

# De grootste crisis ooit? De Europese Unie in 2005

Edith DRIESKENS

Onderzoeker FWO-Vlaanderen aan het Instituut voor  
Internationaal en Europees Beleid van de K.U.Leuven

Bart KERREMANS

Hoogleraar aan het Instituut voor  
Internationaal en Europees Beleid van de K.U.Leuven

Op 1 december 2005 pleitte Guy Verhofstadt voor de oprichting van een 'Verenigde Staten van Europa': een kerngroep van Eurozonelanden met daarrond een confederatie van staten, de 'Organisatie van Europese Staten'.<sup>1</sup> Een sociaal-economische strategie, technologische samenwerking, een Europese Ruimte voor Justitie en Veiligheid en een Europese diplomatie met bijhorend leger zal de EU krachtiger en minder betuttelend maken, aldus Verhofstadt. In deze bijdrage blikken we terug op de belangrijkste politieke en economische ontwikkelingen in de EU in 2005. Dit jaar zal vooral worden herinnerd als het jaar waarin het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* werd verworpen. Niettegenstaande een overheersend gevoel van algemene malaise, werden er, zoals wordt aangetoond, toch een aantal moeilijke beleidsknopen doorgemaakt en zelfs nieuwe initiatieven genomen.

## I. De grootste crisis ooit?

### A. Het Franse en Nederlandse 'neen'

Op 29 mei keurde 54,8% van de Franse bevolking in een referendum het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* af. Drie dagen later volgde 61,7% van de Nederlanders dit voorbeeld. Uit de *Eurobarometer* bleek dat socio-economische bekommernissen, en vooral de vrees voor werkgelegenheid ('de Poolse loodgieter') en de onvrede met het voorgestelde sociale model, aan de basis hadden

1. Guy Verhofstadt (2005) *De Verenigde Staten van Europa*. Antwerpen: Houtekiet.

gelegen van het Franse 'non'.<sup>2</sup> Het Nederlandse 'neen' bleek ingegeven door een gebrek aan informatie, de vrees voor verlies aan soevereiniteit, onvrede met de hoge financiële bijdrage aan de Europese begroting en kritiek op de regering-Balkenende.<sup>3</sup> EU-voorzitter Juncker sprak over 'de grootse crisis ooit' en stelde ontgoocheld vast dat Europa niet langer tot dromen inspireerde. Commissievoorzitter Barroso waarschuwde voor permanente crisis en verlamming. En hoewel zij de lidstaten opriepen om geen eenzijdige maatregelen te nemen, besloten een aantal landen hun voornemen om soortgelijke referenda te organiseren te laten varen. De Britse regering deed dit op 6 juni bij monde van buitenlandminister Jack Straw. Uiteindelijk nam de Europese Raad op 17 juni de beslissing om een algemene reflectieperiode van één jaar – 'een periode van bezinning'<sup>4</sup> – in te bouwen en zo de vooropgestelde ratificatiedeadline van 1 november 2006 *de facto* op te heffen.

Gerhard Schröder, toen nog Kanselier, had in de aanloop naar deze Europese Raad tevergeefs geprobeerd om de zes *stichtende* lidstaten – Frankrijk, Duitsland, Italië, België, Nederland, Luxemburg – op één lijn te brengen en het grondwettelijk verdrag nieuw leven in te blazen. Door het afhaken van Nederland en Italië beperkte de bijeenkomst zich op 4 juni tot een diner met de Franse president Jacques Chirac. Vijftig jaar eerder hadden deze zes tijdens de *Conferentie van Messina* het Europese integratieproces op nieuwe sporen gezet nadat het Franse parlement het *Verdrag ter oprichting van de Europese Defensiegemeenschap* (EDG) had afgewezen. In een toespraak aan de universiteit van Messina ter gelegenheid van deze vijftigste verjaardag had Barroso eerder op de dag gewaarschuwd voor ideologische verlamming tussen lidstaten die de markt boven de staat plaatsen en zij die het omgekeerde doen.<sup>5</sup> Ook waarschuwde hij voor het verantwoordelijk stellen van de EU voor de problemen op nationaal niveau. Barroso benadrukte ten slotte dat het Europese integratieproces niet stopt met het afwijzen van het grondwettelijk verdrag door Frankrijk en Nederland. Op 1 september voegde hij hier tijdens een bezoek aan Polen aan toe dat het *Verdrag van Nice* werkt. De vrees dat de toetreding van tien nieuwe lidstaten op 1 mei 2004 de beslissingscapaciteit van de Europese instellingen zou afzakken was ongegrond gebleken. Drie weken later, op 21 september, bevestigde Barroso na afloop van een informeel seminarie in het Waals-Brabantse Hêlécine dat een Europees grondwettelijk verdrag weinig waarschijnlijk is in de eerstkomende jaren. Als hoeder van de (bestaande) verdragen zou de Commissie ook geen nieuwe initiatieven nemen om het ratifi-

2. European Commission, *Flash Eurobarometer 171: The European Constitution: Post-referendum survey in France*, Brussel, 15 juni 2005.
3. European Commission, *Flash Eurobarometer 172: The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands*, Brussel, 15 juni 2005.
4. *Verklaring van de Staatshoofden en Regeringsleiders van de Lidstaten van de EU over de ratificatie van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa*, Brussel, 17 juni 2005.
5. *Discours de José Manuel Barroso, président de la Commission européenne, à l'occasion du 50ème anniversaire de la Conférence de Messine: Messine, 50 ans après: faire de la crise un atout*, Messina, 4 juni 2005.

catieproces te redden. Volgens de Commissievoorzitter was er weinig nood aan nieuwe institutionele discussies over de toekomst van de EU, maar des te aan meer concrete actie: "Let's get Europe back to work".<sup>6</sup>

## B. Dialoog en debat

De Commissie vertaalde het Franse 'non' en het Nederlandse 'neen' vrijwel onmiddellijk in termen van een *communicatiedeficit*: een nieuwe manier van communiceren, neergeschreven in een nieuwe communicatiestrategie, moet de EU opnieuw dichterbij de burger brengen. Op 20 juli lanceerde Vice-Commissievoorzitter en Commissaris voor Interinstitutionele Betrekkingen en Communicatiestrategie, Margot Wallström, een *Actieplan* dat de communicatievaardigheden van de Commissie moet verbeteren.<sup>7</sup> Op 13 oktober volgde het 'Plan D', een plan voor *Democratie, Dialoog en Debat*.<sup>8</sup> Dit plan was opgevat als bijdrage van de Commissie aan de afgesproken reflectieperiode en niet als wondermiddel voor het redden van het grondwettelijk verdrag. Een witboek over het Europese communicatiebeleid volgde begin februari 2006.<sup>9</sup>

De voorgestelde communicatieaanpak is gestoeld op drie beginselen: luisteren, communiceren en aanpassen. De burgers moeten immers niet enkel geïnformeerd worden over het reilen en zeilen binnen de EU; er moet ook naar hen worden geluisterd en rekening worden gehouden met hun standpunten ('luisteren'). Bovendien moet de Commissie communiceren over de manier waarop het beleid van de EU gevolgen heeft voor het dagdagelijkse leven, alsook over de meerwaarde ervan ('communiceren'). De Commissie moet deze boodschap afstemmen op de verschillende doelgroepen en de verschillende lidstaten en brengen in een verstaanbare taal via de informatiekkanalen die de burgers wensen ('aanpassen'). De lidstaten blijven echter verantwoordelijk voor het dichteren van de communicatiekloof. Het zijn immers zij die de nationale debatten moeten organiseren.

