

# Geen stilte voor de storm. De Europese Unie in 2004

Edith DRIESKENS

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

Bart KERREMANS

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

Op 29 mei 2005 wees 54,8% van de Franse bevolking in een referendum het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* af. Niet minder dan 61,7% van de Nederlanders volgde drie dagen later dit voorbeeld. Het Franse *non* en het Nederlandse *nee* brachten de EU in de grootste crisis in haar bestaan, schreven commentatoren in de dagen die volgden. Dat het Letse parlement één dag na het referendum in Nederland de ratificatiestand op 10-2 bracht in het voordeel van het ja-kamp, veranderde hier weinig aan. EU-voorzitter Juncker stelde dat Europa niet langer tot “dromen” inspireerde. Commissievoorzitter Barroso waarschuwde voor een staat van “permanente crisis” en “verlamming”. Tijdens de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005 besloten de Europese leiders om een reflectieperiode van één jaar in het ratificatieproces in te bouwen. Een einddatum werd niet langer vastgelegd. Nadat ook de onderhandelingen over de meerjarenbegroting 2007-2013 mislukten, concludeerde een zwaar ontgoochelde Juncker dat de EU in “diepe crisis” verkeerde.

In vergelijking met het voorjaar van 2005, leken de problemen waarmee de EU in 2004 geconfronteerd werd relatief eenvoudig op te lossen. Toch kan 2004 niet zomaar gelijk gesteld worden met *stilte voor de storm*. Met de toetreding van 10 lidstaten en een politiek akkoord over een grondwettelijk verdrag vormde 2004 immers een mijlpaal in de recente Europese integratiegeschiedenis. Vertrekkend van de beleidsmaatregelen die de Europese lidstaten namen in de nasleep van de terroristische aanslagen in Madrid, worden in deze bijdrage de belangrijkste politieke en economische ontwikkelingen in de EU in het voorbije jaar op een rij gezet. Speciale aandacht wordt hierbij besteed aan de uitbreiding van de EU, de verkiezingen van een nieuw Europees Parlement, het aantreden van de Commissie-Barroso en de goedkeuring van *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*.

## I. 11 maart 2004: het Europese 11 september?

Op 11 maart 2004 kwamen bij bomaanslagen op pendelaarstreinen in Madrid 200 mensen om het leven, 1.500 anderen raakten gewond. Als gevolg van het type explosieven dat werd gebruikt en de nabijheid van de Spaanse parlementsverkiezingen, wees de regering-Aznar in de uren en dagen die volgden met een beschuldigende vinger naar de Baskische afscheidingsbeweging ETA. De ontkenning van enige betrokkenheid door de politieke arm van de ETA (Batasuna), het opduiken van een videoband waarin Al-Qaeda de aanslagen opeiste en de arrestatie van een aantal verdachten van vreemde origine veranderde hier weinig aan. De Spaanse bevolking besloot echter anders en strafte de regering-Aznar drie dagen later in het stemhokje af voor haar deelname aan de oorlog tegen Irak in het voorjaar van 2003. De *Partido Socialista Obrero Español (PSOE)* haalde tijdens de stembusslag van 14 maart 2004 43,3% van de stemmen, goed voor 164 van de 350 zetels in het *Congreso de los Diputados*.<sup>1</sup> De *Partido Popular (PP)* strandde met 37,8% van de stemmen op 148 zetels, wat een verlies betekende van 35.<sup>2</sup> José Louis Rodríguez Zapatero nam vrijwel onmiddellijk na zijn aantreden als eerste minister niet enkel de beslissing om de 1.500 Spaanse manschappen uit Irak terug te trekken, maar ook om het licht op groen te zetten voor de (Spaanse) goedkeuring van het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*. Mede door de starre houding van de regering-Aznar tegenover de wijziging van de machtsevenwichten in de Raad van Ministers waren de slotonderhandelingen binnen de IGC eind 2003 afgesprongen.

### A. Europese solidariteit

In antwoord op de aanslagen in Madrid lanceerde Guy Verhofstadt het voorstel om een Europese inlichtingendienst op te richten.<sup>3</sup> Een soortgelijk plan was in de nasleep van de terreuraanslagen van 11 september 2001 reeds even snel opgeborgen als opgedoken. Ook de uitvoering van een aantal andere maatregelen die in het najaar van 2001 door de Europese lidstaten werden goedgekeurd in de strijd tegen het internationaal terrorisme, bleek door sommige landen op de lange baan geschoven. De Europese Commissie greep de aanslagen in Madrid bijgevolg niet enkel aan om een aantal nieuwe maatregelen voor te stellen, maar ook om de lidstaten die de reeds genomen maatregelen nog niet in de praktijk hadden omgezet op de vingers te tikken. Om de werkzaamheden van de EU in de strijd tegen het terrorisme in de toekomst beter te coördineren, benoemde de Europese Raad van 25 en 26 maart 2004 de Nederlander Gijs de Vries tot *Europees Coördinator voor*

1. Cijfers afkomstig van de website van het *Congreso de los Diputados*: <http://www.congreso.es>.
2. In deze 148 zetels zijn ook de twee zetels begrepen die coalitiepartner UPN in Navarra behaalde.
3. Verhofstadt formuleerde dit voorstel op 12 maart 2004 in een brief aan de Ierse EU-Voorzitter Bertie Ahern.

*Terrorismebestrijding*.<sup>4</sup> De regeringsleiders van de Europese lidstaten en de landen die op 1 mei 2004 toetraden tot de EU verklaarden tijdens dezelfde bijeenkomst “solidair en gezamenlijk” te zullen optreden wanneer één van hen het slachtoffer wordt van een terroristische aanslag. Volgens de desbetreffende *Verklaring inzake Solidariteit tegen het Terrorisme* zullen zij hierbij, zij het naar eigen goeddunken, “alle ter hunner beschikking staande middelen”, inclusief militaire middelen, inzetten om terroristische dreigingen af te wenden en de democratische instellingen en de burgerbevolking tegen een eventuele aanval te beschermen, alsook om bij een aanslag op verzoek van de autoriteiten van de getroffen landen bijstand te verlenen.<sup>5</sup> Met deze verklaring liepen de Europese leiders in feite vooruit op de inwerkingtreding van het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, en meer bepaald van de solidariteitsclausule vervat in artikel I-43 van deze tekst.

