

# Inleiding tot de EU

SAMENVATTING T.V.V. HET EXAMEN

AARON SOENS

## HISTORISCH PROCES

Ons uitgangspunt is dat er naast de officiële kaart van de EU (de 27/28) ook een evolutie is in *geografische kaarten* met daaraan verbonden zgn. **mental maps** i.e. motieven en verwachtingen, identiteit en waarden, kenmerken van een bepaalde visie... Inzicht in die *mentale kaarten* is belangrijk, want dit biedt een verklaring voor de houding van lidstaten/bevolkingen, voor dynamieken/spanningsvelden in de EU en helpt ons inzicht te verwerven in ons eigen denken over de EU. De rode draad doorheen de geschiedenis van de Europese samenwerking kan als volgt worden omschreven: enerzijds worden conflicten sinds het einde van WO II uitgevochten aan de *onderhandelingstafel*, anderzijds wordt die samenwerking keer op keer op de proef gesteld door de lidstaten zelf die afspraken halfslachtig doorvoeren omwille van *nationale afwegingen*.

## VAN SLAGVELD TOT ONDERHANDELINGSTAFEL: DE GESCHIEDENIS VAN DE EUROPESE SAMENWERKING (VDV)

### STRIJDEN TEGEN DE MACHINATIES VAN HET MACHTSEVENWICHT

De Europese betrekkingen werden eeuwenlang gekenmerkt door de **logica van het machtsevenwicht**: staten wilden voorkomen dat één enkele staat zo machtig werd, dat hij zijn hegemonie vestigde en dus alle andere zou overheersen. Daarmee gaat het **veiligheidsdilemma** gepaard: telkens als een staat zijn eigen veiligheid probeerde te vergroten, voelden omringende staten zich bedreigd en voerden op hun beurt hun bewapening op. **Jean Monnet** stelde zich de vraag wat er na de overwinning in de Tweede Wereldoorlog met Europa moest gebeuren. Hij wou vooral een herhaling van de geschiedenis van oorlogen voorkomen. Dat kon volgens hem alleen door *Europese samenwerking* en de oprichting van *supranationale instituties*. Hij hield een functionele logica aan: duurzame samenwerking door toenemende sectorintegratie. **Churchill** deed in 1943 een oproep voor het oprichten van een ‘Verenigde Staten van Europa’: een samenwerkingsverband met een eigen leger en een eigen Hof van Justitie, dat gericht was op het bevorderen van de vrijhandel. Cruciaal in zijn idee was dat het Verenigd Koninkrijk geen deel hoefde uit te maken van dit verband, immers hun prioriteiten lagen bij de Commonwealth.

### REVOLUTIE IN DE EUROPESE BETREKKINGEN (1950 – 1954)

De eerste prioriteit van de West-Europese staten bleek niet supranationale samenwerking te zijn, maar wel het verkrijgen van een dubbele veiligheidsgarantie tegen de Sovjet-Russische en Duitse dreiging. Zo werd de **NAVO** opgericht in 1949. Op 9 mei 1950 volgde toch het **Schumanplan** voor supranationale samenwerking in West-Europa. De West-Europese staten zouden bevoegdheden op het gebied van (symbolische) kolen- en staalproductie moeten overdragen aan een Europees orgaan. De supranationale integratie was duidelijk gericht op **controle door samenwerking**. Met het VERDRAG VAN PARIJS, 1951 kwam de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (**EGKS**) tot stand. De Hoge Autoriteit belichaamde het supranationale bestuurlijke centrum, wat gecontroleerd werd door een Algemene Vergadering, doch lag de beslissingsmacht bij de Raad van Ministers.

Ook waren er pogingen tot de oprichting van een *Europese Defensie Gemeenschap*, deze faalden echter, omdat het Franse parlement in augustus 1954 weigerde het verdrag te ratificeren.

### DE OPRICHTING VAN DE EEG EN EURATOM (1955 – 1968)

Na het fiasco van de EDG, circuleerden twee plannen die een *relance européenne*, een wedergeboorte van het integratieproces, beoogden. Zo lag Paul-Henri Spaak mee aan de basis van de Resolutie van Messina (1955),

waaruit later het VERDRAG VAN ROME, 1957 zal volgen. Dit voorziet in de oprichting van de **Europese Economische Gemeenschap** (EEG) en **Euratom**.

In 1958 komt de Gaulle aan de macht in Frankrijk; zijn eerste prioriteit was de positie van Frankrijk in de wereld. Hij streefde naar een intergouvernementeel en ‘Europees’ Europa (onder leiding van Frankrijk) en sprak tot tweemaal toe een veto uit over Britse toetreding. Hij veroorzaakte eveneens de befaamde ‘legestoelcrisis’, die opgelost werd met het *Compromis van Luxemburg*. Enkele **onopgeloste strijdpunten** zouden blijven sluimeren nl. (1) *methode* van integratie, (2) *snelheid* en *omvang* van integratie & (3) de *stemverhoudingen* tussen grote en kleine lidstaten. We kunnen stellen dat de onderhandelingen over *Grand Bargains* (of ook ‘package-deals’) in de plaats van dreigementen en oorlogsvoering kwamen als alledaagse werkelijkheid op het Europees continent.

### VERDIEPING, VERBREDING EN VOLTOOIING VAN DE MARKT (1969 – 1992)

Na het vertrek van De Gaulle ontstond er meer ruimte voor verdieping; **Frans-Duitse** initiatieven vormen telkens de motor. De toenemende globalisering, de crisis van de welvaartsstaat en de Britse dadendrang op het punt van de interne markt boden de toenmalige voorzitter van de Europese Commissie, **Jacques Delors**, de kans om het Europese integratieproces weer vaart te geven. Hij gaf het fameuze **Witboek over de voltooiing van de interne markt** uit: 300 maatregelen die tegen eind 1992 gerealiseerd moesten worden. In 1985 volgde de EENHEIDSAKTE die de engagementen hierover vastlegde. Na verloop van tijd deed zich een ander structureel probleem voor nl. de dominantie van de harde Duitse mark en de *Bundesbank*. Er rezen plannen voor de oprichting van een Economische en Monetaire Unie (EMU). Het Europees monetair beleid zou moeten gevoerd worden door een Europese Centrale Bank (ECB). Ook de Duitse Hereniging stond op het programma na de Val van de Muur: de ambitieuze eenwordingsplannen van Kohl zouden hand in hand gaan met verdere verdieping van de Europese integratie. De fases van **economische integratie** doorlopen normaliter trouwens: vrijhandelszone – douane-unie – gemeenschappelijke/interne markt – EMU.

In 1991 kwamen de regeringsleiders het VERDRAG VAN MAASTRICHT overeen: de organisatie kreeg de naam **Europese Unie** en werd gevat in een driepijlerstructuur. De eerste pijler was de supranationale nl. EEG, Euratom en EGKS, samengevoegd als ‘Europese Gemeenschap. Daarnaast werden toegevoegd: Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid & Justitie en Binnenlandse Zaken, die beide intergouvernementeel functioneerden.

### KANSEN EN BEDREIGINGEN VAN EEN ANDERE ORDE (1993 – 2014)

In 1993 werd besloten tot de start van het uitbreidingsproces van de EU. Het **Verdrag van Amsterdam**, 1997, zorgde voor wat aanvullingen, maar vooral het dispuut over de nieuwe stemverhoudingen in de Raad en de samenstelling van de Commissie tussen grote en kleine lidstaten bleef nazinderen.

Het **Verdrag van Nice**, 2000, werd ervaren als een nederlaag voor de EU, omwille van de onontwarbare kluwen aan compromissen ten gevolge de *Grand Bargains*. Onder voorzitterschap van België besloot de Europese Raad van Laken in 2001 tot het instellen van een Conventie die voorstellen moest doen voor een ‘Europees grondwet’. Dit leidde tot niets, toen de ratificatie faalde in 2004. Onder de leiding van Angela Merkel werd de ‘Europees grondwet’ omgevormd tot een minder ambitieus Hervormingsverdrag, of te wel het VERDRAG VAN LISSABON, 2007. Het subsidiariteitsbeginsel kreeg hierin een meer prominente plaats. In zes punten samengevat: (1) verdeling van bevoegdheden vastgelegd, (2) vaste voorzitter van de Europese Raad, (3) een ‘Europees Minister van Buitenlandse zaken’, (4) Europees Parlement verwerft meer zeggenschap, (5) Raad stemt met meerderheid over meer terreinen & (6) nationale parlementen krijgen een ‘oranje’ kaart om voorstellen tegen te houden. Dit verdrag bestaat uit 2 delen: (a) het Verdrag betreffende de Europese Unie & (b) het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

## DE GRENZEN VAN EUROPA (VDV)

Waar begint Europa en waar houdt het op: waar ligt het eindpunt van de geografische uitbreiding. Alsook, waar houdt de Unie op en waar begint de lidstaat?

### UITBREIDING

De **geografische** uitbreiding is als volgt weer te geven:

- 1951: BeNeLux + Frankrijk + Duitsland + Italië (EGKS)
- 1973: Denemarken, Ierland, Verenigd Koninkrijk.
- 1981: Griekenland.
- 1986: Spanje, Portugal.
- 1995: Finland, Oostenrijk, Zweden.
- 2004: Cyprus, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen.
- 2007: Bulgarije, Roemenië.
- 2013: Kroatië.

Elke uitbreiding is steeds een **politiek spel**: de Commissie stelt hierbij allereerst een rapport op om de Raad te informeren of een land ver genoeg op weg is om op redelijke termijn aan de zogeheten **Criteria van Kopenhagen** te gaan voldoen. Vervolgens bewaakt zij de voortgang; de onderhandelingen worden *per hoofdstuk* afgesloten. De criteria omvatten: (1) een **politiek** criterium i.e. stabiele instellingen die de democratie, rechtsstaat, mensenrechten en respect/bescherming van minderheden garanderen. (2) Een **economisch** criterium i.e. functionerende markteconomie. (3) Het criterium van **acquis communautaire** i.e. het land moet de verplichtingen die het lidmaatschap met zich meebrengt aankunnen en de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie kunnen onderschrijven. Eens alle hoofdstukken afgesloten zijn, dient de Raad unaniem goedkeuring te geven, nadat het Europees Parlement bij meerderheid de toetreding heeft goedgekeurd. De EU biedt het kandidaat-land *ondersteuning* om aan de criteria te kunnen voldoen, met als belangrijkste instrument het zgn. *pretoetredingsbeleid*. Merk evenwel op dat de criteria geen zuiver technische criteria zijn en dus ruimte creëren voor een subjectieve beoordeling op basis van andere overwegingen... Anderzijds kan er ten gevolge van het lange, formele traject en de actieve bemoeienis van de EU een situatie ontstaan waarin de uitbreiding *formeel gezien* op elk moment kan tegengehouden worden, maar *praktisch* en *moreel gezien* niet meer te stoppen valt. De EU heeft hieruit geleerd en legt de nadruk op het feit dat toetredingsonderhandelingen een ‘open einde’ hebben.

### GRENZEN AAN UITBREIDING?

Om de vraag naar de grenspunten van de uitbreiding te beantwoorden, zijn verschillende argumenten aan te voeren. Een eerste zijn **praktische grenzen**: de toetreding van een nieuwe lidstaat heeft een effect op de *stemverhoudingen* binnen de Unie. Ook zijn er **historische, culturele en religieuze grenzen**, zoals het oostelijke orthodoxe christendom tegenover het westelijke christendom. Invloedrijk is tegenwoordig ook de grens tussen christendom en islam. Evenwel is het niet zo dat er tussen Europa en het christendom wel een eenduidig positief verband bestaat! Het humanisme leeft nog steeds in bepaalde delen, alsook de strijd tussen katholieken en protestanten gaat voort. Er is simpelweg geen eenduidige afbakening van Europa op basis van geografie of geschiedenis. Een aanvullende vraag is **wat we willen dat Europa wordt**, wat er toe leidt dat de keuze voor uitbreiding een *politieke keuze* is. Europa wordt steeds meer gekarakteriseerd als een **civiele of normatieve macht** (cf. *François Duchêne*). De EU geeft vaak de voorkeur aan een diplomatieke en economische aanpak van de grote conflicten in de wereld boven een militaire aanpak. Toch krijgt ook de EU te kampen met de verschuivende machtsverhoudingen in de wereld en komt haar imago onder vuur te liggen. Ze zou zich te vaak laten leiden door *eigenbelang*.

## EUROPESE WAARDEN?

Typische Europese (westerse) waarden zijn **democratie en vrijheid**. In de EU zien we een vorm van democratie die gebaseerd is op het *streven naar consensus*, waarbij dus voldoende aandacht is voor de vrijheid van 'groepen'. Ook zijn er waarden op het juridisch vlak, een nadruk op duurzaamheid en op het sociale vlak wordt inclusieve gelijkheid alsook sociale solidariteit nagestreefd.

Het officiële **motto** van de Europese Unie blijft nog steeds IN VERSCHIEDENHEID VERENIGD. Sommigen interpreteren het als een uiting van trots over het feit dat nergens er wereld zoveel culturele diversiteit op zo'n klein gebied te vinden is, maar je kunt er ook gemakkelijk een onvermogen in zien om te definiëren wat Europa nu eigenlijk is. Bij voorgaande uitbreidingsrondes werden duidelijk *historische en culturele grenzen* gehanteerd.

## CONCEPTEN EN THEORIEËN

### DE EU: TUSSEN 'STAAT' EN INTERNATIONALE ORGANISATIE?

De Europese Unie is **meer dan** een 'internationale organisatie': er vindt immers een overdracht van bevoegdheden plaats aan de Unie. Zij beschikken over een (beperkte) beslissingsmacht en zijn onafhankelijk van de lidstaten. Anderzijds is de Unie **minder dan** een 'staat', waarbij we het *Westfaals concept* van een soevereine staat hanteren als toetssteen. Hieronder verstaan we territorialiteit, soevereiniteit, beleidsmonopolie en legitimiteit als basisvereisten. Voor sommigen is de EU als staat de 'ultieme doelstelling', anderen zien het als een 'schrikbeeld' en mogelijk 'gevaar'. Merk hierbij op dat het nog maar de vraag is hoe relevant die toetssteen nog is in de 21<sup>ste</sup> eeuw: hoe soeverein is een staat (de facto en de jure) nog? Wat is de capaciteit van individuele staten om globale uitdagingen het hoofd te bieden?