Dit was ook de ondertoon in de informatienota die Wallström op 2 maart aan haar collega-commissarissen had overgemaakt. Deze nota bevatte tien concrete initiatieven om het debat over het grondwettelijk verdrag te stimuleren, zoals een ruimere gratis verspreiding van de tekst en het ter beschikking stellen van audiovisueel materiaal. In de nota onderstreepte Wallström dat de Commissie het ratificatieproces steunde en een actieve partner wenste te zijn in het informeren van

6. *Press Conference at the European Commission*, Brussel, 21 september 2005.

7. *Communication to the Commission, Action Plan to Improve Communicating Europe by the Commission*, Brussel, 20 juli 2005.

8. COM(2005)494 final, *The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate*, Brussel, 13 oktober 2005.

9. COM(2006)35 final, *White Paper on a European Communication Policy*, Brussel, 1 februari 2006.

de burgers, zonder hierbij te vervallen in propaganda.<sup>10</sup> Aangezien de Commissie het zag als de taak van de lidstaten om het belang van de tekst duidelijk te maken, zou zij niet tussenkomen of initiatieven ondersteunen tegen de wil van deze lidstaten in.

### C. Reflectie en ratificatie

Toch stelde de Europese Raad in juni dat het ratificatieproces gewoon doorgaat. Van nieuwe onderhandelingen was geen sprake. In de zomer van 2005 ratificeerden drie lidstaten het grondwettelijk verdrag: Cyprus (30 juni), Malta (6 juli) en Luxemburg (10 juli). Deze ratificaties brachten de stand op 13-2 in het voordeel van het ja-kamp. Eerder op het jaar hadden ook Slovenië (1 februari), Italië (6 april), Griekenland (19 april), Slowakije (11 mei), Spanje (18 mei), Oostenrijk (25 mei), Duitsland (27 mei) en Letland (2 juni) de tekst geratificeerd. Net als in Frankrijk en Nederland vroeg men in Spanje en Luxemburg de mening van de burger in een *adviserend* referendum. Een ruime meerderheid (76,7%) van de beperkt opgekomen Spaanse bevolking (42,3%) stemde op 18 mei in met de verdragstekst. Een kleine meerderheid (56,5%) van de – verplicht opgekomen – Luxemburgse bevolking (86,8%) deed op 10 juli hetzelfde. Bij de referenda in Frankrijk en Nederland brachten 69,9% en 62,8% van de kiesgerechtigden hun stem uit. De overige elf lidstaten ratificeerden het grondwettelijk verdrag via louter parlementaire weg.

Tabel 1. *Status-quaestionis* ratificatie Grondwettelijk Verdrag op 31 december 2005

2004	1	11 november	Litouwen
	2	20 december	Hongarije
2005	3	1 februari	Slovenië
	4	6 april	Italië
	5	19 april	Griekenland
	6	11 mei	Slowakije
	7	18 mei	Spanje
	8	25 mei	Oostenrijk
	9	27 mei	Duitsland
	10	2 juni	Letland
	11	30 juni	Cyprus
	12	6 juli	Malta
	13	10 juli	Luxemburg

10. *Information Note from Vice-President Wallström to the Commission, Communicating the Constitution: 10 Concrete Actions by the Commission*, Brussel, 2 maart 2005.

Ook in België worden Europese verdragen geratificeerd via parlementaire weg.<sup>11</sup> Omdat het grondwettelijk verdrag een *gemengd* verdrag is, moet de tekst worden geratificeerd door zeven parlementen: de Senaat, de Kamer, het Parlement van het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest, het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, de Waalse Gewestraad, de Franstalige Gemeenschapsraad en het Vlaams Parlement. Dit gebeurde achtereenvolgens op 28 april, 19 mei, 17 juni, 20 juni, 29 juni en 19 juli 2005. Het Vlaams Parlement ratificeerde de tekst als laatste op 8 februari 2006. Ook in België werd lange tijd gespeeld met de idee om een niet-bindend referendum te organiseren. Op 14 december 2004 stemde de *Commissie voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming van de Instellingen* van de Kamer in met het organiseren van zulk een referendum. VLD, MR, Ecolo, Vlaams Belang en Spirit stemden vóór; SP.A, PS, CD&V en CDH tegen. Op 23 januari 2005 liet Spirit weten het voorstel niet langer te steunen. De partij vreesde immers dat het Vlaams Belang het initiatief zou kapen en ombuigen tot een referendum over de toetreding van Turkije. Door het afhaken van Spirit raakten de voorstanders van een referendum in de minderheid en werd het voorstel op 16 februari definitief opgeborgen.

## II. De uitbreiding van de EU

In 2005 domineerde het al dan niet opstarten van toetredingsonderhandelingen met Turkije en Kroatië de uitbreidingsdiscussies binnen de EU. Toch waren er ook belangrijke ontwikkelingen in de toetredingsdossiers van Roemenië, Bulgarije en de Balkanlanden. Bovendien zette Barroso op 6 oktober tijdens een bezoek aan Kiev de deur op een kier voor de toetreding van Oekraïne. Enkele dagen later, op 17 oktober, besloot de nieuw verkozen Noorse regering de vraag of ook Noorwegen zou toetreden tot de EU onbeantwoord te laten.

### A. Turkije

Op 29 juli vervulde de Turkse regering met de ondertekening van het Ankara-protocol de laatste formele voorwaarde voor het opstarten van de toetredingsonderhandelingen op 3 oktober. Hiermee stemde zij in met de uitbreiding van de bestaande douane-unie tussen Turkije en de EU met de tien landen die op 1 mei 2004 toetraden. Na afloop verklaarde de Turkse premier Recep Tayyip Erdogan

11. Voor een gedetailleerd overzicht van het ratificatieproces in België zie: Delreux Tom, 'Belgium and the EU Constitutionalising Process: The Perspective of a Founding Father Member State', in Hesse Joachim Jens, Toonen Theo (Eds.), *The impact of the 'European Constitution' on the National Political and Legal System*, 2006, Baden-Baden, Nomos.  
Delreux, Tom, 'Nog steeds de beste leerling van de klas? België en het Europees constitutionaliseringproces' in *Internationale Spectator*, 60, 2006, 6.

dat deze ondertekening wel geen erkenning inhield van Cyprus. De Europese Commissie gaf de Turkse regering het voordeel van de twijfel, ook omdat haar juridische diensten van oordeel waren dat het ging om een eenzijdige verklaring en dat deze geen afbreuk deed aan de bepalingen van het Ankara-protocol. Op 1 september ging de Turkse minister van buitenlandse zaken, Abdullah Gul, een stap verder en stelde dat er geen sprake kon zijn van een gelijke behandeling van Grieks-Cypriotische vliegtuigen en schepen in Turkse lucht- en zeehavens aangezien het Ankara-protocol niet gaat over diensten. Ook het samenvallen van het proces van de Turkse schrijver-dichter Orhan Pamuk met de Europese Raad van 16 december 2005 werd door de Europese Commissie gezien als een provocatie, net als de annulering van een conferentie over de Armeense genocide door een rechtbank in Istanbul op 22 september.