## B. Het Haags Programma

De bestrijding van het internationaal terrorisme staat ook centraal in het *Haags Programma*, het nieuwe meerjarenprogramma op het vlak van binnenlandse zaken en justitie dat door de Europese Raad op 4 en 5 november 2004 werd goedgekeurd.<sup>6</sup> Deze opvolger van het *Tampere-programma* (1999) onderstreept dat het voorkomen en bestrijden van internationaal terrorisme vereist dat de Europese lidstaten hun inspanningen richten op de veiligheid van de EU als *geheel*. De nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten moeten bijgevolg de informatie waarover zij beschikken niet enkel gebruiken om bedreigingen voor de veiligheid van hun eigen land af te wenden, maar ook om de interne veiligheid van de overige lidstaten te waarborgen. Potentiële dreigingen moeten dan ook onmiddellijk onder de aandacht van de bevoegde buitenlandse autoriteiten worden gebracht. Met ingang van 1 januari 2008 dient de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten bovendien gebaseerd te zijn op het principe van *beschikbaarheid* (‘availability’). Vanaf dat moment moeten wethandhavingsfunctionarissen in alle lidstaten van de EU kunnen beschikken over de informatie die zij nodig hebben uit andere lidstaten voor de uitoefening van hun taak. Basisvoorwaarden voor deze informatie-uitwisseling zijn dat deze enkel mag plaatsvinden met het oog op een rechtmatige taakuitoefening, dat de integriteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens wordt gegarandeerd en dat informatiebronnen worden beschermd. Op basis van de informatie van de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten en Europol zal het *Joint Situation Centre (SITCEN)* jaarlijks een strategische analyse aan de Raad overmaken.

4. 9048/04, Conclusies van het voorzitterschap, Brussel, 25/26 maart 2004.

5. *Verklaring inzake Solidariteit tegen het Terrorisme*, Brussel, 25 maart 2004.

6. 14292/1/04/ REV 1, *Conclusies van het voorzitterschap*, Brussel, 4/5 november 2004 (Bijlage I: Het Haags Programma. Versterking van Vrijheid, Veiligheid en Recht in de EU).

### C. Integratie en migratie

Een eerste uitwerking van het Haags Programma vormen de basisbeginselen die de ministers van binnenlandse zaken en justitie van de Europese lidstaten op 19 november 2004 goedkeurden voor het beleid inzake de integratie van migranten in de EU.<sup>7</sup> Deze beginselen noemen integratie een “dynamisch tweerichtingsproces” dat een wederzijdse inspanning vraagt van migranten en ingezetenen. Zo stelt één van de beginselen dat de basiskennis van de taal, geschiedenis en instellingen van de gast samenleving een onontbeerlijke voorwaarde is voor de integratie van migranten in deze samenleving. Omgekeerd moet de gast samenleving voldoende voorwaarden scheppen om deze basiskennis te verwerven. Bovendien vormt de volledige eerbiediging van de taal en cultuur van de immigranten en hun afstammelingen door de gast samenleving een belangrijke voorwaarde voor een succesvol integratiebeleid. Met de basisbeginselen wil de EU de lidstaten een leidraad bieden bij de formulering van hun integratiebeleid. Voor welke maatregelen er uiteindelijk wordt gekozen blijft immers een zaak van de lidstaten en kan bijgevolg verschillen van lidstaat tot lidstaat.

Het Haags Programma zet niet enkel de krijtlijnen uit over de manier waarop er in de EU in de komende vijf jaar zal worden omgegaan met legale migratie en de integratie van deze groep migranten in de gast samenleving. Ook illegale migratie komt aan bod. Volgens de tekst moeten migranten die niet (langer) het recht hebben om legaal in te EU te verblijven vrijwillig of, indien nodig, gedwongen terugkeren. De Europese Raad vroeg in dit kader de ontwikkeling van een doeltreffend en op *gemeenschappelijke normen* gebaseerd verwijderings- en terugkeerbeleid. Hierbij aansluitend startte op 1 mei 2004 de tweede fase in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. De bedoeling is dat tegen 2010 in de EU een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status wordt totstandgebracht voor personen aan wie asiel of *subsidiare bescherming* wordt verleend. In afwachting van een dergelijke regeling moeten de lidstaten zorgen voor adequate asielstelsels en opvangfaciliteiten voor asielzoekers. Een hulpmiddel hiertoe vormt het Europees Vluchtelingenfonds (EVF II) dat in december 2004 door de Europese Raad werd goedgekeurd. EVF II zal in de periode 2005-2010 financieel bijdragen tot de kosten voor de opvang, integratie en vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en asielzoekers. Nationale projecties kunnen hier op basis van medefinanciering in aanmerking komen voor subsidiëring door de EU.

7. 14615/04 (Presse 321) *Persmededeling*, 2618e zitting van de Raad, Justitie en Binnenlandse Zaken, Brussel 19 november 2004 (Bijlage: Gemeenschappelijke Basisbeginselen voor het Beleid inzake de Integratie van Migrant in de EU).

## II. De grenzen van de EU: over lidmaatschap en nabuurschap

### A. 25 lidstaten

Op 1 mei 2004 traden Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Tsjechoë, Slowakije, Slovenië en het zuidelijke deel van Cyprus toe tot de EU. Het feestgedruis werd evenwel overschaduwd door de afwijzing van het door VN-Secretaris-Generaal Kofi Annan voorgestelde herenigingsplan voor Cyprus door de Grieks-Cypriotische bevolking in een referendum op 24 april 2004. Hierdoor kon het noordelijke, Turks-Cypriotische deel van het eiland niet toetreden tot de EU op bovenstaande datum. Grieks-Cyprus werd vervolgens door de Europese lidstaten met de vinger gewezen en Turks-Cyprus werd in de armen gesloten. Uit erkenning voor het feit dat een meerderheid van de Turks-Cypriotische bevolking had ingestemd met het herenigingsplan, vroegen de buitenlandministers van de toen nog vijftien Europese lidstaten enkele dagen na het referendum aan de Europese Commissie om voorstellen uit te werken waardoor Turks-Cyprus financiële hulp zou kunnen ontvangen met het oog op een toekomstige hereniging van het eiland. Op basis van de voorstellen die de Europese Commissie in juli goedkeurde, krijgt de Turks-Cypriotische gemeenschap voor de periode 2004-2006 een bedrag van 259 miljoen euro aan ontwikkelingssteun.<sup>8</sup> Om de aanwending van deze financiële middelen in goede banen te leiden, besloot de Europese Commissie een vertegenwoordiging in het noordelijk deel van het eiland te openen. Daarnaast kan Turks-Cyprus genieten van een voorkeursregime voor een vast quotum producten dat geëxporteerd wordt naar de EU. Ook een soepel grensregime waarbij Europese burgers vrij kunnen bewegen tussen het noorden en het zuiden van het eiland moet onderstrepen dat de toekomst van Turks-Cyprus wel degelijk binnen de EU ligt.