**Integratie** lijkt de logische consequentie te zijn van een verminderde staatscapaciteit. Rest de vraag: op welke manier en vorm dient die te gebeuren? De **MEERWAARDE** van de EU schuilt net in het **anders** (*dan de staten*) zijn van de EU.

### INTEGRATIE: VARIATIES EN GRADATIES

We kunnen verschillende **theoretische onderscheiden** gaan maken. Een eerste is tussen *samenwerking*, waarbij lidstaten afspreken om binnen de EU bepaalde doelstellingen te bereiken of samen bepaalde maatregelen te nemen, maar waarbij de lidstaten volledig bevoegd blijven voor het betrokken beleidsdomein, enerzijds. Anderzijds is er *integratie* mogelijk: de EU-instellingen hebben dan de bevoegdheid om besluiten te nemen en er is bijgevolg een overdracht van bevoegdheden van de lidstaten naar de EU.

Een ander, gekend onderscheid is tussen *intergouvernementele* en *supranationale integratie*: het eerste is tussen regeringen waarbij zij grote controle behouden op de besluitvorming van de EU. Het zwaartepunt van de besluitvorming komt in de Raad te liggen, die bij unanimiteit beslist. De andere vorm stijgt uit boven het nationale niveau: de EU-instellingen functioneren en besluiten grotendeels autonoom. Zo krijgt ook het Europees Parlement, de Commissie en het Hof van Justitie een lepel in de pap te brokken; de Raad beslist in dit geval bij meerderheidsstemmingen. Er is een **continuüm** aan variaties en gradaties *binnen* en *tussen* beide vormen van integratie!

De EU is juridisch en in de praktijk een **complexe en veranderende** combinatie van *samenwerking* en diverse vormen en gradaties van *integratie* in een veranderende set van beleidsdomeinen. Sinds het Verdrag van Lissabon, is het pijlersysteem (Maastricht) formeel afgeschaft; er blijft evenwel een apart systeem voor GBVB/GVDB (buitenlands- en veiligheidsbeleid). Grote variaties blijven bestaan tussen verschillende beleidsdomeinen én binnen één en hetzelfde beleidsdomein.

# THEORIEËN VAN EUROPESE INTEGRATIE (VDV)

## VOORLOPERS

Deze theorieën richten zich op de vraag hoe samenwerking tussen staten oorlog zou kunnen voorkomen en hoe dit einddoel zou kunnen bereikt worden. Het gaat om:

- **Functionalisme:** internationale organisaties waarin experts op politiek neutrale wijze problemen oplossen. (David Mitrany) Dit zien we terug in de functionele organisaties van de VN. Twee problemen zijn dat regeringen nog steeds niet overbodig zijn geworden en dat problemen zelden zuiver technische kwesties omhelzen, waarin macht geen rol speelt.
- **Federalisme:** nationale regeringen enkel als een soort 'lagere overheid' met alleen die bevoegdheden die door de centrale Europese overheid gedelegeerd worden. Altiero Spinelli liet zich inspireren door het model van de Verenigde Staten; er zou dan een Europese Grondwet moeten ontstaan.
- **Transactionalisme** (Karl Deutsch): cruciaal is dat er een 'gemeenschapsgevoel' zou ontstaan, dat zou voortkomen uit een toename van 'transacties', oftewel grensoverschrijdende communicatie en interacties.

## EUROPESE INTEGRATIE

De centrale vraag hier is hoe staten en andere spelers zich tot elkaar verhouden en hoe die samenwerking zich ontwikkelt. Een eerste stroming is het **NEOFUNCTIONALISME**, met als grondlegger Ernst Haas. Centraal hierbij is het begrip *spillover*: samenwerking is geen gecontroleerd proces naar een bepaald einddoel, maar bestaat grotendeels uit onbedoelde ontwikkelingen; het proces verloopt *autonoom*. We onderscheiden verschillende soorten:

- **Functionele spillover:** samenwerking met een bepaald doel leidt tot verdere samenwerking om dat doel beter te verwezenlijken. Zo ontstaat telkens een nieuw beleid en breidt samenwerking verder uit.
- **Politieke spillover:** het succes van samenwerking in de ene sector leidt tot pressie van belangengroepen voor samenwerking in aangrenzende sectoren. Bij onderhandelingen zijn er ook vaak *package deals*.
- **Gecultiveerde spillover:** de Commissie, het Hof en het Europees Parlement hebben een eigen agenda; ze hebben gelang bij 'meer Europa', omdat ze daarmee meer bevoegdheden krijgen op meer terreinen.
- **Geografische spillover:** pressie voor uitbreiding van de samenwerking naar nieuwe staten.

Ook wordt verwacht dat er een zekere mate van *socialisatie* plaatsgrijpt: men gaat 'Europees denken' en de loyaliteit verschuift naar 'Brussel'. Niet de staten zijn hierbij de drijfveren achter het integratieproces, maar de **niet-statelijke actoren** i.e. supranationale instellingen, belangengroepen en (supra)nationale elites. Desalniettemin zijn er enkele **kritische bemerkingen**: (1) de daadwerkelijke ontwikkeling wringt op verschillende punten met de theoretische verwachtingen. Een fundamenteel probleem is dat het neofunctionalisme onvoldoende kan verklaren wanneer vooruitgang/stagnatie plaatsvindt. (2) Dit is te wijten aan het *miskennen van de rol van staten*, van regeringsleiders en machtsverhoudingen. (3) Vaak zijn integratieprocessen overigens ook beïnvloed door *ontwikkelingen op het internationaal niveau*.

Het SUPRANATIONALISME (Alexander Stone Sweet en Wayne Sanholtz) is een nieuwere variant van deze these: het richt zich op integratie van **afzonderlijke** beleidsterreinen. Er ontwikkelt zich zgn. *supranational governance*, supranationaal bestuur.

Een tweede stroming is het **(LIBERAL) INTERGOVERNMENTALISM** (Hoffmann, Moravcsik): staten zijn de centrale actor en voortgang in het integratieproces is te verklaren als uitkomst van onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van die staten. Er speelt hier een *logic of diversity*: nationalisme is sterker dan Europeanisering. Staten zijn hooguit bereid om samen te werken m.b.t. 'low politics', maar staan angstvallig tegenover de 'high politics', omwille van hun eigen soevereiniteit. De toevoeging **liberaal** duidt op de

belangen van staten als uitkomst van binnenlandse processen, waarbij een belangrijke rol wordt toegekend aan economische samenwerking. Dit verloopt in drie fasen: (1) de totstandkoming van nationale voorkeuren, (2) de intergouvernementele onderhandelingen en (3) de institutionele keuzes. Er is dus sprake van een *two-level game*: enerzijds spelen in de lidstaten de nationale voorkeuren en belangen, anderzijds hangt de uitkomst op Europees niveau af van de relatieve macht van regeringen en de te verkrijgen voordelen. De onderhandelingen zullen in dit geval vaak leiden tot een *lowest common denominator* i.e. geen sprong voorwaarts, maar een stapje dat nog net aanvaardbaar is voor de meest terughoudende lidstaat. Ook dit model krijgt met **kritiek** af te rekenen: (1) de belangen kunnen tijdens onderhandelingen gaan *schuiven* onder invloed van het spel of van nieuwe informatie. (2) Ook wordt de rol van de lidstaten hier *overschat*; er is een benadering nodig die ook oog heeft voor andere actoren.

#### VERKLARINGEN VOOR HET POLITIEK SYSTEEM (*GOVERNANCE*) VAN DE EU

Deze reeks benaderingen tracht een antwoord te bieden op bovenstaande kritieken; ze hebben een meer (vergelijkend) politicologische of bestuurskundige inslag. Een eerste benadering is die van **MULTILEVEL / NETWORK GOVERNANCE** (Hooghe en Marks). De Europese Unie is een politiek stelsel – *polity* – waarin verschillende bestuurslagen op elkaar gestapeld zijn. Nationale regeringen zijn bijgevolg niet de spil waar alles om draait. De relaties zijn niet zo hiërarchisch als eerst gedacht, maar eerder interactief. *Network Governance* legt de nadruk op de rol van (private en publieke) netwerken. De **kritiek** is dat het echter bij een *metafoor* blijft; de theorie kan niet verklaren wat in dit politiek stelsel gebeurt, omdat de benadering blind is voor macht en machtsverhoudingen.

Een tweede reeks benaderingen is het **NEW INSTITUTIONALISM**: de aandacht van deze auteurs gaat uit naar de rol van zowel formele als informele **instituties**. We onderscheiden drie varianten:

- **Rational Choice institutionalism** ('logic of consequence'): instituties zijn de uitkomst van gedrag van spelers die hun *eigenbelang* nastreven. Pollack wijst op het *principal-agent effect* nl. men zal proberen het mandaat zo veel mogelijk op te rekken. Bijgevolg gaan onderhandelingen vaak meer over instituties dan over beleid.
- **Sociological Institutionalism** ('Logic of appropriateness'): dit maakt gebruik van ideeën uit het constructivisme en legt de nadruk op de rol van *ideeën*. Men vraagt zich af wat voor hen passend is (socialisering). Het communicatieproces, overtuigen van de ander, speelt daarbij een belangrijke rol.
- **Historical Institutionalism** ('path dependency'): nieuwe besluiten worden telkens genomen binnen de beperkingen van bestaande instituties. Hier speelt de factor *tijd* een belangrijke rol.

#### ANDERE THEORETISCHE BENADERINGEN

Er zijn verschillende benaderingen die een **kritisch perspectief** op het onderzoek naar de EU hanteren. Zo is er o.m.: *sociaal constructivisme* (omstreden karakter van de Europese identiteit), *historisch materialisme* (kapitalisme is slecht), *genderbenaderingen*, *globalisation theories/interdependency theory*...

#### WITBOEK OVER DE TOEKOMST VAN EUROPA (1 MAART 2017)

De Commissie heeft **vijf scenario's** voor Europa tegen 2025 opgesteld met als uitgangspunt dat de 27 lidstaten als een Unie samen progressie maken. Ze zijn evenwel louter *illustratief*, om de gedachten te prikkelen:

- (1) Op dezelfde voet doorgaan.
- (2) De interne markt en niets meer.
- (3) Wie meer wil, doet meer!
- (4) Minder en efficiënter.
- (5) Veel meer samen doen ☺.

---

# HET INSTITUTIONEEL KADER VAN DE EU

De EU verschilt van het nationale politieke systeem: ze heeft geen regering met een regerings- of staatshoofd, noch de klassieke regering-parlement structuur, tevens kan er niet gezocht worden naar de tegenstelling tussen regering en oppositie. De EU is integendeel een **complexe interactie** tussen *diverse instellingen* met variërende bevoegdheden naargelang het beleidsdomein, verschillende belangen en een continue zoektocht naar *evenwichten*.

## DE EUROPESE RAAD (OOK EUROTOP)

Art. 15 VEU: *De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. Hij oefent geen wetgevingstaak uit.*

Dit orgaan is historisch gegroeid uit de **Top van Parijs**, 1974; een informele topontmoeting van Staatshoofden en Regeringsleiders. Aanvankelijk was dit niet in de Verdragen opgenomen, maar sinds de **Eenheidsakte**, 1986 geleidelijk geformaliseerd. De Raad is een volwaardige ‘instelling’ sinds het Verdrag van Lissabon.

De Europese Raad bestaat uit staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, de vaste voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie. Eventueel aangevuld met de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid en andere ministers of leden van de Commissie. Voor het Verdrag van Lissabon, werd er gebruikt gemaakt van een halfjaarlijks wisselend voorzitterschap, sinds het Verdrag is er een **permanente Voorzitter van de Europese Raad**. Hij wordt met gekwalificeerde meerderheid verkozen door de Europese Raad voor een periode van 2,5 jaar (1x herkiesbaar). De taken van deze Voorzitter bestaan luidens *art. 15(6) VEU* uit: het leiden en stimuleren van de werkzaamheden van de Europese Raad, het zorgen voor de voorbereiding en de continuïteit, het bevorderen van de samenhang en de consensus binnen de Europese Raad en het voorleggen van een verslag van iedere bijeenkomst aan het Europees Parlement. Hij zorgt eveneens voor de externe vertegenwoordiging van de Unie en kan geen nationaal mandaat uitoefenen. Formeel zijn er **vier bijeenkomsten** per jaar.

De **feitelijke functies** van de Europese Raad zijn: (1) beleidsinput, (2) bijdragen tot de *coördinatie* van beleidsdoelstellingen, (3) het nemen van belangrijke *politieke beslissingen* & (4) het versterken van wederzijds vertrouwen en begrip; het hoogste politieke niveau voor dialoog tussen de regeringen. De Europese Raad is **geen wetgever** en zij nemen hun besluiten bij *consensus*; het is een puur intergouvernementele instelling. De agenda van de Europese Raad wordt bepaald door lopende Europese procedures; ook kan men inspelen op acute ontwikkelingen in de internationale politiek met een ‘buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad.’ Men schiet op de eerste dag van de bijeenkomst altijd een zogeheten ‘familiefoto’. De dag na de Europese Raad melden de voorzitters van de Europese Raad en de Commissie zich in het Europees Parlement om daar verslag uit te brengen van de vergadering. Op het daadwerkelijke verloop hebben het EP en de nationale parlementen evenwel geen invloed, wat vaak een bron van **frustratie** uitmaakt.

Ook al zijn de besluiten van de Europese Raad in de vorm van de ‘Conclusies van het Voorzitterschap’ in strikt juridische zin niet bindend, ze worden binnen de EU wel beschouwd als belangrijke documenten; een vorm van *soft law*.

## DE RAAD VAN EUROPA

Dit is een **zelfstandige internationale organisatie** die GEEN ONDERDEEL is van de Europese Unie. Ze werd opgericht in 1949 en telt 47 leden met zijn zetel te Straatsburg en is vooral bekend omwille van zijn bemoeienis met de rechten van minderheden.



## DE RAAD (VAN MINISTERS)

De Raad van Ministers bestaat uit één lid per regering van de lidstaten; formeel is er één enkele Raad (als instelling is ze 'één en ondeelbaar'), maar in de praktijk ontwaren we **diverse Raadsformaties** (o.m. buitenlandse zaken, ECOFIN, justitie en binnenlandse zaken...) van variabel belang. Dit laatste zal vooral afgangen van de bevoegdheden en het aantal meetings is daar ook op afgestemd.