Onder druk van Cyprus en Frankrijk bleef een Europese reactie niet lang uit. Na het nodige diplomatieke getouwtrek verklaarde de EU op 21 september dat Turkije Cyprus moet erkennen als onderdeel van het toetredingsproces: "Recognition of all Member States is a necessary component of the accession process. Accordingly, the EU underlines the importance it attaches to the normalisation of relations between Turkey and all EU Member States, as soon as possible".<sup>12</sup> Bovendien eisten de Europese lidstaten een "full, non-discriminatory implementation" van het Ankara-protocol: "The European Community and its Member States stress that the opening of negotiations on the relevant chapters depends on Turkey's implementation of its contractual obligations to all Member States. Failure to implement its obligations in full will affect the overall progress in the negotiations". Ook vanuit het Europees Parlement kwam er reactie. Op 28 september vroeg het Parlement in een (niet-bindende) resolutie dat de Turkse erkenning van de Armeense genocide (1915) een toetredingsvoorwaarde zou worden. De parlementsleden benadrukten voorts dat het Verdrag van Nice geen goede basis vormt voor de toetreding van nieuwe lidstaten. Ook werd de stemming over de uitbreiding van het Ankara-protocol een tweede keer uitgesteld.

Na lange en uiterst moeilijke discussies werden de toetredingsonderhandelingen met Turkije geopend in de nacht van 3 op 4 oktober. Om de vooropgestelde datum van 3 oktober alsnog te halen, oordeelde EU-voorzitter Jack Straw dat de Britse tijd van toepassing was. De Oostenrijkse regering bleef tot het laatste moment voorstander van een geprivilegieerd partnerschap; de Turkse regering weigerde genoeg te nemen met minder dan volwaardig lidmaatschap. Uit het onderhandelingskader blijkt dat toetreding wel degelijk de doelstelling van de onderhandelingen is.<sup>13</sup> De tekst verwijst expliciet naar artikel 49 van het EU-Verdrag – het verdragsartikel dat de toetreding van nieuwe lidstaten regelt, maar herhaalt tegelijkertijd dat de onderhandelingen een open einde hebben. Voorts

12. *Enlargement: Turkey, Declaration by the European Community and its Member States*, Brussel, 21 september 2005.

13. *Negotiating Framework for Turkey*, 3 oktober 2005.

werd de absorptiecapaciteit van de EU vastgelegd als beoordelingscriterium voor de toetreding van nieuwe landen: "Enlargement should strengthen the process of continuous creation and integration in which the Union and its Member States are engaged. Every effort should be made to protect the cohesion and effectiveness of the Union. In accordance with the conclusions of the Copenhagen European Council in 1993, the Union's capacity to absorb Turkey, while maintaining the momentum of European integration is an important consideration in the general interest of both the Union and Turkey". Onder Amerikaanse druk ging de Turkse regering ook akkoord met het afstemmen van haar beleid ten aanzien van derde landen en de standpunten die zij als regering inneemt in internationale organisaties op de EU en haar lidstaten.

## B. Kroatië

Een half uur na het openen van de toetredingsonderhandelingen met Turkije werden ook toetredingsonderhandelingen met Kroatië gestart. De Europese Raad had in december 2004 het openen van dergelijke onderhandelingen op 17 maart 2005 gekoppeld aan de medewerking van Kroatië met het Joegoslavië-Tribunaal in Den Haag, en meer bepaald aan het opsporen en uitleveren van oud-generaal Ante Gotovina. Op 16 maart werden deze onderhandelingen voor onbepaalde tijd uitgesteld nadat uit twee brieven van hoofdaanklager Carla Del Ponte opnieuw was gebleken dat de Kroatische regering onvoldoende meewerkte. Deze beslissing werd op kritiek onthaald tijdens de bijeenkomst van de Europese Volkspartij (EVP) in Meise op 22 maart. De dag nadien besliste de Europese Raad dat een werkgroep, voorgezeten door de Luxemburgse buitenlandminister Jean Asselborn en samengesteld uit Javier Solana en vertegenwoordigers van de Europese Commissie, het Verenigd Koninkrijk en Oostenrijk, voortaan zou beoordelen in welke mate Kroatië al dan niet meewerkte met het Tribunaal in Den Haag.

Begin september herhaalde Del Ponte tijdens een conferentie in Bern dat de samenwerking van Kroatië met het Tribunaal "noch perfect, noch volledig" was.<sup>14</sup> Op 30 september toonde Del Ponte zich na afloop van een ontmoeting met de Kroatische regering ontgoocheld. Toch stelde ze drie dagen later in een rapport aan de EU dat deze regering "sedert enkele weken" haar "volledige medewerking" verleende aan de werkzaamheden van het Tribunaal: "During my trip to Zagreb on 30 September, both President Mesic and Prime Minister Sanader assured me that the Croatian authorities are determined to do everything that is necessary to locate and arrest Gotovina. (...) In the light of the above, I can say that, for a few weeks now, Croatia has been cooperating fully with us and is doing everything it can to locate and arrest Ante Gotovina. If Croatia continues to work

14. *Keynote Speech by Carla Del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Annual Conference of Political Affairs, Bern, 1 september 2005.*

with the same resolve and intensity, I am confident that he can be transferred to The Hague soon".<sup>15</sup> Hoewel Del Ponte ontkent dat er politieke druk is uitgeoefend, wordt het groen licht voor Kroatië als een belangrijke voorwaarde gezien voor het instemmen van Oostenrijk met het openen van toetredingsonderhandelingen met Turkije.<sup>16</sup>

### C. Balkan

Ook Servië-Montenegro en Bosnië-Herzegovina kwamen in 2005 een stap dichterbij de EU. Op 10 oktober gingen onderhandelingen met Servië en Montenegro van start over het sluiten van een Stabilisatie- en Associatieakkoord (SAA). Een dergelijk akkoord wordt gezien als de eerste stap naar mogelijk lidmaatschap. Verwacht wordt dat deze gesprekken worden afgerond midden 2006; voorwaarde is dat ook Servië en Montenegro blijven meewerken met het Joegoslavië-Tribunaal in Den Haag. Als gevolg van het instemmen van de Bosnische Serviërs op 6 oktober met het door de EU op tafel gelegde voorstel over de hervorming van de politie in Bosnie-Herzegovina, werden ook hier dergelijke onderhandelingen geopend op 25 november. Voor de Commissie staat wel vast dat deze gesprekken niet worden afgerond vooraleer de vooropgestelde politiehervormingen zijn doorgevoerd. Op 9 november adviseerde de Commissie ten slotte om de status van kandidaat-lidstaat toe te kennen aan Macedonië. Deze aanbeveling was onderdeel van de algemene uitbreidingsstrategie voor Turkije, Kroatië en de Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Servië-Montenegro, Kosovo) die de Commissie die dag goedkeurde.<sup>17</sup> Uitgangspunten zijn het nakomen van de aangegane verbintenissen met betrekking tot de uitbreiding, het nauwgezet toepassen van de vooropgestelde toetredingsvoorwaarden en een betere communicatie over de uitbreiding met de burgers. In de aanloop naar de Europese Raad van december koppelde Frankrijk de toekenning van de status van kandidaat-lidstaat aan Macedonië aan het bereiken van een akkoord over de meerjarenbegroting (zie verder). Uiteindelijk kreeg Macedonië deze status toegekend; een datum voor het opstarten van de eigenlijke onderhandelingen werd niet vastgelegd.