### B. Vier kandidaat-lidstaten

Door de toetreding van bovenstaande landen werd de lijst van kandidaat-lidstaten ingekort tot vier: Bulgarije, Roemenië, Kroatië en Turkije. Nadat de toetredingsonderhandelingen met Bulgarije en Roemenië waren afgesloten op respectievelijk 8 en 14 december 2004, besloot de Europese Raad tijdens de bijeenkomst van 16 en 17 december 2004 dat beide landen op 1 januari 2007 lid zullen worden van de EU.<sup>9</sup> Mocht evenwel blijken dat de vooropgestelde hervormingen alsnog vertraging oplopen, dan kunnen beide landen na hun toetreding wel nog voor een periode van maximum drie jaar via *vrijwaringsclausules* worden uitgesloten van de Europese samenwerking. De Kroatische overheid hoopte lange tijd

8. COM (2004)466, *Proposal for a Council Regulation on special conditions for trade with those areas of the Republic of Cyprus in which the Government of the Republic of Cyprus does not exercise effective control*, 7 July 2004.

9. 16238/1/04 REV1, *Conclusies van het voorzitterschap*, Brussel, 16/17 december 2004.

Roemenië en Bulgarije te kunnen vervoegen en samen met deze landen toe te treden in 2007. In de loop van 2004 werd niettemin duidelijk dat de toetredingsonderhandelingen met Kroatië pas ten vroegste in 2007 zouden kunnen worden afgerond, en dat het land bijgevolg niet zou kunnen toetreden tot de EU vóór 2008. Tot ongenoegen van de Kroatische regering werden bovendien tijdens de Europese Raad van december duidelijke voorwaarden gekoppeld aan de start van de toetredingsonderhandelingen op 17 maart 2005. Zo moet Kroatië meewerken met het Joegoslavië-Oorlogstribunaal in Den Haag, in het bijzonder via het opsporen en uitleveren van oorlogsmisdadiger Generaal Ante Gotovina. Op 22 maart 2004 stelde ook buurland Macedonië zich officieel kandidaat voor het lidmaatschap van de EU. Alvorens een uitspraak te doen, zal de Europese Commissie het toetredingsdossier van Macedonië in detail bestuderen.

### C. 15 buurlanden

Toch lijkt de EU niet te zullen blijven uitbreiden. Op 12 mei 2004 legde de Europese Commissie immers met de goedkeuring van de communicatie *De grotere Europese nabuurschap: een nieuw kader voor de betrekkingen met de oostelijke en zuidelijke buurlanden* via een omweg de buitengrenzen van de EU vast.<sup>10</sup> Volgens deze tekst komen Rusland, Wit-Rusland, Oekraïne, Marokko, Algerije, Tunesië, Libië, Egypte, Syrië, Israël, Jordanië en de Palestijnse Autoriteit in aanmerking om in de toekomst met de EU samen te werken in het kader van het *Europese Nabuurschapsbeleid* (*European Neighbourhood Policy*). Armenië, Azerbeidzjan en Georgië werden in juni 2004 toegevoegd aan deze lijst. Bovenstaande tekst stelt evenwel dat een dergelijke samenwerking niet het perspectief opent op toetreding tot de EU of enige betrokkenheid impliceert in de werking van de Europese instellingen. Volgens deze logica bereikt de EU dan ook haar (geografische) grenzen na de toetreding van Roemenië, Bulgarije, de Balkanlanden en Turkije. Om de toekomstige *buurlanden* zo dicht mogelijk bij de EU te brengen, zullen deze landen samen met de Europese Commissie een aantal prioritaire actiedomeinen neerschrijven. Deze actieplannen worden ook gebruikt als referentie voor het toekennen van financiële steun door de EU. Voor de periode 2004-2006 werd hiervoor een bedrag van 255 miljoen euro uitgetrokken. In 2004 ondertekende de Europese Commissie actieplannen met Israël, Jordanië, Marokko, Moldavië, Oekraïne, Tunesië en de Palestijnse Autoriteit.

### D. Turkije

In december 2002 kreeg de Turkse regering van de Europese Raad de belofte dat de toetredingsonderhandelingen met Turkije eind 2004 zonder verwijl geopend

10. COM(2003) 104 final, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 11 March 2003.

zouden worden als op dat moment zou blijken uit een rapport van de Europese Commissie dat het land voldeed aan de *politieke* Kopenhagencriteria.<sup>11</sup> Dit rapport kwam er op 6 oktober 2004.<sup>12</sup> Op basis van het rapport en na een positief advies van het Europees Parlement besloot de Europese Raad op 16 en 17 december 2004 dat de toetredingsonderhandelingen met Turkije op 3 oktober 2005 van start zullen gaan, op voorwaarde dat Turkije vóór deze datum Cyprus impliciet erkent. Turkije kan dit doen door het *Ankara-akkoord* (1963) uit te breiden tot de huidige EU. Op 21 december verduidelijkte EU-voorzitter Jan-Peter Balkenende in het Europees Parlement dat deze impliciete erkenning slechts een eerste stap is en dat Turkije Cyprus volledig moet erkennen, wil het op termijn lid worden van de EU.

Hoewel de toetreding van Turkije het beoogde einddoel is, moeten de onderhandelingen gezien worden als een proces met een “open einde”. Zo kan de Europese Commissie indien er sprake is van een “ernstige en aanhoudende schending” van de beginselen waarop de EU is gegrondvest op eigen initiatief of op verzoek van één derde van de Europese lidstaten de opschorting van de onderhandelingen adviseren, alsook de voorwaarden voor een eventuele hervatting voorstellen. Bovendien zal het Turkse lidmaatschap in de eerst jaren waarschijnlijk beperkt worden door overgangsperiodes, afwijkingen en vrijwaringclausules, vooral op het gebied van het vrij verkeer van personen en de deelname aan het structuren- en landbouwbeleid. Mocht uiteindelijk blijken dat Turkije niet in staat is om te voldoen aan alle voorwaarden van het lidmaatschap, zo stelt het Commissiedocument, dan moet er wel voor gezorgd worden dat het land door middel van “zo hecht mogelijke banden volledig verankerd” blijft in de EU. Bovenstaande aanbevelingen stellen ook dat de onderhandelingen niet beëindigd kunnen worden vooraleer de EU een beslissing heeft genomen over de meerjarenbegroting voor de periode na 2013. Turkije kan met andere woorden ten vroegste toetreden in 2014. Voorts zal de Europese Commissie in de loop van de onderhandelingen evalueren of de EU wel in staat is nieuwe leden op te nemen en het integratieproces verder uit te diepen.

11. Volgens de *Kopenhagencriteria* (1993) dienen landen om in aanmerking te komen voor het lidmaatschap van de EU te voldoen aan een aantal politieke en economische basisvoorwaarden alsook het *acquis communautaire* te onderschrijven. Volgens de *politieke* criteria dienen deze landen te beschikken over stabiele instellingen die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor minderheden garanderen.
12. COM(2004) 656 definitief, *Aanbeveling van de Europese Commissie over de vordering van Turkije op weg naar de toetreding*, 6 oktober 2004.