Het **voorzitterschap** berustte voor het Verdrag van Lissabon bij één van de lidstaten voor een periode van zes maanden bij toerbeurt. Zij hadden als taken: het organiseren en voorzitten van de meeste bijeenkomsten van de Raad *op alle niveaus*; het nemen van beleidsinitiatieven; het faciliteren van de besluitvorming en het vertegenwoordigen van de Raad en de EU. Sinds het Verdrag van Lissabon wordt de **Raad Buitenlandse Zaken** voorgezeten door de *Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid*, die tevens Vicevoorzitter van de Europese Commissie is. Voor de **andere raadsformaties** blijft het roterend voorzitterschap behouden; de facto zullen drie lidstaten vaak in trio ('trojka') samenwerken en het voorzitterschap voor 18 maanden opnemen.

De **taken van de Raad** bestaan uit: (1) de wetgevende taak nl. *medewetgever* met het Europees Parlement; bijna alle Europese besluiten worden door de Raad genomen op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid. (2) De Raad staat ook in voor de *coördinatie* van het beleid (sinds jaren '90); de lidstaten zijn hier (mede-)uitvoerders in het verhaal. Ze probeert overeenstemming te bereiken over gemeenschappelijke doelstellingen en van elkaars beleid tracht men te leren. Dit hangt nauw samen met (3) de *forumfunctie* van de Raad. Vervolgens kan zij ook delegeren aan de Commissie (4) en vormt ze samen met het Europees Parlement, op voorstel van de Commissie, de *begrotingsautoriteit* (5). Voor procedurele zaken wordt overigens gewerkt met een gewone meerderheid. De **stemming met gekwalificeerde meerderheid (QMV)** vereist een 'dubbele meerderheid' i.e. minstens 55% van de leden van de Raad (= 16/28) die minstens 65% van de bevolking vertegenwoordigen. Er is dus nood aan een '*Blokkeringsminderheid*' wil men een voorstel tegenhouden, i.e. minstens 4 lidstaten tegen, die minstens 35% van de EU bevolking vertegenwoordigen. Sinds het Verdrag van Lissabon wordt dit systeem ruimere toegepast, doch streeft men nog vaak naar consensus zonder tot een stemprocedure te komen.

De **organisatie** van de Raad is complexer dan tot nog toe werd weergegeven. Zo is er een SECRETARIAAT-GENERAAL dat zorgt voor het goede verloop van de werkzaamheden van de Raad, de Europese Raad, het Coreper en alle werkgroepen. Dit staat vooral in voor de *technische voorbereiding* van de vergaderingen en de tolkdienst. Het geheel staat onder leiding van een de secretaris-generaal, hij/zij wordt voor een termijn van 5 jaar benoemd door de lidstaten via QMV. Omdat de Raad niet permanent bijeen is, wordt ze bijgestaan door een comité van nationale ambassadeurs die permanent in Brussel vertoeven. Dit is de zgn. COREPER (*comité des représentants permanents*) en bestaat uit de permanent vertegenwoordigers van de lidstaten bij de Europese Unie. Het comité komt in **twee samenstellingen** bijeen: **COREPER II** is het belangrijkste onderdeel, daarin hebben de permanente vertegenwoordigers zelf zitting. Deze bereikt ook de Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken voor. In **COREPER I** voeren de plaatsvervangend permanent vertegenwoordigers het woord; deze bereidt alle andere Raadsformaties voor. De (plaatsvervangend) PV's worden ondersteund door *nationale ambtenaren* van de verschillende ministeries en door *diplomaten*, die ook werken op de Permanente Vertegenwoordiging in Brussel. Het COREPER is het hoogste ambtelijke niveau waarop Europese voorstellen besproken worden. Zijn de ambassadeurs het eens, dan zal een voorstel als *A-punt* naar de Raad gaan; is er geen overeenstemming, wordt het een *B-punt* en moeten de knopen op hoger, politiek niveau doorgehakt worden. Verder heeft de raad ook verschillende WERKGROEPEN: zo'n 160 verschillende permanente en ad hoc Raadswerkgroepen, die worden voorgezeten door de ambtenaar uit het land dat de Raad voorziet. Er is ook altijd een medewerker van de Europese Commissie bij die vergaderingen aanwezig. Ze hebben als taak het bijstaan en voorbereiden van het werk van de Raad van Ministers, COREPER en SCA. Naast de formele comités (vastgelegd door verdragen), zijn er ook veel informele

comités of werkgroepen. De belangrijkste Comités zijn: Comité Handelsbeleid, Economisch en financieel Comité, Politiek en Veiligheidscomité, Artikel 36 Comité en het Permanent Comité voor arbeidsmarktvraagstukken. Tot slot zijn er ook enkele SPECIALE OF 'HOGE' COMITÉS, die bemand worden door hoge nationale ambtenaren. Deze hebben veelal een adviserende taak. Het **Speciaal Comité voor de Landbouw (SCA)** is een speciaal geval: de vertegenwoordigers van lidstaten kunnen hun mening over voorstellen direct voorleggen aan de Raad, zonder behandeling in Coreper.

Ten einde **efficiënt** te **vergaderen**, wordt de *spreektijd* voor delegaties beperkt tot maximaal twee minuten. Het is daarom van belang dat de informatie-uitwisseling over standpunten zoveel mogelijk buiten de vergaderingen plaatsvindt. Delegaties worden zo aangespoord om *groepsstandpunten* voor te bereiden en groepswoordvoerders aan te stellen. De besluitvorming van de Raad is ingewikkeld; doch zijn de notulen en stemverklaringen van de Raadsvergaderingen openbaar in het kader van 'transparantie'.

## DE EUROPESE COMMISSIE: 'PROMOTOR V/H EUROPESE BELANG'

De vraag die we ons moeten stellen bij de Commissie is hoe we die het best kwalificeren: is zij een (Europese super)regering of niet? Zij is een **supranationale instelling**, die de belangen van de gehele Europese Unie vertegenwoordigt. Het **College van Commissarissen** telt één commissaris per lidstaat (28) wat een afwijking is van wat oorspronkelijk voorzien was in het Verdrag van Lissabon. Normaliter zouden er vanaf 2014 nog maar twee derde van het aantal lidstaten als aantal commissarissen genomen worden, maar dit werd door de Europese Raad van december 2008 weggestemd (2<sup>e</sup> Iers referendum). Deze commissarissen zijn *onpartijdig* en *onafhankelijk* en functioneren als 'college', i.e. ze vormen één geheel. De Kandidaat-Commissievoorzitter wordt aangewezen door de Europese Raad van regeringsleiders (QMV), rekening houdend met de uitslag van de Europese Parlementsverkiezingen. Deze werken sinds kort met zgn. *Spitzenkandidaten*. Vervolgens dient het Europees Parlement deze benoeming goed te keuren. Daarna neemt de Europese Raad, in akkoord met de Kandidaat-Voorzitter met QMV een *lijst* aan met andere Commissarissen. Het Europees Parlement dient opnieuw goedkeuring te geven aan het College van Commissarissen en tot slot stelt de Europese Raad het voltallige College formeel aan d.m.v. QMV.

De **Commissievoorzitter** is formeel *primus inter pares*, maar geniet in de praktijk een verhoogd aanzien. Hij verdeelt de bevoegdheden ('portefeuilles') over alle Commissarissen en bepaalt het algemeen beleid van de Commissie, die onder zijn politieke leiding werkt. Ook organiseert hij de werking van de Commissie en zit hij de vergaderingen voort. Tot slot bevindt hij zich in de mogelijkheid om Commissarissen te ontslaan. De **verschillende commissarissen** zijn verantwoordelijk voor hun eigen beleidsterrein en worden ondersteund door een *directoraat-generaal* (DG). Alle belangrijke punten worden behandeld tijdens de wekelijkse bijeenkomst van het *College van Commissarissen*, waar verschillende procedures gelden om gezamenlijk tot een besluit te komen. (1) De *mondelijke procedure* is bedoeld voor politiek gevoelige dossiers. (2) De *schriftelijke procedure* is bestemd voor onderwerpen die niet al te gevoelig zijn; ze worden normaliter niet nader besproken, tenzij een commissaris niet kan instemmen. (3) De *machtigingsprocedure* betreft onderwerpen die te maken hebben met management en organisatie en worden gedelegeerd naar individuele commissarissen. (4) De *delegatieprocedure* tot slot wordt gebruikt voor technische zaken zonder politieke relevantie en worden gedelegeerd naar directeuren-generaal.

De **Commissie-Juncker** deed het driewerf anders: (1) hij zette de gewaagde stap om slechts twintig posten in te stellen; de overige zeven kandidaten werden benoemd tot 'vicevoorzitters' die samen een 'kernkabinet' vormen. (2) Hij koos ervoor lidstaten met specifieke belangen de portefeuille te geven die daarop betrekking heeft. (3) Er staat een ongewoon sterke en ervaren ploeg; veel ex-ministers en vijf voormalige regeringsleiders.

Het **ambtelijk apparaat** van de Commissie bestaat uit 33 directoraten-generaal en 11 diensten. De vaste werknemers hiervan worden geselecteerd op basis van een zgn. *concours*. De toelatingscriteria zijn streng: voldoende kwalificaties en werkervaring. Er worden bovendien ook geografische quota gehanteerd. Merk wel op dat het feitelijk aantal ambtenaren niet goed in het beeld van een gigantisch bureaucratisch apparaat past!

De Commissie is geen Europese regering die besluiten neemt, maar ook geen parlement dat de regering controleert en medewetgever is. In praktijk is het een **hybride instelling** met verschillende taken die aanleunen bij haar kerntaak nl. het promoten van het algemeen (Europees) belang. Een eerste serie taken zijn de BELEIDSVORMENDE TAKEN: de Commissie stippelt de **grote beleidslijnen** uit door middel van jaarlijkse *wetgevingsprogramma's*. Zo bevatten 'groenboeken' ideeën van de Commissie, terwijl 'witboeken' documenten zijn die concrete beleidsvoornemens op een bepaald terrein op een rij zetten. De belangrijkste beleidsvormende taak is het *ontwikkelen en indienen van voorstellen tot regelgeving*. De Commissie heeft 'exclusief initiatiefrecht' in geval van bindende wetgeving. Ze publiceert ook *mededelingen*, die ondanks hun niet-wettelijke status, toch belangrijke beleidsdocumenten zijn, waarin de Commissie haar visie uiteenzet over een bepaalde kwestie en zo een politiek debat op gang brengt. Tot slot heeft de Commissie een *bemiddelende rol*: ze moeten helpen divergerende belangen in de besluitvorming te overbruggen. Dit kan door *interne raadpleging* i.e. raadplegen van andere DG's als het gaat om dossiers die meerdere beleidsdomeinen bestrijken, enerzijds of door *externe raadpleging* i.e. expertcomités (belanghebbenden) waarmee ze haar slagvaardigheid vergroot, anderzijds. Een tweede serie zijn de CONTROLERENDE TAKEN: de Commissie treedt op als 'hoedster van de verdragen'; ze is samen met het Europese Hof van Justitie verantwoordelijk voor de *handhaving van de Europese regels*. Ze beschikt over *verschillende instrumenten* zoals 'scoreborden', i.e. overzichten van de stand van omzetting van Europese richtlijnen. Ook verleent ze *assistentie* aan lidstaten die problemen hebben met implementatie. Het krachtigste instrument is ongetwijfeld de *inbreukeprocedure* (art. 258 VwEU). De Commissie kan een juridische procedure starten (1) tegen lidstaten die Europese regelgeving niet (correct) implementeren, (2) tegen EU-instellingen die hun verplichtingen niet naleven & (3) bij inbreuken op EG-recht door bedrijven of andere organisaties. De procedure bestaat uit twee fasen: een vertrouwelijk administratieve fase en een openbaar rechtelijke fase. Tot slot heeft de Commissie UITVOERENDE EN BESTUURLIJKE TAKEN: ze is verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur van de EU. Dit is: beheer van de financiën, allerhande programma's en projecten van de EU managen, verantwoordelijkheid voor de implementatie van Europees beleid [delegatie en daadwerkelijke implementatie] en het evalueren van Europese wetgeving en Europees beleid. De Commissie is ook de centrale onderhandelaar en het contactpunt in handelsrelaties van de EU. Ze speelt dus een rol m.b.t. de EXTERNE RELATIES.

## DE AGENTSCHAPPEN

Er zijn inmiddels ruim 40 agentschappen in de Europese Unie; dit is een organisatie die specifieke overheidstaken uitvoert buiten het normale kader van de overheid. Het oprichten van deze 'dingen' is geen 'Brussels fenomeen', maar een trend die voorkomt in veel moderne kapitalistische landen onder de noemer *New Public Management*. Agentschappen zouden immers bijdragen aan een betere uitvoering van het overheidsbeleid. Hoewel de EU zelf aangeeft agentschappen op te richten om problemen op het juridische, technische en wetenschappelijke vlak beter aan te kunnen pakken, ligt de echte reden voor het delegeren van taken naar agentschappen niet altijd hierin. Vaak spelen 'ad hoc omstandigheden' een rol, alsook crises. Er zijn **verschillende typen** agentschappen, grosso modo in te delen in twee categorieën: (1) *uitvoerende agentschappen* (vaste periode, gevestigd op dezelfde locatie als de Commissie en vallen rechtstreeks onder een DG om Europese programma's uit te voeren, bv. REA, Uitvoerend Agentschap Onderzoek). (2) *Regulerende of beleidsagentschappen* ook wel gedecentraliseerde agentschappen omdat ze over de hele EU verspreid zijn. Deze zijn allemaal onafhankelijk en worden verder opgesplitst in:

- *Regulerende agentschappen*: vergemakkelijken werking interne markt, bv. EBA Europese Bankautoriteit.