### D. Roemenië en Bulgarije

Op 25 oktober maakte de Commissie duidelijk dat Roemenië en Bulgarije hun hervormingsinspanningen moeten opdrijven willen zij toetreden tot de EU op 1 januari 2007. Pijnpunten in Roemenië blijven de hervorming van de overheids-

15. *Assessment by the Prosecutor of the co-operation provided by Croatia*, Den Haag, 3 oktober 2005.

16. *Haager Tribunal verärgert über oberste Anklägerin*, *Suddeutsche Zeitung*, 4 oktober 2005.

17. COM (2005)561, *2005 enlargement strategy paper*, Brussel, 9 november 2005.



diensten en het justitiële apparaat en de strijd tegen corruptie.<sup>18</sup> De Roemeense regering moet bovendien werk maken van het slabakkende privatiseringsproces en het juridische en administratieve bedrijfskader verbeteren. Ook de Bulgaarse regering moet de strijd aanbinden met de georganiseerde misdaad en corruptie en de werking van de justitie verbeteren.<sup>19</sup> Bovendien moet deze regering bijkomende inspanningen leveren op het vlak van mensen- en minderhedenrechten. De Commissie uitte ook haar bezorgdheid over het groeiende tekort op de lopende rekening. Op het gebied van de omzetting en toepassing van Europese regelgeving kampen beide landen met dezelfde problemen; bijkomende inspanningen zijn vooral nodig op vlak van voedselveiligheid en de toewijzing van structuurfondsen. Roemenië en Bulgarije ondertekenden hun toetredingsverdragen op 25 april. Sindsdien wonen hun vertegenwoordigers de Europese ministerraden bij als waarnemers. De europarlementsleden beslisten hun Roemeense en Bulgaarse collega's pas te verwelkomen op 26 september. Wanneer Roemenië en Bulgarije er niet in slagen om de vooropgestelde hervormingen tijdig door te voeren, kan de Commissie de lidstaten adviseren om de toetreding van deze landen één jaar uit te stellen.<sup>20</sup>

### III. De EU als internationale politieke actor

#### A. Vloedgolven in Zuidoost-Azië en civiele bescherming

Op 26 december 2004 overspoelden vloedgolven de kusten van Zuidoost-Azië. Naar schatting 250.000 mensen kwamen om het leven of bleven vermist. Ruim een half miljoen kustbewoners raakte gewond. Het tienvoud hiervan werd dakloos. Naar aanleiding van de gebeurtenissen pleitte Guy Verhofdstadt opnieuw voor de oprichting van een *EU-fast*, een *European Union First Aid and Support Team* dat, naar analogie met het Belgische *B-fast*, in dergelijke crisissituaties de eerste humanitaire noodhulp zou kunnen organiseren.<sup>21</sup> Verhofstadt's idee vond begin 2005 weerklank op Europees niveau. Zo lanceerde Europees Commissaris voor Externe Betrekkingen, Benita Ferrero-Waldner, in een interview met de *Financial Times* het voorstel om tegen 2007 een Europees korps op te richten bestaande uit 5.000 nationale experts op het gebied van natuurrampen, zoals dokters, brandweerlui en technici.<sup>22</sup> De EU moest immers niet enkel met financiële middelen

18. COM(2005)534, *Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Brussel, 25 oktober 2005.

19. COM(2005)534, *Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report*, Brussel, 25 oktober 2005.

20. COM(2005)55 final/2, *Commission Opinion of 22 February 2005 on the applications for accession to the European Union by the Republic of Bulgaria and Romania*, Brussel, 18 april 2005.

21. De oprichting van een dergelijk team was reeds tijdens de minidefensietop van 29 april 2003 voorgesteld.

22. *Tsunamis prompt EU review of civil crisis management*, *Financial Times*, 4 januari 2005.

over de brug komen, maar ook structurele maatregelen nemen om een toekomstige crisis op een beter gecoördineerde manier te kunnen opvangen.

Op 6 januari kende de Commissie tijdens een donorconferentie in Jakarta een bedrag van 473 miljoen euro toe aan de getroffen gebieden, waarvan 123 miljoen bestemd voor humanitaire noodhulp en 350 miljoen voor wederopbouw. Het budget voor wederopbouw werd vrijwel integraal verdeeld over de drie zwaarst getroffen landen: Indonesië (200 miljoen), Sri Lanka (95 miljoen) en de Malediven (16 miljoen). De overige 12 miljoen ging naar *horizontale* projecten. In Indonesië levert de EU sinds het najaar van 2005 een bijkomende bijdrage via de *Aceh Monitoring Mission* (AMM). Door de nabijheid van het epicentrum van de zeebeving werd de Indonesische provincie Atjeh zwaar getroffen. De hulpverlening in het gebied werd evenwel bemoeilijkt door het sinds 1976 aanslepende conflict tussen de Indonesische regering en de rebellenbeweging *Gerakon Aceh Merdeka* (GAM), die ijvert voor een onafhankelijk Atjeh. Na zeven maanden van onderhandelen onder leiding van de voormalige Finse president Martti Ahtisaari onderschreven beide partijen op 15 augustus een vredesakkoord in Helsinki. Deze onderhandelingen werden gevoerd in het kader van het *Crisis Management Initiative* (CMI), maar financieel ondersteund door de Commissie. Op 15 september stuurde de EU samen met Noorwegen, Zwitserland, Brunei, Malesië, Singapore, Thailand en de Filipijnen 226 waarnemers naar Atjeh om toe te zien op de naleving van het akkoord. De missie bleef ter plaatse tot 15 maart 2006 en stond onder leiding van de Nederlander Peter Feith.

Als gevolg van de gebeurtenissen eind 2004 besliste de EU haar aanpak op het gebied van *civiele bescherming* – zijnde: de hulpverlening in de eerste uren en dagen na een ramp – te herdefiniëren in een aantal beleidsdocumenten. Om de initiatieven van de Europese instellingen en lidstaten beter op elkaar af te stemmen presenteerde het Luxemburgse voorzitterschap op 31 januari een eerste actieplan.<sup>23</sup> Op 20 april volgden twee Commissiemededelingen: een eerste over de versterking van de algemene aanpak van de EU betreffende rampen en crisissituaties in derde landen; een tweede over de verbetering van het in 2001 opgerichte communautaire mechanisme inzake civiele bescherming.<sup>24</sup> De kern van dit mechanisme is een *waarnemings- en informatiecentrum* in Brussel dat 24 uur per dag bemand en bereikbaar is, en dat in crisissituaties de bijstand vanuit de lidstaten organiseert en coördineert. De Commissie stelde ook voor om het beschikbare budget voor civiele bescherming te verhogen en werkte het juridisch kader uit voor een nieuw financieel beleidsinstrument – het *Instrument voor Snelle Respons en Paraatheid bij*

23. *Follow-up to the extraordinary meeting of the GAERC on 7 January 2005 on the earthquake and tsunamis in the Indian Ocean – European Action Plan*, Brussel, 28 januari 2005.

24. COM(2005)153 final, *Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in third countries*, Brussel, 20 april 2004; COM(2005)113 final, COM(2005)137 final, *Improving the Community Civil Protection Mechanism*, Brussel, 20 april 2004.

*Ernstige Noodsituaties.*<sup>25</sup> Deze initiatieven moeten een meer effectieve en efficiënte geïntegreerde crisisaanpak mogelijk maken.

