van de meest begunstigde natie (MFN).

⁵² Stabex was een systeem ter stabilisatie van de exportopbrengsten van de ACP-landen terwijl Sysmin een systeem was ter stabilisatie van de opbrengsten die voortkomen uit de exploitatie van minerale producten.

⁵³ De Commissie stelde 14.3 miljard euro voor (*Agence Europe*, november 13, 2000, p. 8) terwijl het Finse voorzitterschap 13.78 miljard euro voorstelde (*Agence Europe*, december 3, 2000, p. 7).

⁵⁴ Het Akkoord maakt zelf geen melding van vijftien jaar – artikel 37 paragraaf 7 maakt melding van "flexibiliteit" die gehanteerd moet worden bij de vaststelling van de duurtijd van de interimperiode – maar dit cijfer dook wel tijdens de eindfase van de onderhandelingen op. Gezien de WTO-regels op dit vlak lijkt vijftien het maximaal aanvaardbare.

moeten onderhandelingen over deze akkoorden van start gaan (artikel 37, paragraaf 1).

Wat de overgangsperiode zelf betreft, konden de ACP-landen van de EU bekomen dat bijkomende niet-wederkerige (dus unilaterale) handelsvoordelen door de EU overwogen zouden worden. Dit zou gebeuren ter compensatie van het verlies aan preferentiële markttoegang tot de EU, dewelke deze landen zouden ondervinden omdat de EU aan de 48 minst ontwikkelde landen (waaronder een aantal die niet tot de ACP-groep behoren) een tariefvrije toegang tot de EU markt heeft beloofd tegen 2004.⁵⁵

Het eindresultaat van deze onderhandelingen – het Cotonou-Akkoord – heeft een duurtijd van twintig jaar en voorziet in financiële protocols die elke vijf jaar hernieuwd moeten worden. Het Suikerprotocol – dat de ACP-landen een gegarandeerde afzet tegen een gegarandeerde prijs op de EU markt biedt – blijft gehandhaafd. Dit geldt ook voor de andere protocols – zoals b.v. deze betreffende bananen – maar deze zijn minder beschermd tegen mogelijke herzieningen dan het suikerprotocol waaraan een speciaal wettelijk statuut is toegekend (zie artikel 36, paragraaf 4 en artikel 13 van annex V van het Akkoord).⁵⁶ Het Akkoord benadrukt tevens de armoedebestrijding, de politieke dialoog (waarin mensenrechten en de strijd tegen corruptie prominent aanwezig zijn) en het betrekken van andere actoren dan overheidsinstanties bij de samenwerking.

BILATERALE HANDELSRELATIES MET DE VS

In de handelsbetrekkingen tussen de VS en de EU bleven een aantal betwiste onderwerpen hangen, met name de dossiers over bananen, hormonenvlees, geluiddempingssystemen voor vliegtuigmotoren (de hushkits) en de Amerikaanse Foreign Sales Corporation-regeling, die in februari 2000 door het Beroepsorgaan van de WTO in het kader van een geschillenregeling tussen de VS en de EU werd veroordeeld en waarvoor de VS in november 2000 op de valreep – d.w.z. vlak voor de presidentsverkiezingen – een wetswijziging doorvoerde die echter opnieuw door de EU bij de WTO betwist werd.⁵⁷ Ondanks het aanslepen van deze kwesties, evenals de gevoeligheid van de betrokken materies, werden deze conflicten in de loop van 2000 – mede door toedoen van de Amerikaanse presi-

⁵⁵ In februari 2001 werd daarover een definitief akkoord bereikt waarin langere periodes voor bananen (2006), suiker (2009) en rijst (2009) voorzien werden.

⁵⁶ Het Suikerprotocol zelf is opgenomen in protocol 3 bij annex V. Het protocol betreffende rundvlees is opgenomen in protocol 4 en het Tweede Bananen Protocol in protocol 5 bij annex V.

⁵⁷ De Foreign Sales Corporation (of FSC) zaak betreft belastingsvoordelen die door de VS worden gegeven aan bedrijven die producten exporteren met een minimale Amerikaanse toegevoegde waarde van 50 %. Dergelijke bedrijven – zoals Monsanto, Boeing of Microsoft – kunnen een dochteronderneming (een FSC) vestigen in een zogenaamde "tax haven" (zoals Barbados, Guam of de Virgin Islands) die dan voor 65 % van zijn inkomsten vrijgesteld wordt van belastingen (zie WTO-rapport WT/DS/108/R van 8 oktober 1999 & WT/DS108/AB/R van 18 februari 2000).