- *Adviserende* agentschappen: technisch of wetenschappelijk advies bieden aan de Commissie, bv.: EFSA, Europese Autoriteit voor voedselveiligheid.
- Agentschappen voor *operationele activiteiten*: taken die zeer specialistische inbreng vergen of politiek gevoelig zijn, bv.: *Europol*.
- Agentschappen voor het *vergaren en verspreiden van informatie* en *bevorderen van de sociale dialoog*: ‘zwakste’, geen directe invloed op het Europees beleid; eerder ‘denktanks’, bv.: FRA Europees Bureau voor grondrechten.
- ‘*Toeleveranciers*’: diensten leveren aan EU-instellingen, bv.: CdT vertaalbureau.

Er komt soms kritiek op de agentschappen, als ‘lange tentakels van Brussel’, omwille van de groeiende invloed die de EU via de agentschappen verwerft. Ook is er (onterechte) kritiek op democratische controle op het doen en laten van de agentschappen. Immers het Europees Parlement beslist over de budgetten van de agentschappen, de Europese Rekenkamer controleert de begrotingen en de lidstaten houden controle via hun deelname in de raden van bestuur van de agentschappen.

## HET EUROPEES PARLEMENT, VAN MARGINAAL TOT MACHTIG

Het Europees Parlement, de ‘stem van het Europese volk’, is intussen al meer dan 60 jaar oud. Het begon als een Gemeenschappelijke Vergadering in de EGKS (1952), toen werd die niet rechtstreeks gekozen en bestond ze uit 78 leden van de nationale parlementen van de zes lidstaten. Deze bekleedden m.a.w. een *dubbel mandaat*. In 1958 werd ze de ‘Europese Parlementaire Vergadering’ en verwierf ze het recht deel te nemen aan de besluitvorming. In **Rome, 1957** werd al afgesproken om over te gaan tot *rechtstreekse verkiezingen*, toch sleepte dit aan tot **juni 1979**. In 1974 werd het compromis gevormd om informele topbijeenkomsten te formaliseren als ‘Europese Raad’ en rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement in te voeren. Sinds 1979 vinden iedere vijf jaar rechtstreekse verkiezingen plaats, waarbij iedere lidstaat haar eigen kieslijsten mag opstellen. Deze verkiezingen worden veelal aangeduid als *second-order*-verkiezingen, terwijl dat vandaag de dag eerder onterecht is.

Volgens het Verdrag van Lissabon bestaat het Europees Parlement maximaal uit **750 leden** plus de voorzitter. De verdeling van de zetels over de lidstaten is gebaseerd op de inwonersaantallen van de lidstaten: Duitsland 96 vs. Malta 6; deze is dus in zekere mate *proportioneel verdeeld*. De parlementsleden zetelen er niet alleen namens hun land, maar bovenal namens hun eigen *politieke partij*. Deze worden gegroepeerd in ‘**fracties**’ i.e. verschillende nationale partijen met een verwante ideologie. Zo’n fractie moet bestaan uit vertegenwoordigers uit ten minste een vierde van de lidstaten en heeft minstens 25 leden. Samenwerking is daarbij niet altijd even gemakkelijk: partij-inhouden en-ideologieën verschillen nogal veel per lidstaat. Onderzoek laat zien dat parlementsleden toch vaker de fractie dan hun nationaliteit volgen! Er zijn bovendien ook steeds meer parlementsleden die een Europese carrière nastreven en het EP zien als een opstapje of net als afbouw na een nationale politieke loopbaan. Het Europees Parlement wordt geleid door een **voorzitter**, met absolute meerderheid door de leden van het Parlement gekozen voor tweeënhalf jaar. Het Parlement wordt in haar taken ondersteund door een *secretariaat* waar ongeveer 6500 ambtenaren werken. De **locatie** van het parlement varieert: de maandelijkse *plenaire vergadering* vindt plaats in Straatsburg. Het *meeste werk*, in de fracties en de parlementaire commissies daarentegen vindt plaats in Brussel. Een deel van het secretariaat zetelt desalniettemin nog steeds in Luxemburg... Het Verdrag van Amsterdam (1997) stelt dat er jaarlijks twaalf plenaire sessies en de sessie waarin de begroting wordt besproken in Straatsburg moeten worden gehouden. De facto reist het EP dus heen en weer.

De **bevoegdheden** van het Parlement worden ingedeeld in drie hoofdtaken:

- (1) **Wetgevende taken**: het EP heeft *medewetgevende macht*; het is geen volwaardige wetgever. Het kan de Commissie verzoeken en keurt samen met de Raad van Ministers Europese wetgeving goed of af. Door

de jaren heen heeft het EP aanzienlijk aan wetgevende bevoegdheden gewonnen. Sinds Lissabon beslist men met de ‘gewone wetgevingsprocedure’.

- (2) **Begrotingstaken:** de Raad beslist met unanimititeit, na *raadpleging van het EP*, over stelsel van de ‘eigen inkomsten’. Voor de uitgaven wordt om de vijf jaar een ‘meerjarig financieel kader’ vastgesteld. Elk jaar dient de Commissie daarenboven een ontwerpbegroting in.
- (3) **Controletaken:** het EP controleert de andere Europese instellingen. Vooral de controle over de Commissie is in de loop van de jaren aangescherpt; zij is politieke verantwoording aan het EP verontschuldigd. Ook houdt het EP hoorzittingen waarin elke kandidaat-commissaris uitvoerig ondervraagd wordt vooraleer ze benoemd worden.

Het parlement werkt met **parlementaire commissies** voor het belangrijkste deel van het wetgevende werk. Er zijn 22 commissies op uiteenlopende terreinen; deze beoordelen de beleidsvoorstellen op hun terrein. Voor ieder voorstel wordt een lid van de commissie aangewezen als *rapporteur*; dit is de gelegenheid voor een parlementslid om zich te profileren. Op de **plenaire sessie** presenteert de rapporteur zijn/haar verslag en vertegenwoordigers van alle fracties en de vertegenwoordiger van de Commissie krijgen het woord. Daarna wordt er **gestemd**, meestal bij handopsteken en veelal wordt er gestemd volgens fractielijnen.

Het Europees Parlement heeft zich dus weten te ontwikkelen van een adviserend tot een volwaardig medewetgevend parlement. Dit is de grote **paradox** van onze tijd: het EP heeft nog nooit zoveel macht gehad, tegelijk nemen de vragen over de democratische legitimiteit van de EU toe. Een reden van terechte kritiek is het feit dat het Parlement niet beschikt over een *direct initiatiefrecht*, iets wat de meeste nationale parlementen wel hebben.

## DE KLOOF TUSSEN DE BURGER EN BRUSSEL (VDV)

Een centraal begrip in deze discussie is **legitimiteit**: hoe kan de legitimiteit van Europees beleid en de Europese instellingen vergroot worden en zo de afstand tot Brussel verkleind? Veel mensen ervaren Brussel immers als een ‘ver-van-mijn-bedshow’; de symptomen zijn o.m. lage opkomst bij verkiezingen, weinig vertrouwen en weinig interesse in de EU. De EU wordt gezien als technocratisch, ondoorzichtig en te ver weg. De veronderstelling van het handboek is dat het probleem in **twee dingen** zit: wat Brussel doet, is *niet zichtbaar* én Brussel houdt zich (soms) met de *verkeerde dingen* bezig.

Laten we eerst terugkeren naar het begrip LEGITIMITEIT: vrije en eerlijke verkiezingen zijn de sleutelfactor. In de Europese Unie merken we evenwel een aantal problemen: zo is er geen sprake van daadwerkelijke Europese verkiezingen; men kan alleen stemmen op kandidaten van de eigen lidstaat. De verkiezingen krijgen bovendien niet dezelfde rol als op het nationale niveau, ook al is de EU steeds meer topic van die nationale verkiezingsdebatten. Deze constructie heeft als bijkomend nadeel dat verkiezingen nauwelijks de mogelijkheid bieden om partijen of individuele politici te ‘straffen’/‘belonen’ voor hun prestaties. Dit hangt samen met de complexe en ondoorzichtige Europese besluitvorming. Het is vaak onduidelijk wie ter verantwoording geroepen kan worden.

Een ander veelgenoemd begrip is het ‘DEMOCRATISCH TEKORT’, daarin onderscheiden we twee elementen nl. op Europees en nationaal niveau. Op *EU-niveau* heeft het parlement veel daadkracht, maar toch blijft het initiëren van wetgeving exclusief voorbehouden aan de commissie & kan het Parlement de Commissie enkel in zijn geheel ontslaan. De *nationale component* slaat op de geringe controle vanuit nationale parlementen op wat ‘hun’ ministers besluiten in Brussel. Vooraf wordt ook nauwelijks bepaald wat een parlement van de betreffende minister verwacht en binnen welke kaders hij/zij moet onderhandelen (uitz.: Denemarken). In het boek bekijkt men dit verder aan de hand van **empirische data**:

- Invloed & vertrouwen: Europese burgers zijn over het algemeen iets positiever over hun eigen democratie, dan over de Europese democratie (50% > 44%).

- Participatie: de Europese verkiezingen worden vaak beschouwd als tweede-orde-verkiezingen, in absolute cijfers gaat minder dan de helft van de Europeanen stemmen. Een kanttekening is dat bij referenda over de Europese Grondwet de opkomst wél hoog was.
- Informatievoorziening: veel te vinden op websites van het Parlement en de Commissie.
- Verdeling bevoegdheden: de vraag is welke taken Brussel moet opnemen en welke beter aan de lidstaten worden overgelaten. Er is consensus over Europese terreinen en zaken die beter in nationale handen blijven, zoals werkloosheid, sociale zekerheid, belastingen en pensioenen.

De **evaluatie** van de relatie tussen Europa en haar burgers, hangt vooral af van de gehanteerde criteria. Wie de nadruk legt op actieve deelname van goed geïnformeerde burgers, komt gedesillusioneerd terug. Anderzijds is het *vertrouwen* in de EU bijna net zo groot als het vertrouwen in de nationale democratie. Bovendien accepteren burgers het beleid, wat één aspect van legitimiteit verzekert. Tot slot is er in het Verdrag van Lissabon geregeld dat burgers via *een burgerinitiatief* de Commissie kunnen vragen een wetsvoorstel aan Parlement en Raad voor te leggen. Hiervoor is ten minste één miljoen handtekeningen van EU-burgers uit minimaal 7 lidstaten vereist. Het Verdrag legt ook vast dat de EU actief het gesprek aangaat met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Het Hof van Justitie is sindsdien ook toegankelijk voor individuele burgers, bedrijven en organisaties. De échte *oplossing* zal echter moeten inspelen op het (buik)gevoel dat Europa bij de burgers oproept, hoe abstract dat ook moege klinken.

## HOF VAN JUSTITIE VAN DE EU

Het Hof is een **supranationale instelling**, die zetelt in Luxemburg. Zij omvat drie rechtbanken: het Hof van Justitie, het Gerecht en het Gerecht voor Ambtenarenzaken (geschillen tussen Europese instellingen en hun personeel). Het Hof en het Gerecht bestaan uit één rechter per lidstaat, daarnaast heeft het Hof elf advocaten-generaal en een griffier in dienst. *Advocaten-generaal* bereiden een zaak voor en dienen zich volstrekt onpartijdig op te stellen. De Europese rechters worden door de Europese Raad op voordragen van de eigen regering (vaak vooraanstaande rechter of rechtsgeleerde) benoemd voor een (hernieuwbare) termijn van 6 jaar. De rechters kiezen uit hun midden een president voor een hernieuwbare termijn van 3 jaar. De voertaal bij het Hof is *Frans* en de meeste zaken worden door een klein groepje rechters behandeld, een zgn. ‘kamer’. Elke zaak verloopt volgens een *strakke procedure*; de rechters beslissen bij meerderheid. Het besluit wordt door alle betrokken rechters ondertekend, zodat niet te zien is wat hun individuele mening was; dit is het zgn. *Geheim van de Raadskamer*. Het Gerecht kent in tegenstelling tot het Hof geen vaste advocaten-generaal.

Het Hof heeft **drie taken**: (1) het ziet erop toe dat lidstaten hun *afspraken nakomen*. De bekendste maatregel is de ‘inbreukprocedure’, echter er is niemand die ervoor zorgt dat de lidstaat uiteindelijk ‘zijn verplichtingen nakomt’, wanneer de Commissie haar zaak wint. Sinds het Verdrag van Maastricht kan de Commissie daarom een tweede inbreukprocedure starten, waarbij het Hof een *financiële sanctie* kan opleggen. (2) Het Hof staat ook in voor de interpretatie van het Europese recht d.m.v. *prejudicieel advies*; dit is de meest politieke functie. Het Hof maakt van die gelegenheid gebruik om *vérstrekkende* interpretaties te geven in overeenstemming met de ‘geest’ van de verdragen. Sinds Van Gend & Loos is het beginsel van ‘directe werking’ vastgelegd. Ook heeft het EU-recht voorrang op het nationaal recht, cf. Costa t. Enel. (3) Tot slot is het Hof *scheidtsrechter*; tegen een handeling van een Europese instelling kan immers ‘beroep tot nietigverklaring’ worden ingesteld, omdat de klager vindt dat de handeling onrechtmatig is. Het Hof behandelt klachten van een lidstaat tegen een Europese instelling en klachten van Europese instellingen onderling. Het streefdoel is het ‘institutioneel evenwicht’ te bewaren; in de praktijk heeft dit de positie van het Europees Parlement t.o.v. de Raad versterkt.

Het Gerecht richt zich op meer *technische kwesties* en buigt zich daarnaast over beroepen van lidstaten tegen de Raad betreffende maatregelen op het gebied van staatssteun en handelspolitieke beschermingsmaatregelen. Tot slot zijn er beroepen van particulier tegen de Europese instellingen.

Het voornaamste **knelpunt** voor het Hof is de *grote werklust* waardoor zaken jaren blijven liggen. Eveneens zorgt het toenemend aantal talen voor problemen binnen de Unie. Het Hof komt ook onder **kritiek** te liggen, zo hebben sommige uitspraken een grote invloed gehad op de ontwikkeling van de Europese samenwerking. Uit *juridische boek* kan het wel eens botsen met de Grondwettelijke Hoven, vooral Duitsland ziet de EU-rechtsvoorrang niet zitten. Uit *politieke boek* wordt het Hof geregeld verweten dat het politiek bedrijft, vooral als de uitspraken anders luiden dan regeringen wensen ('teleologische interpretatie')... Het Hof vaart op basis van de Europese verdragen en besluiten een eigen koers.