### III. Institutionele vernieuwing: een nieuw Europees parlement, een nieuwe Europese Commissie

#### A. Europese verkiezingen

Tussen 10 en 13 juni 2004 verkozen meer dan 160 miljoen burgers in 25 lidstaten een nieuw Europees Parlement. In de 'oude' lidstaten brachten 47,1% van de stemgerechtigden hun stem uit.<sup>13</sup> In de 'nieuwe' lidstaten was dit slechts 26,4%. Met een gemiddeld opkomstpercentage van 45,5% noteerden de Europese verkiezingen van 2004 dan ook een historisch dieptepunt. Niet enkel een lage opkomst, maar ook proteststemmen en euroscepticisisme kenmerkten volgens analisten de Europese verkiezingen van 2004. De verkiezingsresultaten in België, Frankrijk, Duitsland, Tsjechië, Polen, Hongarije, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en Italië werden in de dagen en weken na de verkiezingen door de nieuwsmedia immers uitgelegd als een afstraffing van de zetelende regering. In het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Denemarken, Oostenrijk, Nederland, Polen en Tsjechië wonnen eurosceptische, eurorealistische en anti-Europese partijen terrein. Hier werd de keuze van de kiezer dan weer verklaard in termen van onwetendheid, ontevredenheid, desinteresse en kiesmoeheid.

**Tabel I.** Fracties in het Europees Parlement 1999-2004<sup>14</sup>

	2004*		1999**	
	zetels	%	zetels	%
PPE-DE	<b>268</b>	36,6	294	37,5
PSE	<b>200</b>	27,3	232	30,0
ALDE	<b>88</b>	12,0	(ELDR) (66)	(8,4)
Verts/ALE	<b>42</b>	5,7	47	6,0
GUE/NGL	<b>41</b>	5,6	55	7,0
IND/DEM	<b>37</b>	5,1	(EDD) (17)	(2,2)
UEN	<b>27</b>	3,7	30	3,8
NI	<b>29</b>	4,0	44	5,6

\* Situatie op 20 juli 2004 (aanvang zesde zittingsperiode)

\*\* Situatie op 19 juli 2004 (einde vijfde zittingsperiode)

PPE-DE Fractie van de Europese Volkspartij (Christendemocratie) en Europese Democraten

PSE Fractie van de Partij van de Europese Sociaal-Democraten

ALDE Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa Fractie

- Percentages afkomstig van de verkiezingswebsite van het Europees Parlement: [http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/nl/results1306/turnout\\_ep/index.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/nl/results1306/turnout_ep/index.html)
- Tabel I en II werden opgesteld op basis van de resultaten weergegeven op de verkiezingswebsite van het Europees Parlement (<http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/nl/results1306/global.html>) en de samenstelling van het Europees Parlement voor de vijfde en zesde zittingsperiode zoals weergegeven op de website van het Europees Parlement ([http://www.db.europarl.eu.int/ep6/owa/p\\_meps2.repartition?ilg=NL&iorig=home](http://www.db.europarl.eu.int/ep6/owa/p_meps2.repartition?ilg=NL&iorig=home)).



Verts/ALE	Fractie de Groenen / Vrije Europese Alliantie
GUE/NGL	Confederale Fractie Europees Unitair Links/Noords Groen Links
IND/DEM	Fractie Onafhankelijkheid/Democratie
UEN	Fractie Unie voor een Europa van Nationale Staten
NI	niet-ingeschrevenen
ELDR	Fractie van de Europese Liberale en Democratische Partij
EDD	Fractie Europa van Democratieën in Diversiteit

Tabel II. Zetelverdeling per lidstaat per fractie in het Europees Parlement anno 2004\*

	PPE-DE	PSE	ALDE	Verts/ALE	GUE/NGL	IND/DEM	UEN	NI	
AU	6	7		2				3	18
BE	6	7	6	2				3	24
CY	3		1		2				6
CZ	14	2			6	1		1	24
DE	49	23	7	13	7				99
DK	1	5	4	1	1	1	1		14
EE	1	3	2						6
ES	24	24	2	3	1				54
FI	4	3	5	1	1				14
FR	17	31	11	6	3	3		7	78
GB	28	19	12	5	1	11		2	78
GR	11	8			4	1			24
HU	13	9	2						24
IE	5	1	1		1	1	4		13
IT	24	16	12	2	7	4	9	4	78
LT	2	2	7				2		13
LU	3	1	1	1					6
LV	3		1	1			4		9
MT	2	3							5
NL	7	7	5	4	2	2			27
PL	19	8	4			10	7	6	54
PT	9	12			3				24
SK	8	3						3	14
SN	4	1	2						7
SW	5	5	3	1	2	3			19
	<b>268</b>	<b>200</b>	<b>88</b>	<b>42</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>732</b>

\* Situatie op 20 juli 2004 (aanvang zesde zittingsperiode)

Toch brachten de verkiezingen geen grote veranderingen teweeg in de feitelijke samenstelling van het Europees Parlement. Zoals blijkt uit tabel I, blijft de *Fractie van de Europese Volkspartij (Christendemocraten) en de Europese Democraten (PPE-DE)* met 276 van de 732 zetels de grootste fractie. De *Fractie van de Partij van de Europese Sociaal-Democraten*, de PSE, volgt met 200 zetels op de tweede plaats. De derde grootste fractie werd de ALDE, de *Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa*. Deze nieuwe pro-Europese fractie van liberale partijen behaalde 88 zetels. Opvallende nieuwkomer in het Europese halfmond is ook de *Fractie Onafhankelijkheid/Democratie (IND/DEM)*. Dit bonte gezelschap van vertegenwoordigers van de

Edith Driescens en Bart Kerremans

Britse UK Independence Party (UKIP), de Poolse Liga Polskich Rodzin (LPR), de Zweedse en Deense Juni-lijsten (*Junilistan*, *Juni Bevægelsen*), de Franse *Mouvement pour La France* en de Nederlandse *ChristenUnie/SGP* vond mekaar in de strijd tegen het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* en de creatie een “Europese superstaat”. Het toenmalige Vlaams Blok sprak na de verkiezingen met partijen als de *Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ)*, de Lega Nord en het Front National over de oprichting van een extreem-rechtse fractie, maar slaagde er niet in om de vereiste 19 europarlementsleden uit vijf verschillende lidstaten samen te brengen. Als gevolg van een akkoord dat door de PPE-DE en PSE op 13 juli 2004 werd gesloten, is de leiding van het Europees Parlement de eerste tweeënhalf jaar in handen van de Spanjaard Josep Borrell (PES). Eind 2006 wordt hij afgelost door de Duitser Hans-Gert Pöttering (PPE-DE).