dentsverkiezingen — minder op de spits gedreven dan de jaren daarvoor.⁵⁸ Het lijstje van conflicten werd er echter niet korter op. Eén ervan betrof een nieuwe Amerikaanse wet — sectie 211 van de Omnibus Appropriations Act van 1998 — die bepaalt dat handelsmerken die gebruikt worden in verband met goederen die in de jaren zestig door de Cubaanse overheid geconfisceerd werden, niet in de VS geregistreerd kunnen worden dan mits instemming vanwege de oorspronkelijke eigenaars. De EU vocht deze wet in de WTO aan omdat ze o.m. een schending van het TRIPS-akkoord inhield en omdat de wet eigenlijk tot stand was gekomen ter bevoordeling van de positie van het bedrijf Bacardi in een rechtszaak die door het Franse Pernod Ricard tegen Bacardi was aangespannen omtrent het onrechtmatige gebruik van de naam "Havana Club" voor een bepaald soort rum.

Een ander pijnpunt was ongetwijfeld de toenemende druk vanwege het Amerikaanse Congres om de regering ertoe te brengen het carrousel-principe toe te passen op retorsiemaatregelen tegen de EU die in het kader van WTO-handelsdisputen waren afgekondigd. De bananenkwestie vormt hiervan een prominent voorbeeld. Met de carrousel — die door de EU aangevochten werd, maar die door het bananenakkoord van maart 2001 niet werd toegepast — zou de VS de product-categorieën waarop de retorsiemaatregelen van toepassing zijn periodiek wijzigen. Daardoor zouden verschillende Europese sectoren de pijn van dergelijke maatregelen voelen of het risico lopen eraan onderworpen te worden zodat de druk op de EU instellingen zou toenemen om het probleem — waardoor de maatregelen in eerste instantie waren afgekondigd — ten gronde op te lossen.

V. De Interne Markt

Eén van de motieven die meespeelde in de lancering van het Interne Marktprogramma in de jaren tachtig was de versterking van de Europese concurrentiepositie — vooral in hoogtechnologische sectoren — ten opzichte van de VS en Japan. Wat het eerste land betreft blijft die bekommernis meespelen evenals de fascinatie voor het succes van de zogenaamde "nieuwe economie". Ook in de loop van 2000 was dit duidelijk zichtbaar. De verdere modernisering van de Europese economie kreeg immers bijzondere aandacht door de organisatie van een bijzondere Europese Raad in Lissabon in maart. Deze Europese Raad boog zich over de modernisering van de Europese economie enerzijds. De daaropvolgende Europese Raad van Feira (19-20 juni) boog zich over een penibel fiscaal probleem anderzijds. Het gezamenlijk opduiken van beide kwesties is interessant in die zin dat hieruit inderdaad blijkt dat de verdere realisatie van de interne markt de vraag naar een Europees beleid inzake fiscaliteit versterkt.

⁵⁸ Zo besliste de EU na de vaststelling van een nieuwe Amerikaanse wet ter vervanging van de Foreign Sales Corporation wetgeving een vraag betreffende arbitrage in de WTO, die de omvang van de te nemen retorsiemaatregelen zou vastleggen, op te schorten om een panel de tijd (d.w.z. zes maanden) te geven de nieuwe wetgeving ten gronde te beoordelen (zie *Financial Times*, October 2, 2000, p. 6).

Wat het eerste betreft, sprak de Europese Raad zich uit voor de (verdere) liberalisering van een aantal sectoren, zoals gas, elektriciteit, postdiensten en vervoer. Dat liep niet van een leien dakje gezien het voor sommige van deze sectoren om openbare nutsvoorzieningen gaat die volgens sommige lidstaten niet zomaar aan de concurrentie van de interne markt kunnen worden blootgesteld. Vooral de Franse Eerste Minister Lionel Jospin ging wat dit betreft op de rem staan, geheel in lijn met eerder verzet tegen een te radicale liberalisering van de Europese elektriciteitssector. Inzake de postdiensten had dit tot gevolg dat op aandringen van de Commissievoorzitter geen precieze deadline in het Commissievoorstel (mei 2000) werd opgenomen.⁵⁹