Tot slot: voor alle duidelijkheid: 'het Hof is niet gelijk aan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg, noch aan het Internationaal Gerechtshof in Den Haag.

## DE REKENKAMER

De Europese Rekenkamer is gevestigd in Luxemburg en heeft tot taak 'de rekeningen te controleren'. Elke lidstaat levert een lid aan de Rekenkamer, dat voor 6 jaar benoemd wordt door de Raad (QMV). Het EP moet geraadpleegd worden over de voordracht van kandidaten. De leden van de Rekenkamer kiezen uit hun midden de voorzitter voor een hernieuwbare termijn van 3 jaar; elk lid heeft een portfolio onder zijn hoede. In november publiceert de Rekenkamer een **jaarverslag**; ze gaat na of er goed financieel beheer werd gevoerd. Sinds het Verdrag van Maastricht wordt een verklaring aan het jaarverslag toegevoegd, waarin een oordeel wordt geveld over 'de betrouwbaarheid van de rekeningen' en de 'regelmatigheid en de wettigheid' van de ontvangsten en uitgaven. Het EP heeft tot taak jaarlijks de Commissie 'kwijting te verlenen'. Het is overigens overduidelijk dat de EU er niet in slaagt om de financiën correct te beheren; 90% van de onrechtmatigheden zijn echter voor het conto van de lidstaten...

## BELANGENGROEPEN

Lobbyisten proberen op **informele wijze** de politieke besluitvorming te beïnvloeden. Omwille van de transparantie hebben het Europees Parlement en de Europese Commissie verschillende lobbyregisters opgestart. De *variëteit* van de groepen die bij de EU lobbyen is enorm. Bedrijven maken hiervan de grootste groep uit; om tegenwicht te bieden, geeft de Commissie financiële ondersteuning aan niet-commerciële belangengroepen.

Er zijn verschillende soorten lobbygroepen: profit/non-profit, privaat/publiek en zgn. *Europese koepels* of '**Eurofederaties**'. Laatstgenoemde is een samenwerkingsverband tussen belangengroepen uit verschillende lidstaten die zich met eenzelfde onderwerp bezighouden. In Brussel is er een Europees secretariaat (EPHA) aanwezig dat de personen die permanent actief zijn als lobbyisten omvat.

Twee zaken zijn voor vrijwel alle lobbyisten in de EU essentieel nl. de vorming van *netwerken en coalities* én de keuze van *strategieën* om invloed uit te oefenen. Het opbouwen en onderhouden van **netwerken** is een belangrijke informatiebron en biedt tegelijk de opportuniteit om de eigen positie af te tasten. Ook biedt het de mogelijkheid om toegang te krijgen tot anderen en zo standpunten of strategieën af te stemmen. De **strategieën** vallen uiteen in *inside lobbying* (proberen 'aan tafel te komen' bij de beleidsmakers) en *outside lobbying* (publiek mobiliseren om druk te zetten). In de EU is inside lobbying vele malen belangrijker dan outside lobbying: de Europese instellingen zijn immers minder gevoelig voor demonstraties en de publieke opinie dan nationale regeringen (1) & het is voor belangrijkgroepen moeilijk om grote, grensoverschrijdende demonstraties/stakingen te organiseren of om een onderwerp in alle lidstaten in de media te krijgen (2).

De **waarde** van lobbygroepen ligt in het feit dat ze iets kunnen bieden dat de beleidsmakers nodig hebben om beleid te kunnen maken, m.n. *informatie en expertise*. Daarnaast vertegenwoordigen zij een *achterban* die belangrijk is voor de uitvoering van het beleid.

Lobbyisten hebben twee soorten keuzes in hun **route naar belangenbehartiging**: geïnstitutionaliseerd vs. niet-geïnstitutionaliseerd en via het Europese, nationale of internationale kanaal. De **GEÏNSTITUTIONALISEERDE** route geeft lobbygroepen de mogelijkheid officieel mee te praten over beleid. Sinds het Verdrag van Maastricht is voorzien in de **Sociale Dialoog**, i.e. overleg tussen werkgeversorganisaties en vakbonden over onderwerpen van Europees sociaal beleid, dat plaatsvindt op basis van een voorstel van de Commissie. Twee andere geïnstitutionaliseerde fora zijn het *Europees Economisch en Sociaal Comité* (ECOSOC) met vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en andere belangen & het *Comité van de Regio's* met vertegenwoordigers van regionale en plaatselijke autoriteiten. Beide hebben een beperkte invloed omwille van hun adviesfunctie. Lobbygroepen handelen ook via een NIET-GEÏNSTITUTIONALISEERDE route; dit zijn activiteiten zoals het sturen van brieven en e-mails, telefoneren, gesprekken voeren met ambtenaren en politici en zelfs het doen van woordelijke suggesties voor wetteksten en amendementen. Voorts verschilt ook het niveau van aanpak: de NATIONALE route verloopt via andere groepen uit het eigen land die bij de Europese besluitvorming zijn betrokken. De EUROPESE route is het zelf naar Brussel trekken om zijn wensen en visie kenbaar te maken aan een ambtenaar van de Commissie, een rapporteur bij het Europees Parlement of een werkgroep van de Raad; ook kan men zich richten tot een van de vele Europese koepelorganisaties. De INTERNATIONALE route tot slot, probeert het nog breder. De keuze hangt grotendeels af van: (1) *de rol* die nationale, Europese of internationale actoren spelen & (2) hoe gemakkelijk de lobbygroep *toegang krijgt* tot de nationale regering of koepel in vergelijking met de toegang tot de Europese of internationale instellingen.

Men kan zich vragen stellen bij de **consequenties** van lobbygroepen: aan de ene kant zou dit een *bijdrage* leveren aan het democratisch gehalte in de EU. Andere stemmen verwijten lobbyisten dat hun activiteiten zich *buiten de publiciteit* afspelen en dat niet iedere belangengroep over dezelfde mogelijkheden beschikt.

---

## HET BELEID VAN DE EU

### DIVERSITEIT EN COMPLEXITEIT

#### BASISPRINCIPES

De EU handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag (*VEU*) verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen. Dit duidt op de noodzaak van een verdragsbasis voor de **toegewezen bevoegdheden**; de residuaire bevoegdheden behoren toe aan de lidstaten. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Unie, overeenkomstig het *subsidiariteitsbeginsel*, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt. Het optreden van de Unie gaat, cf. het *proportionaliteitsbeginsel*, niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken. De **bevoegdheden** van de EU zijn opgelijst in *art. 3 TWEU* en omvatten: (1) *exclusieve* bevoegdheden i.e. alleen de Unie, (2) *gedeelde* bevoegdheden i.e. EU en LS in twee varianten nl. (a) LS oefenen bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of (b) optreden van de Unie leidt niet tot het beletten van de uitoefening van nationale bevoegdheden, (3) *aanvullende* bevoegdheden i.e. Unie kan slechts handelen om het optreden van LS te ondersteunen & (4) *coördinerende* bevoegdheden.



## WETGEVENDE PROCEDURES

We onderscheiden **wetgevingshandelingen**, **niet-wetgevingshandelingen** en zgn. **uitvoeringsbesluiten** op het EU-niveau:

De WETGEVINGSHANDELINGEN worden gesteld door de Raad en het Europees Parlement, op voorstel van de Commissie. Dit kan gebeuren met de *gewone wetgevingsprocedure* (vroeger: co-decisieprocedure of medebeslissingsprocedure). De Commissie kan hier als enige formeel een voorstel doen. De procedure kan op drie punten eindigen: na de eerste en tweede lezing van de Raad, wanneer Raad en Parlement het helemaal met elkaar eens zijn, na de tweede lezing van het Parlement, wanneer het Parlement het voorstel zonder verdere amendementen aanneemt of het in zijn geheel verwerpt, en helemaal aan het eind, wanneer Raad en Parlement stemmen over de uitkomst van het bemiddelingscomité. Stemmen gebeurt hier steeds met **QMV**. De ingewikkelde procedure probeert een *evenwicht* te creëren tussen de drie aspecten efficiëntie, democratie en nationale controle. Merk op hoe de drie instellingen elkaar nodig hebben; de facto vindt er dus constant een ‘driehoeksoverleg’ (of trialog) plaats tussen Commissie, Raad en Parlement, waarin men elkaar informeert over de gang van zaken in de eigen instelling. Een tweede procedure is de *Bijzondere wetgevingsprocedure*, deze wordt gebruikt voor 27 onderwerpen. Hierin is de rol van het EP een stuk beperkter en komt meer macht bij de Raad te liggen. Die Raad beslist ook vaker met **unanimiteit**, omdat lidstaten veel huiveriger staan tegenover het uit handen geven van hun nationale autonomie op heikle topics.

De WETGEVINGSINSTRUMENTEN waarover de EU beschikt zijn terug te vinden in *art. 288 VWEU*:

- **Verordeningen** (Regulation): ‘algemene strekking’, zijn verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks van toepassing in elke lidstaat.
- **Richtlijnen** (Directive): verbindend ten aanzien van het te bereiken *resultaat*; nationale instanties hebben de bevoegdheid om vorm en middelen te kiezen (m.a.w. nationale omzetting noodzakelijk) ze zijn niet per se gericht tot alle lidstaten.
- **Besluiten** (Decisions): verbindend in al haar onderdelen, kan gericht zijn tot enkele of alle lidstaten, individuen of ondernemingen.
- **Aanbevelingen en Adviezen** (Recommendations/Opinions): niet bindend; regeringen laten zo veeleer zien dat ze dit een belangrijk onderwerp vinden en het eens zijn over de aanpak ervan, maar tevens dat ze geen dwingende maatregelen willen.
- Het *Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid* (GBVB) werkt met ‘**algemene richtsnoeren**’, i.e. niet-bindende richtlijnen of verordeningen omwille van de gevoelige materie.

De NIET-WETGEVINGSBESLUITEN of ook wel *soft law* wordt door **de Raad** beslist en gecoördineerd; deze besluiten zijn evenwel niet juridisch bindend. Hier heeft de Commissie geen exclusief initiatiefrecht en verwerft ze nauwelijks, geen of beperkt controlerecht. Ook de positie van het EP is beduidend zwakker en het Hof van Justitie speelt geen (een beperkte) rol. De beslissingen in de Raad worden veelal met *unanimiteit* genomen en het doel is veelal *coördinatie van nationaal beleid* (met variërende intensiteit). Voorbeelden zijn o.m. ‘Globale *richtsnoeren* voor het economisch beleid’, ‘Algemene *richtsnoeren* m.b.t. Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)’, ‘*Richtsnoeren* inzake werkgelegenheidsbeleid’, resoluties, verklaringen, mededelingen & de ‘Open Coördinatiemethode’. Bij deze **Open Coördinatiemethode** (OCM) wisselen lidstaten *best practices* uit rond een bepaald onderwerp d.m.v. ‘benchmarking’. Dit is een voorbeeld bij uitstek van intergouvernementalisme.

De UITVOERINGBESLUITEN op EU-niveau tot slot, worden genomen door de **Commissie**, eventueel in samenwerking met de comités met nationale vertegenwoordigers, de zgn. *comitologie*.

## TYPES VAN BELEID

We onderscheiden in grote lijnen **zes types** van beleid binnen de Europese Unie:

- *Regulerend* beleid, met als kern de **interne markt** (en het mededingingsbeleid), gekenmerkt door een dialectiek van regulering – deregulering. Er is een spel van vraag (bedrijven/staten) en aanbod (Commissie).
- *Redistributief* beleid: GLB, structuurbeleid (regionaal en sociaal beleid); maar redistributief beleid t.a.v. de bevolking blijft net als het fiscaal beleid bij de lidstaten!
- *Distributief* beleid: onderzoek en technologische ontwikkeling; is evenwel niet sterk ontwikkeld op het EU-niveau.
- *Coördinerend* beleid: macro-economisch beleid in het kader van de Lissabon-doelstellingen, alsook gebruikmakend van de Open Coördinatiemethode.
- *Ondersteunend* beleid: op vlak van onderwijs en cultuur.
- *Monetair* beleid: zie rol van de Europese Centrale Bank.

### DRIE FASEN IN DE BESLUITVORMING

Fase (1) is de **beleidsvoorbereiding**; ideeën kunnen overal vandaan komen. Zo stelt de Commissie elk jaar een jaarplan op, hebben ook de lidstaten wensen en hetzelfde geldt voor het Europees Parlement en belangengroepen. De volgende stap is gewoonlijk dat de Commissie een *expertgroep* instelt die helpt bij het opstellen van een voorstel. De voorbereiding eindigt wanneer er een *formeel voorstel* ligt. Op de meeste terreinen is de Commissie de enige instantie die een voorstel voor wetgeving mag doen; zij heeft het ‘exclusieve recht van initiatief’. Fase (2) is de **formele besluitvorming**, er zijn daarvoor twee hoofdmethoden nl. de gewone wetgevingsprocedure (supranationaal) en de bijzondere wetgevingsprocedure (eerder intergouvernementeel). Tot slot omhelst fase (3) de **uitvoering van het beleid**, wat opnieuw op twee niveau speelt nl. dat van de *afzonderlijke lidstaten* en het *Europese niveau* zelf.

### CONCLUSIE: GRADATIES, VARIATIES EN COMPLEXITEIT

De EU bestaat uit een **erg complexe beleidsmix** wat leidt tot een complexe (en veranderende) combinatie van samenwerking en diverse vormen en gradaties van *intergouvernementele* en *supranationale* integratie in een (veranderende) set van beleidsdomeinen mét, afhankelijk van het beleidsdomein, een variërend aantal deelnemende lidstaten.

### DE INTERNE MARKT

De totstandbrenging van de interne markt is sinds de oprichting van de EEG, 1957 een van de **centrale doelstellingen** van de Europese samenwerking. Echter, maatregelen die worden genomen om de doelstelling van een ‘echte vrije markt’ te verwezenlijken, kunnen gevolgen hebben voor het *sociaal beleid* van de lidstaten. Het is alvast een eerste kanttekening.