## B. Aanslagen in Londen en terrorismebestrijding

Op 7 juli werd de Britse hoofdstad Londen getroffen door terroristische aanslagen. Een serie bomaanslagen op metrotoestellen en bussen kostte het leven aan 52 mensen. Tientallen pendelaars raakten gewond. Op 21 juli volgde een tweede reeks aanslagen. De Europese lidstaten beslisten uiteindelijk om geen nieuwe initiatieven te nemen, maar wel een aantal eerder genomen beslissingen te versnellen en hun deadline te vervroegen, zoals de invoering van het Europees *arrestatiebevel* en *bewijsbevel*. Ook kreeg het debat over het bewaren van gegevens betreffende telefoon- en internetgebruik ter bestrijding van strafbare feiten als terrorisme een nieuwe wending.

Op 7 juni had het Europees Parlement een initiatief van het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Frankrijk en Ierland in dit kader afgekeurd. Ook een gewijzigd voorstel werd verworpen op 27 september. Enkele dagen eerder, op 21 september, had de Commissie een compromisvoorstel op tafel gelegd. De Commissie stelde voor om een onderscheid te maken in de tijdsduur dat bepaalde gegevenstypes bewaard dienen te worden, om de lidstaten te verplichten dienstverleners te vergoeden voor kosten die voortvloeien uit het bijhouden van gegevens, om hen verantwoordelijk te maken voor het verwerken van de verzamelde gegevens, alsook om de procedure om nieuwe gegevenstypes aan de beleidsmaatregel toe te voegen te vergemakkelijken.<sup>26</sup> Op 13 oktober gingen de lidstaten binnen de Raad akkoord om voort te werken op basis van het voorstel van de Commissie. De Raad hoopte een akkoord te bereiken voor het einde van 2005, maar het Europees Parlement ging opnieuw dwarsliggen en dreigde er zelfs mee om de Raad voor het Hof van Justitie te brengen. De Raad keurde op 2 december een afgezwakte versie van het Commissievoorstel goed. Ierland, Slovenië en Slowakije stemden tegen. Nadat ook het Europees Parlement het licht op groen zette op 14 december, liet de Ierse regering weten dat zij naar het Hof van Justitie zal stappen. De regering is immers van oordeel dat de EG met deze richtlijn haar bevoegdheden overschreden heeft.

Groot-Brittannië slaagde er als EU-voorzitter in om tijdens de Euromed-top in Barcelona op 28 november een terrorismegeodragscode – de *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism* – te laten goedkeuren waarin terrorisme ten stelligste wordt veroordeeld: “Today, we reiterate our total condemnation of ter-

25. COM(2005)113 final, *Voorstel voor een Verordening van de Raad tot instelling van een Instrument voor snelle respons en paraatheid bij ernstige noodsituaties*, Brussel, 6 april 2004.

26. COM(2005)438 final, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the retention of data processed in connection with the provision of public electronic communication services and amending Directive 2002/58/EC*, Brussel, 21 september 2005.

rorism in all its forms and manifestations and our determination to eradicate it and to combat its sponsors".<sup>27</sup> Hoewel ze geen overeenstemming bereikten over een gezamenlijke definitie van het begrip 'terrorisme', spraken de Europese lidstaten en hun Mediterrane buurlanden – Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Jordanië, Libanon, Libië, Syrië, Israël en de Palestijnse Autoriteit – af om in de toekomst nauwer samen te werken in de strijd tegen het internationaal terrorisme, ook in het kader van de Verenigde Naties. Zo stelden de Euromed-landen om niet langer asiel of onderdak te verlenen aan terroristen, om informatie uit te wisselen over terroristen en terroristische netwerken, alsook om terrorisme niet langer te associëren met bepaalde landen, culturen of religies.

Toch maakten de Europese lidstaten deze associatie in de *EU-Strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism* die op 1 december werd goedgekeurd.<sup>28</sup> In het document wordt de terrorismedreiging immers gedefinieerd als *moslimterrorisme*: "But the terrorism perpetrated by Al-Qa'ida and extremists inspired by Al-Qa'ida has become the main terrorist threat to the Union. While other types of terrorism continue to pose a serious threat to EU citizens, the Union's response to radicalisation and recruitment focuses on this type of terrorism". Ook uit de voorgestelde aanpak blijkt deze koppeling. Op 1 december hechtten de ministers van justitie voorts hun goedkeuring aan een meer algemene *EU Counter-Terrorism Strategy*.<sup>29</sup> Volgens deze strategie vergt terrorismebestrijding Europese samenwerking op vier domeinen: het voorkomen van rekrutering door terroristische organisaties, de bescherming van burgers en basisinfrastructuur, de vervolging van terroristen en het verkleinen van de gevolgen van een aanslag.

### C. Illegale en economische migratie

In september en oktober werden de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla meerdere malen bestormd door veelal West-Afrikaanse vluchtelingen die zo het Europese grondgebied probeerden te bereiken. Een onderzoeksteam van de Commissie concludeerde dat zowel Marokko als de EU wordt geconfronteerd met een groeiende migratiedruk vanuit Afrika.<sup>30</sup> Deze druk zal als gevolg van armoede, conflicten en ecologische problemen enkel toenemen. De onderzoekers adviseerden om de Europese samenwerking met en hulp aan Marokko te versterken, alsook om een dialoog met Algerije op te starten. Voorts moet een omvattend migratiebeleid voor de landen in sub-Sahara-Afrika worden ontwikkeld, aangezien de meeste illegale migranten in het Middellandse Zeegebied uit landen als Mali en Gambia afkomstig zijn. Begin december namen Spanje, Frankrijk en Italië de be-

27. *Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism*, Barcelona, 27 november 2004.

28. *EU-Strategy for combating radicalisation and recruitment to terrorism*, Brussel, 1 december 2005.

29. *EU Counter-Terrorism Strategy*, Brussel, 1 december 2005.

30. *Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report Technical Mission to Morocco on illegal Migration 7th October- 11th October 2005*, 19 oktober 2005.

slissing om gezamenlijke patrouilles te organiseren in het Middellandse Zeegebied. Ook de Commissie deed voorstellen in dit verband.<sup>31</sup>

Begin 2005 had de Commissie het debat over *economische migratie* heropend. In het *Groenboek* van 11 januari werd deze vorm van selectieve arbeidsmigratie niet enkel omschreven als een oplossing voor het probleem van de vergrijzing van de Europese bevolking en een middel in de realisatie van het Lissabon-proces, maar ook als een manier om illegale migratie te bestrijden.<sup>32</sup> De bedoeling is om in de toekomst vooral (hoog)geschoolde migranten uit derde landen toegang te verlenen tot het Europese grondgebied. De Commissie erkende in haar nota dat de beslissing over het aantal migranten dat wordt toegelaten aan de lidstaten toekomt. Omwille van de grensoverschrijdende gevolgen van de voorgestelde migratie en de internationale verplichtingen van de EU pleitte zij evenwel voor een harmonisering van de regelgeving en een gezamenlijke aanpak op Europees niveau. Om de nationale debatten over de toelatingsprocedures voor economische migranten vorm te geven, werden in de tekst vooral vragen gesteld, bijvoorbeeld of de EU het principe van de *green card* moet invoeren, naar analogie met de Verenigde Staten. Op 21 december herhaalde de Commissie haar standpunt inzake economische migratie en lanceerde een actieplan met betrekking tot legale migratie.<sup>33</sup> Op 1 december waren de Europese lidstaten het eens geraakt over een richtlijn met gemeenschappelijke minimumnormen betreffende asielverlening.<sup>34</sup>

#### D. De EU op het terrein: nieuwe missies in 2005

*Balkan* – Op 24 november besloten de Europese lidstaten om het mandaat van de EUPM-politiemissie in Bosnië-Herzegovina te verlengen met één jaar, tot eind 2007. De leiding van de missie werd overgenomen door Vincenzo Coppola (IT). De missie kreeg wel een meer beperkte omvang, zowel in aantal manschappen als in reikwijdte. Aangezien ook het mandaat van de PROXIMA-missie op 14 december afliep, werd dezelfde dag beslist om de Europese aanwezigheid in Macedonië met een half jaar te verlengen. In het kader van de nieuwe EUPAT-missie zullen 30 experts de Macedonische politie adviseren op het vlak van grenscontrole, openbare veiligheid en in de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad.