## B. Europese verkiezingen in België

In België vielen de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2004 samen met de regionale verkiezingen van 13 juni 2004. Als gevolg hiervan werden de Europese verkiezingen vrijwel volledig overschaduwed door deze voor de deelstaten. Mede door het feit dat nationale kopstukken als Guy Verhofstadt en Jean-Luc Dehaene de Europese lijsten trokken, werden de kiescampagne en mediaberichtgeving gedomineerd door nationale en regionale kwesties. Geheel in lijn met de kenmerken van *second order national elections*, gebruikten de kiezers de Europese verkiezingen om de regeringspartijen af te straffen. Vooral in Vlaanderen was dit het geval. Uit onderstaande tabel blijkt duidelijk dat hier in vergelijking met de Europese verkiezingen van 1999 de oppositiepartijen Vlaams Blok en CD&V – N-VA als winnaars uit de bus kwamen. Zowel in Vlaanderen als Wallonië gingen de socialistische partijen erop vooruit in vergelijking met 1999. In Wallonië kreeg de PS zelfs ruim 10% méér stemmen achter zijn naam. In beide landsdelen gingen de groene partijen erop achteruit. Vooral Ecolo moest fors inleveren. In het Duits-talig landsgedeelte ging de zetel traditiegetrouw naar de CSP. Door de inwerkingtreding van het *Verdrag van Nice* werden in België ditmaal 24 europarlementsleden verkozen, één minder dan in 1999.<sup>15</sup>

15. Deze zetel werd ingeleverd door het Franstalig kiescollege.

Tabel III. Uitslagen Europese verkiezingen België 2004<sup>16</sup>

	Stemmen (%)		Zetels (#)		Fractie 2004	Verkozenen 2004
	2004	1999 <sup>17</sup>	2004	1999		
Nederlandstalig kiescollege						
CD&V/N-VA	<b>28,15</b>	21,68	<b>4</b>	3	EPP-ED	Belet, Bougeois (Brepoels) <sup>18</sup> , Dehaene, Thyssen
Vlaams Blok	<b>23,16</b>	15,09	<b>3</b>	2	–	Claeys, Dewinter (Dillen), Vanhecke
VLD/Vivant	<b>21,91</b>	23,61	<b>3</b>	3	ALDE	Neyts, Verhofstadt (Sterckx), De Gucht (Van Hecke)
SP.A/Spirit	<b>17,83</b>	14,21	<b>3</b>	2	PES	De Vits, El Khadraoui, Van Lancker
Groen!	<b>7,99</b>	11,98	<b>1</b>	2	Verts/ALE	Staes
VU	–	12,17	<b>0</b>	2	–	–
Franstalig kiescollege						
PS	<b>36,09</b>	25,78	<b>4</b>	3	PES	Di Rupo (Busquin), De Keyser, Hutchinson, Daerden (Tarabella)
MR	<b>27,58</b>	26,99	<b>3</b>	3	ALDE	Deprez, Michel (Dusquesne), Ries
CDH	<b>15,15</b>	13,31	<b>1</b>	1	EPP-ED	Milquet (Langendries)
Ecolo	<b>9,84</b>	22,70	<b>1</b>	3	Verts/ALE	Jonckheer
FN	<b>7,45</b>	4,10	<b>0</b>	0	–	–
RWF	<b>0,95</b>	–	<b>0</b>	0	–	–
Duitstalig kiescollege						
CSP	<b>42,49</b>	36,47	<b>1</b>	1	EPP-ED	Grosch
PFF-MR	<b>27,79</b>	19,60	<b>0</b>	0	–	–
SP	<b>14,94</b>	11,42	<b>0</b>	0	–	–
Ecolo	<b>10,49</b>	17,01	<b>0</b>	0	–	–
PJU-PDB	<b>9,30</b>	–	<b>0</b>	0	–	–
			<b>24</b>	<b>25</b>		

16. Tabel II werd opgesteld op basis van de resultaten weergegeven op de verkiezingswebsite van de Belgische Federale Regering: <http://elections2004.belgium.be>
17. Omwille van de grote wijzigingen in het partijpolitieke landschap is het niet eenvoudig om de resultaten van de Europese verkiezingen van 2004 en 1999 te vergelijken. In Tabel II worden de resultaten van het kartel CD&V/N-VA vergeleken met de resultaten van de voormalige CVP, de resultaten van het kartel VLD/Vivant met de som van de resultaten van VLD en Vivant, de resultaten van het kartel sp.a/Spirit met het resultaat de vroegere SP en het resultaat van Groen! met dit van voorganger Agalev. Voor de Waalse partijen vergelijken we het resultaat van de MR met dit van de voormalige PRL-FDF en het resultaat van PFF-MR met dat van PFF. Zie ook: Delreux T., Steensels C., (2005) Belgium. In: Lodge J. (ed.) *The 2004 Elections to the European Parliament*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 65-72.
18. De namen tussen haakjes verwijzen naar de personen die in plaats van de verkozenen zetelen in het Europees Parlement (situatie op 20 juni 2004).

### C. De Commissie-Barroso

Op 29 juni 2004 werd na weken van diplomatiek getouwtrek niet Guy Verhofstadt, Jean-Luc Dehaene, Chris Patten, Antonio Vitorino, Jean-Claude Juncker, Jean-Michel Barnier of Javier Solana, maar wel de Portugese eerste minister José Manuel Durão Barroso door de Europese Raad voorgedragen als kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie.<sup>19</sup> Op 22 juli 2004 stemde het pas verkozen Europees Parlement in met de keuze voor Barroso. Een ruime meerderheid van 413 parlementsleden stemden voor, 251 stemden tegen en 44 onthielden zich.<sup>20</sup> Bij de benoeming van de Europese Commissie is de taak van het Europees Parlement niet beperkt tot een vertrouwensstemming over de kandidaat-voorzitter. Op basis van artikel 99 van het *Reglement van het Europees Parlement* organiseren de parlementsleden immers een reeks hoorzittingen met de voorgedragen kandidaat-commissarissen alvorens zij besluiten of ze de Europese Commissie in haar *geheel* het vertrouwen geven of niet. Deze hoorzittingen werden georganiseerd tussen 27 oktober en 4 november 2004. Tijdens deze zittingen rezen vragen over de Deense kandidate Mariann Fischer Boel, de Nederlandse kandidate Nelie Kroes, de Hongaarse kandidaat Laszlo Kovacs, de Letse kandidate Ingrida Udre en vooral over de Italiaanse kandidaat Rocco Buttiglione.