Bij een **interne markt** is er sprake van vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal tussen een aantal landen. Niet enkel economische motieven lagen ten grondslag aan de invoering van de interne markt, ook een gevoel van *bedreiging* speelde: Japan en de VS leken sneller te groeien dan de Europese economieën dankzij respectievelijk de ontwikkeling van nieuwe productiemethoden en de liberalisering van de nationale economie. In 1985 kwam toenmalig Commissievoorzitter **Jacques Delors** op de proppen met het *Witboek over de voltooiing van de interne markt*, ook wel bekend onder de noemer ‘het 1992-project’. Dit bevatte een ‘te-doen-lijst’ van 219 maatregelen; in 1986 spraken de staats- en regeringsleiders een concreet tijdschema af met de ondertekening van de *Europese Akte*. Het was voor Delors niet enkel een doel op zich, maar ook een middel om het politieke integratieproces vlot te trekken. De interne markt wordt pas sinds *1 januari 1993* als ‘voltooid’ beschouwd, toch is het vandaag hoofdzakelijk de interne markt voor goederen die een feit is. De beslissingen over de interne markt vallen onder de **gewone wetgevingsprocedure** [drie uitzonderingen], ook het Hof speelt een grote rol. De Commissie neemt de rol op van marktmeester en aanjager.

De interne markt zoals we die vandaag kennen, is gebaseerd op een **rechtskader** dat drie grote onderdelen bevat nl. (1) de bepalingen van het *Verdrag*, (2) arresten van het *Hof van Justitie* & (3) *secundaire wetgeving*, voornamelijk ‘richtlijnen’ die als doel hebben de wetgeving van de lidstaten te harmoniseren om zo de samenwerking van de interne markt te verbeteren.

De **historische achtergrond** van de totstandkoming van de interne markt begint zoals gezegd met het EEG-VERDRAG. Dit voorzagt in een driedubbel **verbod** nl. (1) op invoerheffingen, (2) op kwantitatieve invoerbeperkingen, i.e. quota’s & (3) op ‘maatregelen van gelijke werking’ tussen de lidstaten, mét een resem uitzonderingen nl. “tenzij welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de openbare zedelijkheid, openbare orde, openbare veiligheid, de gezondheid en het leven van personen... De **gemeenschappelijke markt en douane-unie** zijn een feit sinds 1968. In de jaren ’70 merkte men echter, onder invloed van de globale economische omstandigheden, een toename van ‘kwalitatieve beperkingen’. Een baanbrekend Arrest was in dat verband het **CASSIS DE DIJON ARREST**, 1979 dat voorziet in het principe van de ‘wederzijdse erkenning’. Het WITBOEK DELORS voorzagt in de afschaffing van *fysieke, technische/kwalitatieve en fiscale barrières*; het introduceerde een nieuwe methode voor de afschaffing van technische/kwalitatieve belemmeringen, in lijn met het Cassis de Dijon Arrest. Men ging uit van *wederzijdse erkenning* en er werd enkel harmonisering vereist van ‘essentiële vereisten’, zgn. minimumstandaarden. De nationale normen werden zo geleidelijk vervangen door Europese normen via standaardisatie-instituten (bv.: het CE-merk die fabrikanten op hun product kunnen plaatsen, eens ze gecertificeerd zijn).

Een uitgebreid overzicht van het proces van de interne markt leert ons:

- Vrij verkeer van **goederen**: verschillende grenzen moesten worden gesloopt nl.:
  - Fiscale grenzen: de douane-unie (sinds 1 juli 1968) verbod op in- en uitvoerrechten tussen de lidstaten van de EU. Ook het heffen van een gemeenschappelijk douanetarief en een verbod op heffingen van gelijke werking. Merk op dat er enkele uitzonderingen zijn: ‘retributie’, kosten gepaard met maatregelen die opgelegd worden door Europese wetgeving en belastingen op producten waarvoor er een algemeen stelsel van binnenlandse belastingen geldt, zijn toegestaan.
  - Verbod op kwantitatieve in- en uitvoerbeperkingen en maatregelen van gelijke werking. Dit wordt *ruim geïnterpreteerd*; het volstaat dat de maatregel een (mogelijke of onrechtstreekse) invloed heeft op de handel tussen de lidstaten om in strijd te zijn met het vrij verkeer van goederen. Het arrest Cassis de Dijon voerde het begrip van de **dwingende vereiste** in en kan enkel worden ingeroepen indien er voor een bepaald geval geen Europese regels bestaan.
  - Afschaffing van fysieke en administratieve grenzen: geen douaneformaliteiten.
  - Afschaffing van de technische grenzen: wederzijdse erkenning en harmonisatie.
- Vrij verkeer van **personen**: werknemers en zelfstandigen, i.e. *voor beroepsdoeleinden*.
  - Het Hof legde een brede definitie op van het begrip ‘werknemer’: iedereen die gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt. Dit is niet van toepassing op betrekking van de overheidsdienst.
  - Het **ARREST-BOSMAN**: voetbalclubs moeten ook vrij verkeer van werknemers respecteren.
  - Voor de nieuwe lidstaten (2004) werd tijdelijk voorzien in een overgangperiode.
  - In 1996 werd de **detacheringsrichtlijn** goedgekeurd. ‘Detachering’ betekent dat werknemers op initiatief van de werkgever tijdelijk naar een andere lidstaat worden gestuurd om daar voor het bedrijf betaalde arbeid te verrichten. Deze hebben recht op dezelfde arbeidsrechten als de geldende rechten voor werknemers in het gastland. [de naleving levert veel problemen op]
- Vrij verkeer van **diensten**: elke Europese ondernemer of zelfstandige heeft het recht om tijdelijk diensten te verlenen in een andere lidstaat dan deze waar hij gevestigd is. Het betreft ‘dienstverrichtingen welke gewoonlijk tegen vergoeding geschieden en die niet vallen onder vrij verkeer van goederen, personen of kapitaal, m.n. werkzaamheden van industriële of commerciële aard, van het ambacht...’

- De toepassing levert twee soorten *binderpalen*: (1) de lidstaten leveren onvoldoende inspanningen om buitenlandse dienstverleners hun weg te helpen vinden in het kluwen van regels & (2) de lidstaten leggen vaak bijkomende voorwaarden op aan ondernemers of dienstverleners uit een andere lidstaat.
- De **dienstenrichtlijn** (2004): vrijheid van vestiging gemakkelijker maken, grensoverschrijdende dienstverlening makkelijker maken, rechten van gebruikers verzekeren, kwaliteit van de diensten verbeteren & een betere administratieve samenwerking tussen de lidstaten om controle uit te oefenen op de dienstverleners. De LS moesten voor 2010 de bepalingen omzetten in hun nationale wetgeving; velen liepen echter ‘vertraging’ op en/of hadden bepaalde rechten en plichten niet correct geïnterpreteerd.
- De algemene aanpak geldt zuiver voor commerciële dienstverlening en is niet van toepassing op nutsectoren, die in heel wat lidstaten nog in handen van de overheid zijn. De Commissie kiest voor dat domein een voorzichtige, stapsgewijze aanpak.
- Wat de **financiële diensten** tot slot betreft, bracht het interne marktprogramma van 1992 een eerste ommekeer. Er kwam één vergunning voor het openen van een bijkantoor in een andere lidstaat of het verrichten van grensoverschrijdende bankdiensten. Hetzelfde gebeurde in de verzekeringssector. In 2007 werd een richtlijn goedgekeurd die de juridische belemmeringen voor de totstandkoming van een eengemaakte betalingsruimte in de EU moest wegnemen. Het was de bedoeling om grensoverschrijdende betalingen even gemakkelijk, goedkoop en veilig te maken als binnenlandse betalingen. Deze richtlijn is van toepassing in alle lidstaten en op alle valuta!
- Vrij verkeer van **kapitaal**: noodzakelijke voorwaarde voor het verwezenlijken van de andere vrijheden. Pas met de Eenheidsakte, 1986 werd vrij verkeer van kapitaal op gelijke voet gezet met het vrij verkeer van goederen en diensten. Dankzij deze vrijheid, staat het een burger vrij eigendom te verwerven in een andere lidstaat van de EU onder dezelfde voorwaarden die gelden voor een onderdaan van die lidstaat.

Er heersen verschillende **SPANNINGSVELDEN** in het domein van de interne markt. Deze vorm van integratie levert een indirect voordeel op aan bedrijven, omdat ze een grotere afzetmarkt en de mogelijkheid tot specialisatie verwierven. Anderzijds krijgen ze net te maken met grotere concurrentie en allerlei extra regelgevingen. Voorts wordt de integratie gekenmerkt door *spill-over* en is er vaak spanning met andere beleidsdomeinen. De rol van de lidstaten blijft eeuwig ambigu. De drie uitzonderingen waar nog niet met QMV wordt gestemd nl. (1) vrij verkeer van personen, (2) Btw-tarieven en (3) sociaal beleid vormen de achilleshiel van efficiënt beleid. (1) en (2) vormen niet toevallig de kern van de ‘soevereiniteit’ van de staat. Tot slot kan de interne markt nooit ‘voltooid’ zijn door o.m. verschillen tussen die LS en veranderingen op vlak van technologie en economie.

## MEDEDINGINGSBELEID/ CONCURRENTIE-COMPETITIEBELEID

Het mededingingsbeleid maakt deel uit van het EG-beleid sinds het **Verdrag van Rome**; de motivatie was toen reeds de nauwe band met de interne markt. Er is een centrale rol weggelegd voor de supranationale actor, m.n. de Europese Commissie, met als commissaris *Margrethe Vestager*. Zij kunnen onderzoeken instellen, boetes uitschrijven en moeten overnames/fusies en staatssteun goedkeuren.

De (liberale) filosofie achter dit beleidsdomein is dat *competition is the driving force behind dynamism and innovation*. Het moet er dus voor zorgen dat concurrentie tussen ondernemingen in de EU niet vervalst wordt. We kunnen de regels van de mededinging onderverdelen in **twee categorieën**:

De REGELS VOOR ONDERNEMINGEN omhelzen opnieuw twee categorieën:

- (1) Regels betreffende *anti concurrentiële praktijken* i.e. verbod op kartelovereenkomsten (een ‘wilsovereenstemming’ volstaat) en verbod op misbruik van een machtspositie. Niet alle overeenkomsten of afspraken tussen ondernemingen zijn overigens onwettig; de meeste hebben immers geen negatieve impact op de mededinging, wel integendeel. *Horizontale* overeenkomsten gaan tussen ondernemingen die op hetzelfde niveau in de productie- of distributieketen actief zijn. *Verticale* overeenkomsten tussen ondernemingen die niet op hetzelfde niveau actief zijn. Men maakt gebruik van de zgn. ‘**minimis-regel**’: de mededingingsregels zijn niet van toepassing op afspraken waarvan de impact op de mededinging toch niet ‘merkbaar’ is; dit is evenwel geen vrijeleide voor ondernemingen om prijs- of marktverdelingsafspraken te maken. De Europese Commissie kan zware geldboetes opleggen, die vloeien naar de algemene begroting van de EU.
- (2) Regels die de *structuur van de markt* betreffen, zgn. ‘concentratieregels’. Met ‘concentraties’ worden **fusies** en **overnames** of in bepaalde gevallen joint ventures bedoeld. De Europese Commissie onderzoekt of concentraties de daadwerkelijke mededinging niet op een significante wijze zouden belemmeren, m.n. door een machtspositie in het leven te roepen of te versterken.

De REGELS VOOR LIDSTATEN hebben vooral betrekking op **staatssteun**. Dit is verboden wanneer ze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden en de concurrentie vervalsen of dreigen te vervalsen. Algemene steunmaatregelen worden niet als staatssteun beschouwd. De steun kan enkel ten uitvoer gelegd worden na *goedkeuring van de Commissie*. Niet alle staatssteun is verboden: zij die in het gemeenschappelijk belang van de EU is, kan onder bepaalde voorwaarden toegestaan worden, alsook wordt de ‘minimis-steun’ buiten schot gelaten. Sinds 2001 bestaat er een *scorebord* voor staatssteun.

**Ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang** of ondernemingen die het karakter dragen van een *fiscaal monopolie*, vallen onder de Verdragsregels, inclusief de mededingingsregels. Hier geldt wel een beperking; het zijn de lidstaten die bepalen welke diensten voor hen van ‘algemeen economisch belang’ zijn. Men heeft de scheiding tussen ‘dienstverlening’ en ‘infrastructuur’ ingevoerd: voor infrastructuur blijft het recht op exclusieve eigendom bestaan. De infrastructuurbeheerder moet zijn ‘infrastructuur’ evenwel openen voor ‘dienstverlening’ door derden.

## SOCIAAL BELEID

Het sociaal beleid is een gevolg van spillover vanaf de interne markt; het is evenwel correct dat dit beleid niet centraal stat in de EU. Er zijn twee redenen te geven: (1) in beginsel is de EU een *neoliberaal project* & (2) *nationale spelers* willen hun macht op dit terrein behouden. Doch is er een sociaal beleid ontstaan omwille van (1) het feit dat het nationale spel op sommige terreinen al is uitgespeeld; het Europees sociaal beleid is dan ook een stelsel dat alleen in samenhang met het nationale belang kan begrepen worden. (2) Er is een politiek-strategische reden om sociaal beleid te voeren, nl. het verhogen van de legitimiteit.

Het Europees sociaal beleid beslaat grofweg **vier terreinen**:

- **Arbeidsvoorwaarden en veiligheid op het werk** (meest omvangrijk): een groot aantal richtlijnen, i.e. minimumnormen. Dit terrein kent *supranationale procedures*, waarbij de Commissie gewoonlijk het initiatief neemt. Zij volgt daarvoor de procedure van de Sociale Dialoog.
- **Gelijkheidsbeleid en antidiscriminatiebeleid**: sinds het Verdrag van Amsterdam streeft de EU bij alle beleid naar bevordering van gelijkheid van mannen en vrouwen. De Raad kan richtlijnen aannemen, maar dit vereist *unanimiteit*, waarbij het EP slechts advies mag geven.
- **Sociale zekerheid en sociale bescherming**: in de Raad geldt besluitvorming bij *unanimiteit*. Het doel is om armoede en uitsluiting te bestrijden.
- **Werkgelegenheidsbeleid** (1996): ‘Europese Werkgelegenheidsstrategie’ (= richtsnoeren + OCM).

Na het uitbreken van de crisis, heeft men het **Europese Semester** geïntroduceerd, waarin het werkgelegenheidsbeleid is ingebed samen met o.m. het *Stabiliteits- en Groeipact* en de *EU 2020 Strategie*. Ook dit terrein is overwegend intergouvernementeel. Tot slot beschikt de EU over verschillende **structuurfondsen** waaruit alle lidstaten geld ontvangen; het gaat o.m. over: Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en Cohesiefonds.