Wat de "nieuwe economie" betreft resulteerde de Europese Raad van Feira in een wat ronkend overkomende belofte om de interne markt te moderniseren en te vereenvoudigen en de Europese Unie te maken tot de sterkst concurrerende en meest dynamische op kennis gebaseerde economie in de wereld (Bulletin 3/2000, punt 1.9). Maar zoals reeds in de loop van 2001 kon ondervonden worden, is de praktische uitvoering van dergelijke beloftes niet altijd even evident.⁶⁰ De lat werd dan ook redelijk hoog gelegd met onder meer de doelstelling om tegen 2002 een volledige liberalisering van de Europese telecommunicatiemarkt door te voeren. Ook werd de doelstelling vooropgesteld om tegen 2001 alle scholen internettoegang te verschaffen en er tegen 2002 voor te zorgen dat alle leerkrachten met internet zouden kunnen omgaan. Een Europees patent werd eveneens tegen 2002 vooropgesteld evenals de uitbouw van een trans-Europees elektronisch netwerk dat onderzoeksinstituten, universiteiten en bibliotheken zou verbinden. De interne markt inzake nutsvoorzieningen zou versneld worden gerealiseerd (zie boven) evenals een actieplan dat de toegang tot risicokapitaal moet vergemakkelijken tegen 2005. Inzake werkgelegenheid werd de doelstelling vooropgesteld om tegen 2010 het tewerkstellingsniveau in de EU te verhogen van 61 % (cijfer voor 2000) tot 70 %.

Op het fiscale vlak resulteerde de Europese Raad van Feira in een akkoord over een netelige kwestie. Het betrof het voorstel van richtlijn betreffende de toepassing van een minimum van effectieve belastingheffing op de inkomsten uit spaargelden in de vorm van rente (de zogenaamde "withholding tax"). Ofschoon de meeste lidstaten op dit vlak een minimale harmonisering van de belasting zelf nastreefden, was zulks niet te realiseren door het systematisch verzet van het Verenigd Koninkrijk. Uiteindelijk kwam er – nadat de zaak jaren bleef aanslepen – een sterk verzwakt akkoord uit de bus waarin bepaald wordt dat iedere lidstaat de andere lidstaten automatisch informatie zal verstrekken over de inkomsten uit spaargelden van hun onderdanen. Drie landen – België, Luxemburg en Oostenrijk – maakten gebruik van de mogelijkheid om een heffing toe te passen op de rente-

⁵⁹ *Financial Times*, May 11, 2000, p. 1.

⁶⁰ Er moet echter aan toegevoegd worden dat inzake de elektronische handel (e-commerce) wél in recordtempo gewerkt werd. Binnen de vijf maanden werd een richtlijn omtrent dit thema goedgekeurd en dit ondanks het feit dat hier de medebeslissingsprocedure van toepassing is (zie richtlijn 2000/31/EG in PB L178 van 17 juli 2000).

inkomsten van niet-onderdanen waarbij deze voor 75 % zou worden betaald aan het land van verblijf van de spaarder. Gedurende de eerste drie jaren – zo werd overeengekomen – zou de heffing 15 % bedragen waarna ze zou worden opgetrokken tot 20 %.

VI. De problematiek van de voedselveiligheid

In de tweede helft van de jaren 1990 trad er, onder andere onder invloed van de BSE-crisis,⁶¹ in Europa een belangrijke accentverschuiving op in het denken rond voedsel. Samengevat verschoof de klemtoon eind jaren 1990 van de producent naar de consument, van kwantiteit naar kwaliteit en van voedselzekerheid naar voedselveiligheid. Het voedselbeleid, dat sedert de aanvang van het Europese integratieproces vooral aandacht kreeg binnen het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de voltooiing van de interne markt, groeide de laatste jaren uit tot een belangrijk beleidsinstrument voor de realisatie van de doelstellingen van de Europese Unie.⁶² Deze accentverschuiving vormde het uitgangspunt van het in januari 2000 verschenen "Witboek over Voedselveiligheid".⁶³ De Europese Commissie stelt in het Witboek een pro-actieve, strategische en geïntegreerde aanpak voor inzake voedselbeleid, met het oog op een zo hoog mogelijke bescherming van de gezondheid van de consumenten. De benadering, die door de Europese Commissie wordt samengevat door de woordcombinatie "van boer tot bord", werd vertaald in een omvangrijk actieplan dat ten laatste tegen eind 2002 moet gerealiseerd zijn. De oprichting van een onafhankelijke "Europese Voedselautoriteit" behoort ongetwijfeld tot de meest opvallende voorstellen in dit kader. De taken van de toekomstige Europese Voedselautoriteit situeren zich voornamelijk op het domein van wetenschappelijke risicobeoordeling ("risk assessment"). De Europese Voedselautoriteit kreeg verder verantwoordelijkheden toegewezen in het kader van risico-communicatie ("risk communication"). Risicobeheer ("risk management") blijft voorbehouden voor de Europese Commissie. Een belangrijk instrument binnen deze gestructureerde aanpak van risicoanalyse vormt het zogenaamde *voorzorgsbeginsel*. De opvattingen van de Europese Commissie omtrent de toepassing van dit beginsel, werden op 12 februari 2000 via een gedetailleerde mededeling openbaar gemaakt.