Buttiglione werd als kandidaat-commissaris voor Justitie, Vrijheid en Veiligheid ongeschikt bevonden door de Commissie Burgerlijke Vrijheden. Aanleiding waren zijn controversiële uitspraken over homoseksualiteit en de positie van vrouwen. Buttiglione bood zijn excuses aan, stond enkele kleinere bevoegdheden af en stemde in met het compromisvoorstel om een team van commissarissen te laten toezien dat er geen discriminatie zou plaatsvinden op grond van geslacht of seksuele voorkeur. Uit vrees voor een veto van het Europees Parlement besloot Barroso evenwel op 27 oktober 2004 zijn voorstel in te trekken en met de nationale regeringen te overleggen over de samenstelling van een ploeg die wel op de nodige steun zou kunnen rekenen. Barroso bracht uiteindelijk drie wijzigingen aan. Buttiglione werd vervangen door Franco Frattini. Ingrida Udre moest plaats ruimen voor haar landgenoot Andris Piebalgs. Deze nam de portefeuille van Commissaris voor Energie over van de Hongaar Laszlo Kovacs, die te licht was bevonden voor deze post. Kovacs werd op zijn beurt voorgedragen als Europees Commissaris voor Regionaal Beleid. De Europese Raad keurde de gewijzigde samenstelling goed op 4 november 2004. Het Europees Parlement zette het licht op groen op 18 november 2004: 449 parlementsleden stemden vóór, 149 stemden tegen en 82 onthielden zich.<sup>21</sup> De Commissie-Barroso startte haar werkzaamheden

19. Solana kreeg in Brussel wel de belofte dat hij de eerste Minister van Buitenlandse Zaken van de EU zal worden op het moment dat het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa* in werking treedt.

20. *Agence Europe*, 23 July 2004, p. 3.

21. *Agence Europe*, 19 November 2004, p. 4.

op 22 november 2004, bijna twee maanden later dan de voorziene datum van 1 oktober 2004.

**Tabel IV.** Samenstelling Commissie-Barroso\*

Barroso José Manuel Durão	PT	Voorzitter
Barrot Jacques	FR	Vice-voorzitter; Transport
Frattini Franco	IT	Vice-voorzitter; Justitie, Vrijheid en Veiligheid
Kallas Siim	EE	Vice-voorzitter; Administratieve Zaken, Audit en Anti-Fraude
Verheugen Gunter	DE	Vice-voorzitter; Bedrijven en Industrie
Wallström Margot	SW	Vice-voorzitter; Institutionele Relaties en Communicatiestrategie
Almunia Joaquín	ES	Economische en Monetaire Zaken
Boel Else Mariann Fischer	DK	Landbouw en Landelijke Ontwikkeling
Borg Joe	MT	Visserij en Maritieme Zaken
Dimas Stavros	GR	Milieu
Ferrero-Waldner Benita	AU	Buitenlandse Betrekkingen
Figel Jan	SK	Onderwijs, Vorming, Cultuur en Meertaligheid
Grybauskaite Dalia	LT	Budget en Financiële Programmatie
Huebner Danuta	PL	Regionaal Beleid
Kovacs Laszlo	HU	Belastingen en Douane-Unie
Kroes Nelie	NL	Concurrentie
Kyprianou Markos	CY	Gezondheid en Consumentenbescherming
Mandelson Peter	GB	Handel
McCreecy Charlie	IE	Interne Markt
Michel Louis	BE	Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp
Piebalgs Andris	LV	Energie
Potochnik Janez	SN	Wetenschap en Onderzoek
Reding Viviane	LU	Informatiemaatschappij en Media
Rehn Olli	FI	Uitbreiding
Spidla Vladimír	CZ	Werk, Sociale Zaken en Gelijke Kansen

\* Situatie op 22 november 2004

#### IV. Het toekomstdebat: een grondwet voor Europa

Op 18 juni 2004 werd de zesde Intergouvernementele Conferentie (IGC 2004) afgesloten met de goedkeuring van het *Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*. Dit grondwettelijk verdrag werd in de maanden die volgden juridisch op punt gezet, vertaald in de officiële talen van de EU en plechtig ondertekend te Rome op 29 oktober 2004. Vanaf die dag kregen de lidstaten aanvankelijk twee jaar de tijd om de tekst te ratificeren.<sup>22</sup> In sommige lidstaten, zoals in België, zou

22. Zoals werd aangegeven in de inleiding van deze bijdrage, werd deze deadline met één jaar verlengd tijdens de Europese Raad van 16 en 17 juni 2005.

dit gebeuren via de parlementaire weg, in andere lidstaten via een referendum.<sup>23</sup> Slechts wanneer alle 25 lidstaten de tekst geratificeerd zouden hebben, zou deze in werking getreden zijn op de oorspronkelijk vooropgestelde datum van 1 november 2006. Mocht op dat moment evenwel blijken dat vier vijfde van de lidstaten de tekst hadden geratificeerd, maar dat in één of meer lidstaten moeilijkheden waren opgedoken, dan zou de Europese Raad de kwestie opnieuw "bespreken"<sup>24</sup>. Litouwen ratificeerde als eerste lidstaat op 11 november 2004. Hongarije volgde op 20 december 2004.

In navolging van de ontwerpgrondwet vervangt het grondwettelijk verdrag de bestaande Europese verdragen door één enkele tekst. Ook het *Handvest van de grondrechten van de Unie* wordt geïntegreerd. De pijlerstructuur wordt afgeschaft en de EU krijgt rechtspersoonlijkheid. In wat volgt, worden de meest opvallende voorgestelde bepalingen met betrekking tot de Europese instellingen en besluitvormingprocedures op een rij gezet.

## A. Instellingen

Het grondwettelijk verdrag onderscheidt zeven *instellingen*: de Europese Raad, de Raad van Ministers (voorts: de 'Raad'), het Europees Parlement, de Europese Commissie, het Hof van Justitie, de Rekenkamer en de Europese Centrale Bank. Uit de opstelling van de tekst blijkt duidelijk dat enkel de eerste vijf instellingen deel uitmaken van het institutioneel kader van de EU (artikel I-19). De bepalingen over de Rekenkamer en de Europese Centrale Bank zijn immers terug te vinden onder de hoofding *overige instellingen en adviesorganen van de Unie*. Wanneer de tekst in werking treedt, ondergaan vooral de Europese Raad, de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie een gedaantewisseling ten opzichte van de huidige situatie.