## GEMEENSCHAPPELIJK LANDBOUWBELEID (GLB)

Landbouw is een van de oudste en verst ontwikkelde beleidsterreinen van de EU. Al in het Verdrag van Rome, 1957 werd (onder impuls van Frankrijk) vastgelegd dat er een gezamenlijke markt voor landbouwproducten zou komen. Het EEG-Verdrag legde **vijf doelstellingen** voor een Europees landbouwbeleid vast: (1) bevorderen van innovatie en efficiëntie in de landbouw, (2) redelijk inkomen garanderen voor boeren, (3) stabiele landbouwmarkten, (4) voldoende voedsel in Europa & (5) redelijke voedselprijzen voor de consumenten. Om dit te bereiken, werd afgesproken **minimumprijzen** te garanderen; de EEG zou overschot opkopen tegen de minimumprijs of 'interventieprijz'. Ook voorzag men in het principe van *communautaire preferentie*, i.e. voorkeur voor EG-producten.

Het GLB verliep de eerste jaren bijzonder effectief: de landbouwproductie schoot omhoog en de inkomens van boeren hielden gelijke tred met de rest van de economie. Desalniettemin staken **zes kritiekpunten** de kop op: (1) de kosten van het beleid, (2) hogere prijzen voor consumenten, (3) schadelijk voor het milieu, want intensieve landbouw maakte gebruik van meer mest en bestrijdingsmiddelen, (4) overproductie, (5) deel van de overschotten werd verkocht buiten de EU, ten koste van boeren uit ontwikkelingslanden, die ondanks hun goedkopere productie niet konden concurreren met gesubsidieerde producten die de EU op de wereldmarkt dumpte & (6) spanningen met een aantal handelspartners, vooral de VS. Er stonden dus hele **tegenstrijdige belangen** op het spel tussen de LS, tussen boeren en consumenten, tussen boeren en milieubeschermers en tussen de EU en de VS.

Het GLB werd dan ook **hervormd** met ruime aandacht voor de overproductie en de hoge kosten van het beleid. Zo werden quota ingesteld, alsook zouden de minimumprijzen verlaagd worden wanneer de productie een bepaald 'plafond' bereikte. In 1992 stemde de Raad in om prijssteun te vervangen door **directe inkomenssteun** voor boeren. Ook werd besloten tot zgn. 'ontkoppeling', waarbij de financiële steun voor boeren niet langer in de basis afhankelijk zou zijn van de hoeveelheid die zij produceerden. Momenteel bestaat het GLB uit **twee pijlers**: (1) *markt- en prijsbeleid* & *inkomenssteun* (2) *fondsen voor plattelandsontwikkeling*, wat samenhangt met het idee van de 'multifunctionaliteit' van de landbouw. Sinds het Verdrag van Lissabon mag het Europees Parlement ook meebeslissen over landbouwkwesties.

## GEMEENSCHAPPELIJK INDUSTRIEBELEID

Dit beleidsdomein zou moeten voorzien in directe financiële steun in de industriesector; iets waar het Verenigd Koninkrijk vooral baat bij zou hebben gehad in de beginjaren na hun toetreding. Dit domein is er evenwel **nooit** gekomen.

## DE EUROPESE ECONOMISCHE EN MONETAIRE UNIE (EMU)

De oprichting van de EMU kent een **lange geschiedenis**: in oktober 1970 zag het eerste serieuze plan het levenslicht, onder leiding van Pierre Werner, op initiatief van de regeringsleiders na de Top in Den Haag een jaar eerder. Hij deed een voorstel over een EMU in drie stappen, toen staken al twee kwesties de kop op die in toekomstige discussies zouden blijven terugkomen. (1) Het *supranationale karakter* van de plannen en (2) *de verhouding tussen het economische en monetaire integratieproces*. Het enige wat van dit plan terechtkwam, was de oprichting van de SLANG, 1972, daarbinnen hadden de Europese munten in principe een vaste waarde

ten opzichte van elkaar. In **1979** werd het Europees Monetair Stelsel (EMS) opgericht, ook dit was een puur *intergouvernementeel* wisselkoerssysteem. Aan de vooravond van het Verdrag van Maastricht vond de INTERGOUVERNEMENTELE CONFERENTIE (IGC) over de EMU plaats (1990 – 1991). Hier speelden twee factoren: *economisch* zou het een logisch vervolg zijn op de Interne Markt (cf. Rapport Delors), *politiek* drong een reactie op de val van de Berlijnse Muur zich op. In verschillende landen kwamen oude angsten voor een herenigd Duitsland naar boven; Kohl en Mitterrand bereikten uiteindelijk een akkoord over een **EMU** als onderdeel van Verdrag van Maastricht, 1991, als bewijs dat Duitsland te vertrouwen was.

De EMU zou in **drie fasen** verlopen: de eerste was in juli 1990 van start gegaan en bestond uit het voltooiën van de gemeenschappelijke markt en het opheffen van alle beperkingen op kapitaalstromen. Deze nadruk op de *macro-economische dimensie* blijft tot 1999 aanwezig. De ‘economisten’ hadden gedaan gekregen dat staten moesten voldoen aan een aantal criteria, de zgn. **convergentiecriteria** of **Criteria van Maastricht**. Het ging om vijf toetredingsvereisten: (1) stabiele prijzen (inflatie), (2) begrotingstekort (<3% BBP), (3) schuldenlast (<60% BBP), (4) rentevoeten & (5) stabiele wisselkoers. Nadien heeft men deze macro-economische dimensie jammer genoeg grotendeels *verwaarloosd*. De tweede fase ging van start op 1 januari 1994 en werd gepercipieerd als een ‘overgangsfase’. De ESCB (Europese Stelsel van Centrale Banken) zag het levenslicht. In 1997 werd het **Stabiliteits- en Groeipact** (SGP) overeengekomen zodat *buitensporige tekorten* vermeden zouden worden. Dit werd echter grotendeels via de intergouvernementele methode besloten, waardoor er niet echt een controleorgaan werd aangeduid. De derde fase startte op 1 januari 1999 met elf landen, Griekenland sloot zich aan in 2001. Men hanteerde vaste wisselkoersen in de eurozone en voerde ‘de euro’ in op de kapitaalmarkten. Ook voerde men een gemeenschappelijk monetair beleid o.l.v. een onafhankelijke Europese Centrale Bank. De € als betaalmiddel kwam er in 2002. Daarna volgde de geleidelijke toetreding van andere lidstaten, momenteel zijn het er 19. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken hebben overigens een *opt-out* clause bekomen.

EMU wordt gekenmerkt door verschillende **ONEVENWICHTEN**: qua lidmaatschap, economisch, monetair (prijsstabiliteit als prioriteit, ten koste van andere doelstellingen), institutioneel (geen sterk politiek tegenwicht in de Raad) en politiek (zonder politiek unie?!). Sinds de bancaire en euro-crisis is men deze onevenwichten geleidelijk aan het wegwerken. Zo is er in het **eengemaakt** monetair beleid een centrale rol weggelegd voor een onafhankelijke ECB, via de supranationale methode. Ook het macro-economische beleid wordt steeds meer **gecoördineerd**, met beperkte bevoegdheden voor de Raad. Het *Stabiliteits- en Groeipact* is al een stap in de goede richting, daarnaast zijn er jaarlijkse ‘globale *richtsnoeren* voor het economisch beleid.’ Er zijn overigens **sancties** mogelijk, maar die worden soepel geïnterpreteerd en houden rekening met ‘relevante factoren’. Sinds de financiële crisis van 2010 merken we evenwel een *verstrenging* van het beleid. Men hanteert hier dus de intergouvernementele methode, maar met een recente gedeeltelijke evolutie naar de supranationale methode met het oog op sanctioneringsmogelijkheden. Zo heeft men ook in december 2011 de zgn. **Six-pack** ingevoerd waardoor de Commissie meer controlemogelijkheden verwierf en sancties kon opleggen aan lidstaten die de regels van het SGP overtreden. Het besluit over deze sancties wordt echter finaal genomen door de Raad. De Ministers van Financiën en Economische Zaken (ECOFIN) bepalen op basis van een aanbeveling van de Commissie of een lidstaat in overtreding is. Hierbij geldt de regel van omgekeerde gekwalificeerde meerderheid: de regels gelden tenzij een QMV vindt dat er verzachtende omstandigheden in het spel zijn. In januari en mei 2013 werden deze zes wetten aangevuld met het *Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie* (VSCB) en het **Two-pack** i.e. toezicht op begrotingen nog verder aangescherpt d.m.v. Europees Semester en een uitbreiding van de mogelijkheden voor toezicht op landen met financiële problemen.

Tot slot maken we melding van een **toenemende institutionele complexiteit**: de besluitvorming over het gezamenlijke economische beleid vindt in principe plaats in de ECOFIN op basis van QMV. Sinds het Verdrag van Lissabon wordt ook de **Eurogroep** erkend, i.e. een forum van de ministers van Economische Zaken en Financiën van de eurolanden voor ‘open discussie’ over economische en fiscale problemen in de

eurozone en onderlinge afstemming van nationale belangen. De voorzitter van de Eurogroep wordt gekozen voor een termijn van tweeënhalf jaar (Jeroen Dijsselbloem). Sinds de crisis is het gewicht van de Eurogroep flink toegenomen. Ook de ECB is geëvolueerd van een technocratische naar meer politieke speler. De blijvende centrale rol is echter nog altijd voorbehouden voor de lidstaten, met onderlinge machts(on)evenwichten!

## DE EU ALS INTERNATIONALE ACTOR

De EU onderhoudt op verschillende manieren betrekkingen met de wereld om haar heen. Ze opereert binnen diverse beleidsdimensies, met een **grote diversiteit** aan bevoegdheden, procedures, instrumenten... Dit hangt af van de macht en de belangen & tradities van de lidstaten; de Unie heeft geen allesomvattende exclusieve bevoegdheid! Een overzicht: ECONOMISCH & POLITIEK

- Gemeenschappelijk **handelsbeleid**: supranationaal; belangrijkste afspraken maakt de EU na multilaterale onderhandelingen in het WTO. De belangrijkste spelers zijn de Raad en de Commissie (Commissaris voor Handel = Malmström); laatstgenoemde voert namens de EU onderhandelingen met andere staten. Zij moet zich hierbij aan richtlijnen, 'het mandaat', houden die door de Raad worden vastgelegd. Uiteindelijk moet de Commissie het onderhandelingsresultaat opnieuw voorleggen aan de Raad, die het met QMV moet goedkeuren. De Raad heeft dus veel macht, al kan de Commissie ervoor kiezen uiteindelijk geen internationaal akkoord te sluiten; dat is een effectief wapen tegen lidstaten die het akkoord graag willen wijzigen. In het Verdrag van Amsterdam, 1997, besloten de lidstaten dat het onderhandelingsmandaat van de Commissie over belangrijke nieuwe producten (bv.: internetproducten) niet langer met QMV, maar met unanimiteit moest worden vastgelegd.
- **Sanctiebeleid**: intergouvernementeel en supranationaal.
- **Ontwikkelingssamenwerking**: complementair; hoofddoelstelling was vanaf de oprichting van de EEG *armoedebestrijding*. Door een systeem van *handelspreferenties* kunnen producten uit een groot aantal ontwikkelingslanden vrije toegang tot de Europese markt krijgen, evenwel met uitzondering van de landbouwproducten (GLB). De *overeenkomst van Cotonou* bepaalt dat de hulp voor ontwikkelingslanden gekoppeld is aan het bevorderen van democratie, mensenrechten en goed bestuur.
- **Humanitaire steun**.
- **Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB)**: *intergouvernementeel*. De centrale figuur is de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheid (Mogherini); zij is tegelijk voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken en vicevoorzitter van de Commissie. De Europese Raad neemt bij unanimiteit beslissingen. De coördinatietaak van de Hoge Vertegenwoordiger is zo breed geformuleerd dat *goede afstemming* nodig is met de Commissarissen van handel, ontwikkelingssamenwerking en uitbreiding. Bovendien is een goeie samenwerking met EEAS [Europese diplomatie] noodzakelijk voor het functioneren als effectief uitvoeringsorgaan. Het beleid is gebaseerd op **vier doelstellingen**:
  - Europa presenteren als een *speler op het wereldtoneel*.
  - Het bevorderen van de economische en politieke *stabiliteit* van de omringende landen; vandaar de *Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa* (OVSE).
  - Het bevorderen van de *internationale vrede en veiligheid*; specifiek gericht op humanitaire kwesties. Sinds 2007 bestaan er zgn. 'EU Battle Groups'; elke zes maanden staat centje paraat, desondanks zijn ze tot op heden niet daadwerkelijk ingezet. De relatie met de NAVO is cruciaal!
  - Terrorisme bestrijden.

Bij het GBVB is eensgezindheid vaak een voorwaarde voor effectiviteit. Die is vooral afhankelijk van de belangen van de grote lidstaten en het type probleem waarmee de EU geconfronteerd wordt. Wanneer dat onmogelijk is, kan onder EU-vlag een *coalition of the willing* gevormd worden.



- **Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid** (GVDB/CSDP): intergouvernementeel. Dit zijn civiele en militaire crisisbeheersingsoperaties en –missies.

Er wordt wel eens beweerd dat de EU een economische reus, een politieke dwerg en een militaire muis is. Dit is het gevolg van *drie factoren*: (1) de lidstaten hebben uiteenlopende belangen, (2) de staten hebben bewust gekozen voor besluitvormingsregels die hen nog steeds afdoende mogelijkheden tot sturing geven & (3) de EU bezit uiteenlopende drukmiddelen.

## HET VLUCHTELINGENBELEID VAN DE EU [GASTLES]

We beginnen met **enkele statistieken**: Europa heeft te maken met het grootste aantal vluchtelingen sinds de Tweede Wereldoorlog. Verschillende factoren beïnvloeden de keuze van het ‘gastland’: de geografische locatie, netwerken, welvaartsvoordelen en de procedures met de bijhorende erkenningskans. Vooral de laatste twee verschillen sterk tussen lidstaten (= kern soevereiniteit); er ontstaat een **free-rider probleem** omwille van en gebrek aan harmonisering. Wat is de rol van de EU in dit collectief actieprobleem?