De toepassing van het voorzorgsbeginsel vertrekt vanuit de vaststelling van potentieel gevaarlijke gevolgen van verschijnselen, producten of processen voor het milieu of de gezondheid van mensen, dieren en planten, maar waarbij het risico

⁶¹ 20 maart 1996 is voor Vos het keerpunt in het voedselbeleid binnen de Europese Unie. Op die dag werd bekendgemaakt dat er mogelijk een verband bestaat tussen de prionziekte Bovine Spongiform Encephalopathie die voorkomt bij runderen en de nieuwe variant van de Creutzfeld-Jacob-ziekte, een dodelijke hersenaandoening bij mensen. De aanpak van de crisis door de Europese Commissie werd sterk bekritiseerd in een rapport van het Europees Parlement dat werd opgesteld door het "Temporary Committee of Inquiry" onder leiding van Manuel Medina Ortega en gepresenteerd werd op 7 februari 1997. (Vos, E. (2000), EU Food Safety Regulation in the Aftermath of the BSE Crisis, *Journal of Consumer Policy*, v23, n3, pp. 227-255.)

⁶² NICE VZW, Voedselveiligheid : een nieuw Europees en Belgisch beleid, <http://www.nicevzw.be>.

⁶³ Commissie van de Europese Gemeenschappen, COM(1999) 719 def. *Witboek over Voedselveiligheid*, 2000, http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_nl.pdf.

in kwestie met onvoldoende zekerheid wetenschappelijk kan bewezen worden. Het principe, dat niet mag verward worden met het *voorzichtigheidsbeginsel* dat wetenschappers bij de evaluatie van wetenschappelijke gegevens hanteren, zal in de toekomst door de politieke besluitvormers op Europees niveau gebruikt worden als leidraad bij het vaststellen van een voor de maatschappij "aanvaardbaar" risico. De Europese Commissie preciseerde in de reeds vermelde mededeling een aantal criteria waaraan het gebruik van het voorzorgsbeginsel moet voldoen, om ongerechtvaardigd gebruik te vermijden.⁶⁴

Hoewel het voorzorgsbeginsel op Europees niveau enkel wordt vernoemd in het EG-Verdrag in het kader van het milieubeleid,⁶⁵ leidde het ontbreken van een concreet definitie in het verleden niet tot een situatie van rechtsonzekerheid: het concept werd, in de loop der jaren, zoals andere algemene begrippen in de Europese Verdragen, afgebakend door de politieke besluitvormers en de gerechte-

⁶⁴ Maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel dienen in verhouding te staan tot het gekozen beschermingsniveau; bij toepassing niet tot discriminatie te leiden, samen te hangen met soortgelijke maatregelen; te berusten op een onderzoek naar de mogelijke voordelen en kosten van wel of niet handelen; in het licht van nieuwe wetenschappelijke gegevens opnieuw te worden bekeken en aan te geven wie de taak heeft om het wetenschappelijk bewijs te verstrekken dat voor een vollediger risico-evaluatie nodig is. Commission of the European Communities, *COM (2000)1 Communication from the Commission on the precautionary principle*, 2000, http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf.

⁶⁵ "De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt."

Verdrag ter oprichting van de Europese Gemeenschappen, artikel 174 (1), <http://europa.eu.int/eur-lex/nl/treaties/index.html>.

Commission of the European Communities, *COM (2000)1 Communication from the Commission on the precautionary principle*, http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf.

lijke instanties.⁶⁶ Op internationaal vlak werd het beginsel gedefinieerd in de Verklaring van Rio in 1992.⁶⁷

De BSE-crisis maakte bovendien eens te meer duidelijk dat duurzame landbouw slechts mogelijk is met respect voor de natuur: "Modern production methods must put consumers first and there has been a fundamental change in the job agriculture is expected to do. Responsible agriculture must be viable yet sustainable – economically, environmentally and socially. We must work more and more with nature and not against it."⁶⁸ De moderne samenleving verwacht van de landbouw bovendien niet enkel een gevarieerd gamma van veilige en kwalitatief hoogstaande voedingsmiddelen, maar ook een beter beschermd milieu, een beter bewaard landschap en een betere behandeling van dieren in intensieve veehouderijen en tijdens het transport.⁶⁹ Dit gevoel wordt versterkt wanneer begin 2001 de mond-en-klauwzeer-epidemie uitbreekt in het Verenigd Koninkrijk. Hoewel de principes voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor de periode 2000-2006 tijdens de Europese Raad van Berlijn in maart 1999 zijn vastgelegd, gaan er momenteel, vooral vanuit Britse en Duitse hoek, meer en meer stemmen op voor een grondige hervorming van deze beleidssector.