De Europese Raad (I-21) wordt immers erkend als een *formele* instelling. De Europese Raad zal in de toekomst samengesteld zijn uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, de voorzitter van de Europese Commissie en de voorzitter van de Europese Raad. Deze voorzitter wordt verkozen voor een periode van 2,5 jaar. Hij of zij "leidt en stimuleert" niet enkel de werkzaamheden van de Europese Raad, maar zorgt ook, samen met de nieuwe Minister van Buiten-

23. Concreet betekent dit dat in België de tekst geratificeerd moet worden door de Kamer, de Senaat, het Vlaamse Parlement en de parlementen van de Duitstalige Gemeenschap, de Franstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ook in België werd lange tijd gespeeld met de idee om een *adviserend* referendum over het grondwettelijk verdrag te organiseren. Op 14 december 2004 stemde de kamercommissie Grondwetsherziening in met het organiseren van een dergelijk referendum. VLD, MR, Vlaams Belang en Spirit stemden voor; SP.A PS, CD&V en CDH tegen. Enkele weken later, op 23 januari 2005, liet Spirit echter weten het voorstel niet langer te steunen.
24. *Verklaring betreffende de bekrachtiging van het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa*. Deze verklaring werd gehecht aan de Slotakte van de tekst (Verklaring 30).

landse Zaken (I-28), voor de externe vertegenwoordiging van de EU. Deze Minister van Buitenlandse Zaken combineert in feite de huidige functies van Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands-en Veiligheidsbeleid (GBVB) en Commissaris voor Externe Betrekkingen. In de Europese Commissie is de buitenlandminister als vice-voorzitter belast met de externe betrekkingen van de EU, alsook met de coördinatie van het externe optreden van de EU. De samenstelling van de Europese Commissie (I-26) bleek één van de moeilijkste dossiers om uit te klaren binnen de IGC. Uiteindelijk besloot men het principe van één commissaris per lidstaat te behouden tot 2014. De omvang van de Europese Commissie wordt vanaf 2014 beperkt tot een aantal leden dat overeenkomt met twee derde van het aantal lidstaten op dat moment. De Europese Commissie zal worden samengesteld op basis van een toerbeurtsysteem. Bij deze samenstelling wordt niet alleen rekening gehouden met de gelijkheid van de lidstaten, maar ook met de demografische en geografische verscheidenheid binnen de EU.

De Raad vergadert ook na de inwerkingtreding van de tekst in formaties (I-24). In de voorgestelde verdragstekst worden twee formaties expliciet bij naam genoemd: de Raad Algemene Zaken en de Raad Buitenlandse Zaken. Deze laatste zal voorgezeten worden door de toekomstige Minister van Buitenlandse Zaken. De tekst bepaalt dat de overige formaties worden voorgezeten door de lidstaten op basis van een toerbeurtsysteem.<sup>25</sup> De IGC koos hier voor een systeem van *groepsvoorzitterschappen*. Het voorzitterschap wordt hierbij uitgeoefend door teams van drie lidstaten voor een periode van 18 maanden. Binnen deze periode zit elk van de drie lidstaten gedurende zes maanden alle raadsformaties voor en wordt hierin bijgestaan door de andere twee teamleden. Indien zij dit wensen, kunnen de leden van een groep wel een andere regeling afspreken.

Ook de samenstelling van het Europees Parlement wijzigt in het nieuwe systeem (I-20). De IGC-tekst legt het maximumaantal zetels vast op 750; het minimum- en maximumaantal zetels per lidstaat op respectievelijk 6 en 96. Om te vermijden dat ook de zetelverdeling in het Europees Parlement aanleiding zou hebben gegeven tot ellenlange discussies binnen de IGC, stelt het grondwettelijk verdrag enkel dat de zetels moeten worden toegewezen volgens het principe van “degressieve evenredige vertegenwoordiging”. Het Europees Parlement moet vóór de Europese verkiezingen van 2009 de concrete toewijzing regelen.

## B. Besluitvorming

Het grondwettelijk verdrag definieert *gekwalificeerde meerderheid* (I-25) als een “dubbele meerderheid”: een meerderheid van de lidstaten in combinatie met een meerderheid van de bevolking. De gekwalificeerde meerderheid wordt immers bereikt als een beslissing wordt gesteund door 55% van de lidstaten, en minimum

25. *Verklaring ad artikel I-24, lid 7, betreffende het besluit van de Europese Raad inzake de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad* (Verklaring 4).



vijftien in aantal, die minstens 65% van de Europese bevolking vertegenwoordigen. Neemt de Europese Raad een beslissing zonder een voorstel van de Europese Commissie of zonder een initiatief van de buitenlandminister, dan wordt de eerste drempel verhoogd tot 72%. Mits het geratificeerd wordt, treedt het nieuwe systeem in werking op 1 november 2009. Na deze datum zou de besluitvorming binnen de Raad bovendien vlotter moeten verlopen doordat de vorming van een *blokkerende minderheid* wordt bemoeilijkt. Deze moet in de toekomst namelijk minimum vier lidstaten omvatten. Bovendien zal de Raad, in navolging van het Ioannina-compromis (1994), de besprekingen voortzetten indien blijkt dat drie kwart van de bevolking of drie kwart van de lidstaten nodig voor een blokkerende minderheid zich tegen het aannemen van dit besluit verzet.<sup>26</sup>

Het grondwettelijk verdrag breidt het aantal domeinen waarop de gekwalificeerde meerderheid van toepassing is aanzienlijk uit. *Noodremclausules* maken het bovendien mogelijk dat in de toekomst ook voor politiek gevoelige beleidsdomeinen als strafrechtelijke samenwerking en sociale zekerheid beslissingen genomen kunnen worden met gekwalificeerde meerderheid.<sup>27</sup> In ruil voor het opheffen van de unanimiteitsvereiste, voorzagen de lidstaten hier wel in de mogelijkheid om netelige kwesties voor te leggen aan de Europese Raad, waardoor deze laatste in feite een politieke beroepsinstantie wordt. De Europese Raad kan in het nieuwe systeem daarenboven beslissen om de gekwalificeerde meerderheid uit te breiden naar andere beleidsdomeinen, op voorwaarde dat de nationale parlementen geen bezwaar aantekenen en met instemming van het Europees Parlement (IV-444).<sup>28</sup> Op basis van deze *algemene passerellebepaling* kan eveneens het aantal domeinen waarop de *medebeslissingprocedure* van toepassing is, worden uitgebreid zonder een verdragsherziening.<sup>29</sup> Ook wat de wijziging van het *intern beleid en optreden van de EU* betreft, voorziet de tekst in een vereenvoudigde herzieningsprocedure (IV-445).<sup>30</sup> Voor dergelijke wijzigingen is de samenkost van de IGC niet langer noodzakelijk: een unaniem besluit van de Europese Raad volstaat.<sup>31</sup> Naast de invoering van deze lichte herzieningsprocedures, institutionaliseert de tekst tenslotte de conventiemethode: de voorbereiding van de IGC door een conventie samengesteld uit vertegenwoordigers van de nationale parlementen, van de nationale regeringen, van het Europees Parlement en van de Europese Commissie, werd ingeschreven als onderdeel van de *gewone herzieningsprocedure* (IV-443).<sup>32</sup>

26. *Verklaring ad artikel I-25* (Verklaring 5).