*Irak* – Op 21 februari ging de EU akkoord met het opstarten van een *rule of law*-missie in Irak (EUJUST LEX). Op vraag van de Iraakse autoriteiten krijgen

31. COM(2005)621, *Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court*, Brussel, 30 november 2005.

32. COM(2004)811 final, *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, Brussel, 11 januari 2005.

33. European Commission, *Policy Plan on Legal Migration*, 21 december 2005.

34. Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Brussel, 17 november 2005.

770 rechters, aanklagers en politie- en penitentiaire ambtenaren sinds midden 2005 een opleiding op het vlak van management en het voeren van gerechtelijke onderzoeken. De missie is beperkt in tijd en duurt één jaar. Aan het hoofd staat Stephen White (GB).

*Congo* – Op 30 april stuurde de EU uiteindelijk een 30-koppig team naar de Congolese hoofdstad Kinshasa om mee te helpen met de oprichting van een geïntegreerde politie-eenheid (EUPOL KINSHASA). Twee dagen later gingen de Europese lidstaten ook in op de vraag van de Congolese regering om advies en bijstand te verlenen aan de hervorming van de Congolese veiligheidssector. Gedurende twaalf maanden worden acht experts gedetacheerd naar sleutelposities binnen de Congolese administratie, zoals de Generale Staf en het kabinet van de minister van defensie (EUSEC RD CONGO). Hoofd van deze tweede missie is Pierre Joana (FR).

*Palestijnse gebieden* – Op 14 november stemden de Europese lidstaten in met de oprichting van een politiemissie die de Palestijnse Autoriteit moet ondersteunen in de uitbouw van een effectieve en duurzame politiestructuur. Deze missie, EUPOL COPPS ging van start op 1 januari 2006 en blijft drie jaar actief. Aan de missie nemen 33 officieren deel; de leiding is in handen van Jonathan McIvor (IR). Sinds eind november helpen bovendien 60 Europese waarnemers – politieofficieren en douaneambtenaren – de Palestijnse Autoriteit bij het controleren van de grensovergang tussen Egypte en de Gazastrook in Rafah. Aan het hoofd van deze waarnemersmissie, de EUBAM RAFAH, staat de Italiaan Pietro Pistolese.

*Darfur* – In juli stonden de EU en de NAVO in voor het luchttransport van Afrikaanse militairen die deelnamen aan de AMIS II-vredesmissie van de Afrikaanse Unie (AU) in Darfur. De EU ondersteunt de werkzaamheden van de AU in Darfur sindsdien niet enkel op financieel en logistiek vlak, maar ook op civiel en politieel vlak (AMIS EU supporting action). Zo geeft een politieteam ondersteuning aan de AMIS II-politiecommandostructuren, de opleiding van het CIVI-POL-personeel en de ontwikkeling van een politie-eenheid binnen het secretariaat van de Afrikaanse Unie. Op 18 juli benoemde de EU de voormalige Finse minister van ontwikkelingssamenwerking Pekka Haavista tot speciale gezant voor het conflictgebied.

*Moldavië/Oekraïne* – Ten slotte ging op 30 november de EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine van start. In het kader van deze missie zullen de komende twee jaar 69 Europese experts op het gebied van politie en douane de lokale overheden in het grensgebied tussen Oekraïne en Moldavië adviseren en opleiden. Deze grensregio is gekend als een broeihaard van smokkel, fraude en illegale handel. Ferenc Banfi (HU) werd aangesteld als hoofd van de missie.

**Tabel 2.** Overzichtstabel EU-missies

	2003	2004	2005
<b>Civiele missies</b>			
EUPOL EUPM			
EUPOL PROXIMA			
EUPOL KINSHASA			
EUSEC RD CONGO			
Aceh Monitoring Mission			
EUBAM RAFAH			
EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine			
EUJUST THEMIS			
EUJUST LEX			
<b>Militaire missies</b>			
EUFOR ALTHEA			
<b>Civiel-militaire missies</b>			
AMIS supporting action			

#### IV. De EU als economische actor

##### A. De Economische en Monetaire Unie

Ook in 2005 domineerde het thema van de begrotingstekorten de werking van de Economische en Monetaire Unie (EMU). In Duitsland, Frankrijk, Italië, Portugal en Griekenland bleven deze tekorten immers boven de afgesproken drieprocent-norm. Bovendien was de discussie over de aanpassing – lees: versoepeling – van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) in 2004 onbeslist gebleven. Verschillende lidstaten stelden toen voor om bepaalde overheidsuitgaven niet in rekening te brengen bij de berekening van de jaarlijkse overheidstekorten. Schröder zwengelde begin januari het debat opnieuw aan met een opiniestuk in de *Financial Times*.<sup>35</sup> Schröder pleitte ervoor om de uitgaven die voortvloeien uit structurele hervormingen alsook specifieke lasten uit te sluiten bij de berekening van de overheidstekorten. Voor Duitsland zouden dit de uitgaven zijn die gepaard gaan met de ontwikkeling van de Oost-Duitse Länder, alsook de bijdrage aan de Europese begroting. Schröder stelde ook voor om pas over te gaan tot sancties als een land

35. *Financial Times*, 17 januari 2005, p. 13.

in gebreke blijft bij de uitvoering van de programma's ter vermindering van de excessieve begrotingstekorten, en niet langer indien dergelijke tekorten tweemaal op rij opduiken. Schröder richtte zijn pijlen ten slotte op de Commissie, en pleitte voor de vrijwaring van de soevereiniteit van de nationale parlementen met betrekking tot hun begrotingsaanpak: "The stability pact will work better if intervention by European institutions in the budgetary sovereignty of national parliaments is only permitted under very limited conditions. Only if their competences are respected will the member states be willing to align their policies more consistently with the economic goals agreed on by the EU".