⁶⁶ Het Hof van Justitie gebruikte het voorzorgsbeginsel onder andere als leidraad in zijn arrest over de geldigheid van de beschikking van de Europese Commissie tot een verbod op de uitvoer van rundvlees uit het Verenigd Koninkrijk om het risico van besmetting met BSE te beperken in 1998, zoals blijkt uit volgende overwegingen: "Bij onzekerheid omtrent het bestaan en de omvang van risico's voor de menselijke gezondheid moeten de instellingen evenwel beschermende maatregelen kunnen nemen, zonder te hoeven wachten totdat ten volle blijkt dat deze risico's inderdaad bestaan en groot zijn." en "Deze benadering wordt bevestigd door artikel 130R, lid 1, EG-Verdrag, volgens hetwelk de bescherming van de gezondheid van de mens tot de doelstelling van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied behoort. Volgens lid 2 van dit artikel berust dit beleid dat een hoge graad van bescherming beoogt, met name op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, en moeten de eisen ter zake van de milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd." Hof van Justitie, Judgment of 05/05/1998, The Queen / Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union and others (Rec. 1998, p. I-2211), <http://curia.eu.int/common/reccdoc/indexaz/en/c2.htm> (overwegingen 99 en 100).

⁶⁷ Het voorzorgsbeginsel werd op internationaal vlak voor het eerst erkend in 1982 in het World Charter for Nature. Tien jaar later werd het principe expliciet opgenomen in de "Verklaring van Rio", naar aanleiding van de VN-Conferentie over milieu en ontwikkeling (UNCED). Ter bescherming van het milieu moet het voorzorgsbeginsel door de landen afhankelijk van hun mogelijkheden zo veel mogelijk worden toegepast. Als er een gevaar bestaat voor ernstige of irreversibele schade mag wetenschappelijke onzekerheid niet als reden worden aangevoerd om kosteneffectieve maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van het milieu uit te stellen." (Verklaring van Rio, beginsel 15) Zie ook: Commission of the European Communities, COM (2000)1 *Communication from the Commission on the precautionary principle*, 2000, http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_en.pdf.

⁶⁸ Press Release: Fischler and Byrne launch broad debate on food quality, safety and production, 5 maart 2001, http://europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/press/press112_en.html.

⁶⁹ Europese Commissie, Directoraat-generaal Landbouw, *Newsletter Nr. 31 "Op weg naar duurzame landbouw"*, februari 2001, http://europa.eu.int/agriculture/newsletter_31.html.

VII. Besluit

Ook in 2000 bleek dat de Europese Unie een organisatie is in volle overgang. De voorbereiding van de uitbreiding met de daarmee onlosmakelijk verbonden interne hervormingen vormen daarin een belangrijk element. Tegelijkertijd moet de EU inspelen op haar directe externe omgeving wat aanpassingen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en het externe handelsbeleid vereist. Dit moeizame proces van interne hervorming, uitbreiding en externe aanpassing is onmogelijk te beoordelen op basis van ontwikkelingen gedurende één jaar. Dit geldt zeker voor datgene wat zich in 2000 heeft afgespeeld. Of de EU inderdaad haar uitbreiding zal aankunnen en zijn toenemende internationale verantwoordelijkheden zal kunnen opnemen zal slechts over een langere tijdspanne kunnen worden beoordeeld.

Kort samengevat kan gesteld worden dat uit bovenstaande duidelijk blijkt dat tijdens het afgelopen jaar het Europese integratieproces, zowel langs bekende als minder bekende wegen intensief werd voortgezet. In 2000 werd bovendien, vijftig jaar na de eerstesteenlegging in de Europese constructie, met klem de vraag gesteld naar de identiteit en finaliteit van het verenigd Europa. In Fischer's woorden : "Quo vadis Europa ?"

Summary : The European Union in the year 2000

During the past year, the European integration process steadily continued along familiar as well as less familiar paths. This contribution gives an overview of the core decisions made within the three pillars of the European construction in the year 2000. Although the vast majority of these decisions were closely linked to the approaching Eastern enlargement of the European Union, new avenues have been followed during the past year as well. The debate about the finality of the European integration process gained, by way of speeches of European leaders like Joschka Fischer, Jacques Chirac, Tony Blair and Guy Verhofstadt, fifty years after the Schuman declaration, a new momentum.