De EU vormt een **ruimte van vrijheid, veiligheid en recht**: sinds het Verdrag van Rome (1957) is voorzien in het vrij verkeer van personen; een uitdaging op vlak van justitie en binnenlandse zaken. Een aantal landen wilden verder gaan en ondertekenden in 1985 het **Schengenakkoord** wat een zone creëerde van vrij verkeer zonder grenzen. In 1986 ondertekende men de **Europese Akte** met de afspraak een interne markt zonder binnengrenzen te creëren waarbinnen iedereen vrij zou kunnen circuleren. Concreet betekende dit dat de grenscontroles afgeschaft moesten worden. Een aantal landen had echter zijn twijfels, wat leidde tot begeleidende (compenserende) maatregelen: strengere controles aan de buitengrenzen en een Europees asiel- en migratiebeleid. Met het Verdrag van Amsterdam (1997) kwam die ruimte van vrijheid, veiligheid en recht er daadwerkelijk: de Europese Commissie kreeg het initiatiefrecht en de rol van het Europees Parlement werd versterkt. In 1999 vond de Europese Raad in Tampere plaats, volledig gewijd aan migratie en asielbeleid. In 2004 kwam men zo tot het **Haags programma** met tien prioriteiten voor 2005-2010. Het Verdrag van Lissabon tot slot, 2009, zorgde ervoor dat ook de samenwerking van politie en justitie in strafzaken volgens de *communautaire methode* werd geregeld. Het Stockholm Programma van datzelfde jaar stelde nieuwe prioriteiten vast voor de periode 2010-2014. Merk op dat in twee protocollen gehecht aan het Verdrag van Lissabon is vastgelegd dat het *VK, Ierland en Denemarken* niet gebonden zijn door wetgeving van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze landen hebben een **‘opt-out’**, maar ze kunnen andere lidstaten niet verhinderen om nauwer samen te werken in dit beleidsdomein; bovendien beschikken ze over de mogelijkheid tot een ‘opt-in’.

Het **gemeenschappelijk grenzenbeleid** bouwt op het *Schengenacquis*, dat als protocol is opgenomen bij het Verdrag sinds het Verdrag van Amsterdam. Dit is een reeks wetgeving / maatregelen i.v.m. het afschaffen van de binnengrenzen. Merk op dat grenscontroles niet voor altijd uitgesloten zijn; lidstaten kunnen die onder bepaalde voorwaarden tijdelijk opnieuw instellen. Het basisprincipe van Schengen nl. vrij verkeer van personen in de zone en strengere controle- en veiligheidsmaatregelen aan de buitengrenzen, is een fundamentele vereiste waaraan elke nieuwe EU-lidstaat moet kunnen voldoen. Vandaag zijn 26 landen lid van de Schengenzone: 22 lidstaten en 4 niet-lidstaten. Cyprus (grensconflict), Bulgarije, Kroatië en Roemenië zijn nog geen lid. Een essentieel instrument om de goede werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te garanderen is het **Schengen-informatiesysteem** (SIS). SIS I ontstond in de jaren '90 en had een beperkte capaciteit; sinds 2013 is SIS II operationeel. De nieuwste versie is één van de grootste IT-systemen ter wereld en heeft een uitgebreidere capaciteit en is eveneens toegankelijk voor andere instanties. Ook zijn nieuwe functies zoals biometrische scans en waarschuwingen bij Europese aanhoudingsbevelen toegevoegd. De Schengenlanden werken samen om de **buitengrenzen** te beveiligen; daarvoor is enerzijds een *gemeenschappelijk visumbeleid* (Schengenvisum, gemeenschappelijke lijst van derde landen + streven naar visa-reciprociteit) ontwikkeld en anderzijds *speciale regels* uitgewerkt voor het behandelen van asielaanvragen. Het

agentschap **FRONTEX** staat in voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen sinds mei 2005. Zij voert o.a. de operatie *Triton* aan in de Middellandse Zee.

Verder bepaalt het Verdrag betreffende de Werking van de EU dat de EU een **gemeenschappelijk beleid** op het gebied van **asiel**, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming ontwikkelt om elke onderdaan van een derde land die internationale bescherming nodig heeft, een passende status te verlenen. Er is voorzien in een **Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel** (CAES) i.e. een bundel wetgeving met als doel het harmoniseren van de asielwetgeving om te komen tot uniforme statuten, procedures en bescherming. Het begrip ‘vluchteling’ wordt geïnterpreteerd volgens het Verdrag van Genève (1996). Belangrijk is ook de **Dublin III-Verordening** van 2013; deze bepaalt dat de behandeling van een asiolverzoek moet gebeuren door de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij het binnenkomen van een asielaanvrager op het grondgebied van de EU. In aanmerking komen: (1) familiebanden (echtgenoten en minderjarige kinderen, die ook asielzoekers zijn) (2) ‘point of first entry’ (3) land van aanvraag. Dit brengt problemen met zich mee, want (a) men gaat uit van volledige uniformiteit tussen de lidstaten en (b) er is een overbelasting van de buitengrenzen.

Recentelijk heeft de EU een **spreidingsplan voor vluchtelingen** ingevoerd. Het begon met de *European Agenda on Migration* (mei 2015): men voerde daarnaast ook de financiering op (Europol, Frontex) en voorzag militaire operaties (*Triton* en *Poseidon*). De juridische basis vinden we in *art. 78(3) VWEU* nl. “indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terecht komen *kan* de Raad op voorstel van de Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement. De effectieve stemming op 22 september 2015 in de Europese Raad via QMV gaf een positief resultaat, desondanks de onthouding van Finland en de 4 tegenstemmen van Bulgarije, Roemenië, Slovaakije en Tsjechië. De verdeelsleutel hield rekening met vier factoren: (1) bevolking, (2) BBP, (3) werkloosheidsgraad en (4) gemiddeld aantal asielaanvragen in de periode 2010-2015. Desondanks is dit slechts een druppel op een hete plaat en zijn de meeste vluchtelingen nog niet galloceerd...

## EU SOCIAAL BELEID: PERSPECTIEF VAN EEN NGO [GASTLES]

De basis voor het Sociaal beleid vinden we in de **wetgeving** op Europees niveau; men staat in voor de coördinatie van de sociale zekerheid (1) en veiligheid & gezondheid op het werk (2). Hiervoor wordt de *Open methode van coördinatie* gehanteerd. Ten tweede is er ook **financiering** te vinden uit verschillende Europese fondsen. Het sociaal beleid wordt bepaald door de EPSCO-Raad; de besproken topics hangen af van het voorzitterschap op dat moment. Verder heeft ook de Commissie haar aandeel, meer bepaald het Directoraat-Generaal Employment o.l.v. M. Theysen. Verder speelt ook het Europees Parlement zijn rol (EMPL Commissie), naast de sociale partners (in de zgn. Sociale Dialoog). In de marge vinden we het Comité van de Regio's, verschillende agentschappen en het Economische & Sociale Comité die hun zegje willen doen.

Het sociaal beleid wordt gevoerd binnen *EU 2020* waarin een handvol objectieven omtrent armoede, werkgelegenheid en scholing zijn opgesteld. Men werkt aan de hand van het **Europees Semester** met een groei-agenda, nationale hervormingsplannen en landenrapporten opgesteld door de Commissie met landspecifieke aanbevelingen. De Commissie heeft zo onlangs een voorstel gelanceerd voor het invoeren van een zgn. **zuil van sociale grondrechten**.

De sociale **NGO sector** bestaat enerzijds uit de *sociale partners*, die sterk verankerd zijn onder de Sociale Dialoog in het Verdrag: Business Europe, ETUC, CEEP, EUAPME. Anderzijds is er de *civiele dialoog*, in feite ‘al de rest’, die slechts zwak in het Verdrag aan bod komt. Dit omhelst zgn. ‘koepels van koepels’,

koepels van nationale/lokale organisaties en ‘potpouri’. Tot slot staat ook een jaarlijkse bijeenkomst op hoog niveau met *de Kerk/Levensbeschouwingen* verankerd in het Verdrag.

Het Europees beleid rond **armoede** en **sociale insluiting** is ontstaan tijdens *Frans en Belgisch voorzitterschap* in 2000 met de doelstellingen van Nice en de indicatoren van Laken. Het begon met nationale actieplannen onder monitoring van de Europese Commissie. Echter, het kende het ‘typische verloop’ nl. van veel enthousiasme bij de ambtenaren naar een mismanagement en bureaucratische rompslomp, tot er uiteindelijk plaats moet worden geruimd voor een nieuw proces... De EU heeft geen wetgevende macht in dit domein, en kan enkel inzetten op de kracht van **transnationale uitwisselingen**. Armoedebeleid gebeurt nu te vaak ‘vanuit de buik’, terwijl het potentieel van evidence-based beleid groeit door gesprek. Dit vergt ook expertise van de Commissie, wat momenteel nog een probleempunt vormt.

We bekijken een voorbeeld uit de praktijk: **FEANTSA** i.e. een Europese NGO die zich bezighoudt met beleid rond dakloosheid en extreme armoede. Deze wordt gefinancierd door de Europese Commissie en doet onderzoek, uitwisselingen, lobbywerk etc. Ze telt 130 ledenorganisaties en is representatief samengesteld. Dakloosheid is sinds de jaren ’80 – ’90 een mogelijk onderwerp voor Europese projecten; sinds 2000 is het een beleidsthema. Tegen de jaren 2010 werd het vertaald in *ad hoc* acties, nadien (2010 en verder) is politieke mobilisatie vereist geworden voor een Europese strategie rond dakloosheid. Die was er, tot de Commissie **njet** zei tegen een Europese strategie voor dakloosheid, nochtans gesteund door tal van actoren. Het blijft gissen naar de reden voor deze ‘njet’, officieel is het omdat beleid rond dakloosheid ‘*geen toegevoegde waarde*’ te bieden heeft. Andere suggesties zijn: dakloosheid als te marginaal of te ‘invasief’ thema, luiheid bij de Commissie, gebrek aan durf bij de Commissie, gebrek aan strategisch denken (te vaak *big on big small on small*), de Commissie hoeft geen verantwoording af te leggen, andere samenwerking met een NGO schrikt af (Feantsa zou een instrument van de Commissie worden in dit voorstel)... Het is overigens niet het enige voorbeeld van een aanvaring tussen Feantsa en de Commissie; eerder was er bv. een dispuut omtrent processen i.v.m. mensenrechten-inbreuken.

Als **besluit** stellen we dat de EU nood heeft aan zgn. **quick wins** voor het sociaal beleid; er zijn te veel (dreigende) mislukkingen. De strategie van *big on big, small on small* moet overboord, in plaats daarvan moet er een filosofie komen van **effective on where the added value is highest**.

---

## UITLEIDING

### HERMAN VAN ROMPUY

Van Hecke geeft drie kernwoorden aan omtrent de Europese unie: onbehagen, heimwee en hoop. Van Rompuy countert door zijn eigen **kernwaarden** van het ontstaan van de Europese Unie hiertegenover te zetten. Het gaat in de eerste plaats om het **vredesproject**; de EU kent vrede en vecht conflicten uit op een diplomatische manier. Het debat rond een Europees leger is actueler dan ooit door globale ontwikkelingen. Servië is kandidaat-lid om de Joegoslavië situatie onder controle te kijken; een sleutelrol (en zwaktepunt) in die kwestie ligt bij Bosnië-Herzegovina. Een tweede kernwaarde is **democratie**, vandaag onderneemt *Rusland* allerlei systematische aanvallen waardoor het vertrouwen in de democratische instellingen daalt. Ook wordt democratie niet langer afgemeten aan haar intrinsieke waarde, wel aan de *toegevoegde waarde* (welvaart, rechtvaardigheid, veiligheid, zekerheid...). Een derde kernwaarde is **welvaart**: aanvankelijk werd de economie gezien als een *instrument*, immers vervlochten zijn betekent wederzijdse dependentie. We moeten echter ook toegeven dat het een beetje doel op zich was, maar dan van een tweede orde. Het vraagstuk van de ongelijke verdeling stelt zich steeds meer.

Deze waarden moeten we in het perspectief van de **21<sup>ste</sup> eeuw** plaatsen; we werden (en worden elke dag) geconfronteerd met een **multiple crisis**, wat leidt tot grote onzekerheid. De fundamentele vraag is hoe men dat vertrouwen kan herstellen. Wat is de kern van de zaak, van onze samenleving? Volgens Van Rompuy is een **spanning** tussen de gecreëerde space en de place waarnaar we verlangen. Door de globalisering, internet, een bijzonder goedkoop reistarief, fysieke en intelligibele mobiliteit etc. vond er een stijging plaats van de Human Development; we omarmen de *mogelijkheden* die ons geboden worden nl. de ruime 'space'. Anderzijds verlangen we naar een 'place': een plaats waar je *veilig* bent en je *goed* voelt. Dit verlangen ontstaat als de destructie groter is dan de creatie; we verwachten bescherming van de overheid. Een overheid moet nu echter continu **balanceren** en het juiste evenwicht tussen beide zoeken. Vergelijkbaar is de differentiatie tussen 'wall people' (bang, muren bouwen met hoofd/hart) en 'web people' (open netwerk).

De EU staat dus onder druk en er vinden veel verkiezingen plaats in lidstaten. Van Rompuy was **optimistisch** en voorspelde een Europees gezinde meerderheid [effectief!]. Volgens hem moeten de *Fransen* en de *Duitsers* het initiatief nemen, net zoals in het verleden. De ene is vertrouwd met het Zuiden en draagt solidarité hoog in het vaandel, de andere vertegenwoordigt het Noorden en staat voor verantwoordelijkheid. Het initiatief moet van de **lidstaten** komen; de Commissie kan slechts voorstellen doen. Op de agenda zullen topics komen die aan twee grote *taboes* raken: de nationale soevereiniteit en solidariteit (contra hegemonie). Maar: **Qui n'avance pas, recule!** 2018 wordt het jaar van de 'great bargain': een groot akkoord om de spanning tussen space & place op te lossen. De verdragen herzien is niet opportuun en zou kunnen resulteren in 'less Europe', bovendien nam de onderhandeling over het Verdrag van Lissabon al acht jaar in beslag...