Schröder's voorstel kreeg niet enkel tegenwind uit Oostenrijk, Finland, Nederland, Zweden en Denemarken; ook de Bundesbank stelde zich kritisch op.<sup>36</sup> Een aantal landen in Centraal-Europa waren het voorstel wel genegen. Een versoepeling zou immers ook hun toetreding tot de eurozone vergemakkelijken. Hoe dan ook, aan een versoepeling van de regels van het SGP leek geen ontkomen meer. Naarmate het jaar vorderde, evolueerde het denkwerk in de richting van een regeling waarbij lidstaten met een structureel gezonde financiële situatie, en dus met een beperkte overheidsschuld, meer tijd zouden krijgen om een buitensporig begrotingstekort weg te werken. Ook zouden zij minder onder druk worden gezet om een begroting in evenwicht te bereiken. Voor dergelijke lidstaten zou een beperkt deficit aanvaardbaar moeten zijn. De kwestie werd gedeblokkeerd tijdens de Europese Raad van 22 en 23 maart. Het hervormde pact verkleint in feite de mogelijkheden van de EU om sanctionerend op te treden bij buitensporige begrotingstekorten, maar versterkt de mogelijkheden om preventief op te treden. Wat dit laatste betreft, wordt de nadruk immers sterker gelegd op de afbouw van de jaarlijkse begrotingstekorten en de overheidsschuld tijdens economisch gunstige periodes. De Commissie krijgt hier een meer uitgesproken alarmfunctie toebedeeld. In vergelijking met het oorspronkelijke SGP, is de aandacht voor schuldafbouw onder de nieuwe regeling daarenboven groter. De vermindering van het sanctionerende vermogen van de EU is het gevolg van het feit dat landen bij een negatieve groei ernstige economische omstandigheden kunnen invoeren ter verantwoording van een tekort dat groter is dan drie procent van het BNP. In het oorspronkelijke pact moest deze groei minstens twee procent bedragen.<sup>37</sup> Bij kleine overschrijdingen kan een land daarenboven bepaalde uitgaven als ter verschooning invoeren, waaronder ontwikkelingshulp, kosten gepaard gaande met de hervorming van pensioenstelsels of structurele lasten, zo ook de vermelde kost van de Duitse hereniging.

De discussie over de versoepeling van het SGP speelde zich af tegen de achtergrond van een zich herpakkende Amerikaanse dollar. Langzaam maar zeker steeg de waarde van de dollar in 2005 ten opzichte van de euro om half november zijn piek te bereiken. De waardetoeename ten opzichte van het begin

36. *Financial Times*, 18 februari 2005, p. 5.

37. Verordening 1056/2005, artikel 1, lid 1 (in *Publicatieblad EU*, L 174, 7 juli 2005, pp. 5-8).



van het jaar bedroeg toen 13.6%, en dit ondanks een verder groeiend tekort op de Amerikaanse lopende rekening.<sup>38</sup> Aan de basis van deze waardetoeename lagen niet enkel Amerikaanse en Aziatische oorzaken – zoals de stijging van de Amerikaanse rentevoeten of de toename van het aantal Aziatische investeringen in Amerikaanse overheidsobligaties en aandelen. Ook Europese factoren speelden een rol. De Franse en Nederlandse afkeuringen van het Europees grondwettelijk verdrag, gevolgd door een mislukte Luxemburgse poging om een beslissing over de Europese begroting rond te krijgen (zie verder), versterkten immers het beeld dat de EU aan een malaise ten prooi was gevallen. Anderzijds was dan weer opvallend dat Rusland de waarde van de roebel – die tot dan toe hoofdzakelijk aan de waarde van de dollar gekoppeld werd – voortaan sterker – hoewel niet uitsluitend – aan de waarde van de euro wilde koppelen.<sup>39</sup>

## B. De interne markt

Ook in 2005 werden de ontwikkelingen op het vlak van de Europese interne markt sterk gekleurd door de aanslepende discussie over het voorstel van voormalig Europees Commissaris Frits Bolkestein over de vrijmaking van een belangrijk deel van de Europese dienstensector – ook bekend als de *Bolkestein-richtlijn*. Als gevolg van de aanzwellende kritiek op het voorstel begon de Commissie de voorgestelde richtlijn bij te schaven. Vooral nadat Schröder in februari zijn steun omzette in verzet leek een herziening van het voorstel onontkoombaar.<sup>40</sup> Commissievoorzitter Barroso liet in maart uitschijnen dat een herziening van het voorstel een optie was en dat hierbij rekening zou worden gehouden met de wensen van het Europees Parlement. Ook de Europese Raad gaf in maart aan dat het voorliggende voorstel moest worden gewijzigd: “Om de groei en de werkgelegenheid te bevorderen en het concurrentievermogen te versterken moet de interne markt voor diensten volledig operationeel zijn, waarbij tegelijk het Europese sociale model behouden blijft. In het licht van het huidige debat, waaruit blijkt dat de huidige formulering van het richtlijnvoorstel niet echt bevredigend is, verlangt de Europese Raad dat er in het kader van het wetgevingsproces alles aan wordt gedaan om een ruime consensus te bereiken die recht doet aan alle genoemde doelstellingen. De Europese Raad merkt op dat efficiënte diensten van algemeen economisch belang een belangrijke factor zijn voor een goed presterende en dynamische economie.”<sup>41</sup> Vooral het Franse argument over het nakende

38. Dat tekort steeg tot 6.2 procent van het Amerikaanse BNP in het vierde kwartaal van 2005.

39. Als gevolg van de waardedaling van de dollar daalde ook de waarde van de roebel en vergrootte de inflatoire druk in Rusland. De Russische beslissing was vrij logisch aangezien na de uitbreiding van 2004 de EU nog belangrijker werd als afzetgebied. Ruim 65 procent van de Russische buitenlandse handel wordt met de EU gedreven.

40. *Financial Times*, 5 februari 2005, p. 4.

41. Zie punt 22 van de conclusies van het voorzitterschap.

referendum over het Europees grondwettelijk verdrag lijkt hier een doorslaggevende rol te hebben gespeeld. De meest controversiële elementen van het voorstel – het *oorspronglandbeginsel* en de sectoriële reikwijdte van de voorgestelde vrijmaking – kwamen echter pas op tafel in februari 2006, en dit naar aanleiding van de bespreking van de gewijzigde tekst door het Europees Parlement.

### C. De begrotingsperspectieven voor 2007-2013

Ook de in 2004 gestarte discussie over de begroting voor de periode 2007-2013 kwam pas goed op gang in 2005. De toetreding van nieuwe lidstaten deed hier de vraag rijzen of een substantiële toename van het EU-budget al dan niet noodzakelijk was. In het debat stonden de Commissie, een aantal zuidelijke lidstaten en de meeste nieuwe lidstaten lijnrecht tegenover de groep van netto-betalende lidstaten – Duitsland, Oostenrijk, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Terwijl de eerste groep de omvang van het EU-budget wilde verhogen tot 1.26 procent van het BNP van de EU, streefde de tweede groep naar een beperking ervan tot 1 procent van dit BNP. Het Luxemburgse Voorzitterschap had de moeilijke taak om een oplossing te vinden tegen de Europese Raad van 16 en 17 juni.<sup>42</sup>

Door de precare binnenlandse posities van Schröder en Chirac, was het vrijwel meteen duidelijk dat de Duitse en Franse concessiebereidheid beperkt was. De negatieve referenda-uitslagen in Frankrijk en Nederland maakten de zaken er bovendien niet gemakkelijker op. De politieke averij die Chirac en Balkenende hierbij opliepen, maakte het voor hen immers onmogelijk om veel toegevingen te doen. Er werd bijgevolg vooral gekeken naar de Britse regering. Deze beseftte dat de korting ('rebate') die Groot-Brittannië sinds de Europese Top van Fontainebleau (1984) had genoten politiek onhoudbaar was geworden. Tezelfdertijd stelde zij dat onderhandelingen in dit kader enkel mogelijk waren indien de uitgaven voor het Europees landbouwbeleid en regionaal beleid drastisch zouden worden verminderd. Dit laatste lag moeilijk voor zuidelijke lidstaten zoals Spanje. Zij vreesden immers dat in een dergelijk scenario een gedeelte van de regionale steun die zij ontvangen naar de nieuwe lidstaten zou doorschuiven. Een inkrimping leek echter onvermijdelijk. In de aanloop naar de Europese Raad bleek de Commissie bereid toegevingen te doen en ook het Luxemburgse voorzitterschap dacht in die termen. Omdat de vermindering van de landbouwuitgaven onbespreekbaar was, werd er gesnoeid in het budget voor regionale ontwikkeling. Dit werd min of meer gekoppeld werd aan een plafonnering van de Britse korting op

42. De tijd drong omdat er voor de goedkeuring van een *Eigen Middelenbesluit* een procedure gevolgd moet worden waarbij het besluit niet alleen bij unanimitieit door de Raad goedgekeurd moet worden, maar ook door elk van de vijftwintig lidstaten moet worden geratificeerd. Dat kost tijd, net als de technische uitvoeringsmaatregelen die een nieuwe inkomstenbegroting vereist.

ongeveer 5.5 miljard euro.<sup>43</sup> Ook werd een plafonnering van de BTW-bijdragen van de voornaamste netto-betalers voorgesteld.<sup>44</sup> Tevens zou er bespaard worden op het onderzoeksbudget. Met dit alles streefde het Luxemburgse voorzitterschap naar een jaarlijks budget van ruim 900 miljard euro, wat neerkomt op ongeveer 1.1 procent van het BNP van de EU. Dit was lager dan wat de Commissie voorstond, maar hoger dan wat de grootste netto-betalers hadden voorgesteld. Frankrijk en Duitsland bleven zich echter verzetten tegen de koppeling die de Britse regering maakte tussen het beperken van de Britse korting en de hervorming van het landbouwbeleid. EU-Voorzitter Juncker moest dan ook de fakkel doorgeven aan Tony Blair zonder begrotingsakkoord.

Pas in de aanloop naar de informele Europese Raad van Hampton Court (27 oktober 2005) kreeg de Britse strategie gestalte. De vraag naar een hervorming van het landbouwbeleid, werd vervangen door de vraag naar een perspectief op hervorming. Tevens steunde het Britse voorzitterschap het voorstel van de Commissie om een Globaliseringsfonds ("Globalization Adjustment Fund") op te richten, met middelen die de lidstaten moeten helpen de schokken van de globalisering op te vangen, zoals de financiering van opleidingen voor personen die door herstructureringen werkloos zijn geworden. Steeds meer geraakte het begrotingsdebat verweven met de onderhandelingen op het gebied van handel die werden gevoerd in het kader van de WTO, waarin landbouw centraal stond.<sup>45</sup> Daarnaast dook ook een oude verkiezingsbelofte van Chirac op, namelijk om verminderde BTW-tarieven toe te passen op restaurantmaaltijden.

Pas op 5 december – tien dagen voor de aanvang van de Europese Raad – kwam het Britse voorzitterschap met cijfers voor de dag. Dit kaderde in de Britse strategie om de discussies over de cijfers aan een maximale druk tot compromis bloot te stellen. De totale omvang van het door de Britten voorgestelde budget bedroeg 847 miljard euro per jaar. Wel lieten de Britten doorschemeren dat ze met een ver-

43. Met deze plafonnering zou een einde komen aan de stijgende trend van de korting die op dit moment 4.6 miljard euro bedraagt. Schattingen van de Commissie raamden dat de korting zou oplopen tot ruim 8 miljard euro in 2013. Het Luxemburgse voorzitterschap paste een dubbele strategie toe om de druk op de Britse regering verder op te voeren: enerzijds via toegevingen van andere nettobetalers, anderzijds door een iets hoger kortingsplafond aan te bieden – 5.5 in plaats van 4.6 miljard euro. Volledig succesvol was deze benadering echter niet. Niet alleen verminderde het Britse verzet niet, ook formuleerden andere nettobetalers hun eisen.

44. *Financial Times*, 19 mei 2005, p. 1.

45. Concreet ging het hier over het Franse verzet tegen een voorstel van de Commissie over de verlaging van de invoertarieven voor landbouw. Tijdens de Europese Raad van 15-16 december waren de WTO-onderhandelingen nooit veraf, aangezien de Ministeriële Conferentie in Hong Kong in een beslissende fase terecht kwam. Uiteindelijk zegde de EU in Hong Kong toe om alle landbouwexportsubsidies tegen 2013 te elimineren, op voorwaarde dat tegen eind april 2006 een akkoord over de modaliteiten zou worden bereikt, alsook dat de handelspartners van de EU soortgelijke toegevingen zouden doen op het vlak van voedselhulp, exportkredieten en staatsmonopolies verantwoordelijk voor de uitvoer van landbouwgoederen.

minderung van hun korting konden leven indien deze zou worden doorgevoerd door de regionale steun voor de nieuwe lidstaten van de berekening van de korting uit te sluiten. Zo konden zij hun korting behouden en tegelijkertijd hun solidariteit met de nieuwe lidstaten tonen. Vrijwel alle lidstaten gaven aan dat de voorgestelde korting te beperkt was. Bovendien impliceerde het Britse plan een duidelijke vermindering van de financiële steun aan de lidstaten op het vlak van transportinfrastructuur en milieu. Het voorziene budget van 160 miljard euro werd met ruim 14 miljard verminderd. Ook stelde de Britten een *midterm review* van de begroting voor, met een tussentijdse herziening van de financiering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid in hun achterhoofd.

Op basis van een gewijzigde versie van dit voorstel werden de beslissende onderhandelingen gevoerd tijdens de Europese Raad van 15 en 16 december. Voor kersvers Duits Kanselier Angela Merkel was hier een glansrol weggelegd. Zij was het die Chirac ervan overtuigde om zijn vraag voor de vermindering van de Britse korting met 14 miljard euro terug te brengen tot 10.3 miljard. Ook hield ze het been stijf toen Chirac de verlaging van de BTW aankaatte. Merkel kon onmogelijk instemmen met zulk een verlaging en tezelfdertijd de BTW in eigen land verhogen. Ten slotte speelde ze samen met het Britse voorzitterschap een centrale rol in het overtuigen van de nieuwe Poolse premier Kazimierz Marcinkiewicz om het voorgestelde pakket te aanvaarden. Merkel stemde in om het totale budget op 862 miljard euro te begrenzen, maar ook om 100 miljoen van de regionale steun die voor de Oost-Duitse Länder was voorzien naar Polen door te schuiven.<sup>46</sup> Toch haalden ook de Britse onderhandelaars hun slag thuis, aangezien vanaf 2009 de gevraagde *midterm review* kan worden doorgevoerd. De druk om na de negatieve referenda over de Europese grondwet een nieuwe mislukking te voorkomen, speelde ongetwijfeld een belangrijke rol in de sluiting van het akkoord in de vroege uren van 17 december.

46. Dus op 1.045 procent van het BNP van de EU – het Britse voorstel had dit op 1.030 procent begrensd.

**SUMMARY**

---

**The deepest crisis ever? The EU in 2005**

On December 1st 2005, Belgian Prime Minister Guy Verhofstadt proposed the creation of a 'United States of Europe': a core group of Eurozone countries surrounded by a confederation of states. A European social-economic policy, technology cooperation, a common justice and security policy, a common diplomacy and army will make the EU stronger and less patronizing, said Verhofstadt. In this article, we look back over the main political and economic developments in the EU in 2005. This year will probably go down in EU history as the year in which the constitutional treaty was rejected. Yet, as demonstrated, despite a feeling of total malaise, a number of knotty dossiers came to a conclusion and new initiatives were taken.