27. Dergelijke clausules zijn opgenomen in de artikelen III-136, III-270 en III-271.

28. Deze bepaling is niet van toepassing op militaire aangelegenheden en defensieaangelegenheden.

29. Het grondwettelijk verdrag zelf breidt het aantal artikelen waarop deze procedure van toepassing in die mate uit, dat deze werd omgedoopt tot *gewone wetgevingsprocedure* (I-34).

30. Het gaat hier om de wijziging van Deel III, titel III, van het grondwettelijk verdrag.

31. De Europese Raad neemt dit besluit na raadpleging van het Europees Parlement, de Europese Commissie en, in geval van wijzigingen op monetair gebied, van de ECB. Ook de nationale ratificatievoorwaarden blijven van toepassing.

32. De Europese Raad kan wel, na goedkeuring van het Europees Parlement, besluiten om geen conventie samen te roepen indien de reikwijdte van de voorgestelde verdragswijzigingen dit niet rechtvaardigt.

## V. De EU als internationale politieke actor

Tijdens de Europese Raad van Helsinki in december 1999 besloten de Europese leiders dat de EU in 2003 in staat zou moeten zijn om op basis van vrijwillige samenwerking binnen een termijn van 60 dagen 50.000 tot 60.000 manschappen in te zetten in het kader van de *Petersbergtaken* in crisissituaties waarbij de NAVO niet betrokken is, en dit voor een periode van minstens één jaar. De manschappen in kwestie zouden zelfvoorzienend moeten zijn, zowel op het vlak van commando, controle, inlichtingen en logistiek, en, indien nodig, op het vlak van ondersteunende eenheden. In juni 2003 oordeelde de Europese Raad van Thessaloniki dat deze doelstelling, bekend als de *Helsinki Headline Goal (HHG)*, was bereikt, niettegenstaande enkele belangrijke lacunes. In de zomer van 2004 werd dan ook een nieuwe doelstelling geformuleerd: de *Headline Goal 2010 (HHG2010)*.<sup>33</sup> Om deze ambitieuze doelstelling te realiseren, zullen de Europese lidstaten werken met gespecialiseerde gevechtseenheden of *Battle Groups (BGs)*.

### A. Battle Groups

Vanuit het besef dat de volledige realisatie van de Helsinki Headline Goal in 2003 weinig waarschijnlijk zou zijn, formuleerden de Britse en Franse regering op 24 november 2003 het voornemen om in 2007 binnen een periode van 15 dagen gespecialiseerde gevechtseenheden bestaande uit 1.500 manschappen beschikbaar te kunnen stellen voor snelle interventies in regenwoud-, woestijn-, stads- en berggebieden.<sup>34</sup> Deze eenheden zouden op verzoek van de VN, en in afwachting van VN-vredesmacht, worden ingezet voor een maximumperiode van 30 dagen per eenheid en drie maanden per operatie. Op 10 februari 2004 liet Duitsland weten te willen meewerken aan de realisatie van deze nieuwe doelstelling. Het *Battle Group*-principe werd in het voorjaar van 2004 ingeschreven in de *HHG2010* en ingevuld door de defensie-ministers van de Europese lidstaten op 21 november 2004. De defensie-ministers besloten om naast de vier gevechtseenheden die Frankrijk, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk afzonderlijk zullen oprichten, in de komende jaren negen multinationale eenheden op te richten. De Belgische regering beloofde haar medewerking aan de Frans-Duitse Brigade die uitgebreid met België, Luxemburg en Spanje een eerste gevechtseenheid zal vormen, alsook aan de oprichting van een tweede Frans-Belgische eenheid.

33. *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.*

34. *Battle Groups' to strengthen EU military crisis management?*, *European Security Review*, Number 22, April 2004: <http://www.isis-europe.org/ftp/download/esr%2022.pdf>.

Edith Driescens en Bart Kerremans

## B. European Gendarmerie Force

In lijn met deze trend van grensoverschrijdende politieke en militaire samenwerking ondertekenden de defensie ministers van Italië, Frankrijk, Nederland, Portugal en Spanje op 17 september 2004 in het Nederlandse Noordwijk een akkoord ter oprichting van de *European Gendarmerie Force* (EGF). Deze politiemacht met militaire status zal vanaf eind 2005 worden ingezet ter ondersteuning van vredesoperaties, en dit zowel vóór, tijdens als na een militaire interventie. De EGF is niet enkel beschikbaar voor de EU, maar ook voor de VN, de OVSE en de NAVO. De eenheid zal aanvankelijk bestaan uit 3.000 manschappen en samengesteld zijn uit leden van de Italiaanse *Arma dei Carabinieri*, de Franse *Gendarmerie National*, de Nederlandse *Koninklijke Marechaussée*, de Portugese *Guarda Nacional Republicana* en de Spaanse *Guardia Civil*. Andere lidstaten die willen deelnemen aan het EGF-project blijven welkom. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk gaven reeds te kennen dit niet te zullen doen. Het Verenigd Koninkrijk heeft geen traditie van een militaire politie. Duitsland is voorstander van een strikte scheiding tussen politie en leger. De Belgische regering toonde wel reeds interesse. In het Italiaanse Vicenza, waar het EGF-hoofdkwartier is gelokaliseerd, zullen 800 tot 900 manschappen worden gelegerd die binnen de dertig dagen inzetbaar zijn. De overige manschappen verblijven *stand-by* in hun thuisland.

## C. Europees Defensieagentschap

Naast het werken met gespecialiseerde gevechtseenheden staat de oprichting van het *Europees Defensieagentschap* centraal in de realisatie van de HHG2010. Dit agentschap werd opgericht op 12 juli 2004 en staat sinds het voorjaar van 2005 vanuit Brussel de lidstaten bij om de Europese defensiecapaciteiten op het vlak van crisismanagement te verbeteren en op elkaar af te stemmen. Het takenpakket van het agentschap omvat op papier een brede waaier aan activiteiten, gaande van de ontwikkeling van defensievermogens op het gebied van crisisbeheersing, over de bevordering en uitbreiding van de Europese samenwerking op het vlak van bewapening, de versterking van de Europese technologische en industriële defensiebasis en het meewerken aan een internationaal concurrerende Europese markt voor defensie-uitrusting, tot en met de verbetering van de Europese technologie en onderzoek op defensiegebied.<sup>35</sup> Als Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid van de EU (GBVB) staat Javier Solana aan het hoofd van het agentschap dat ongeveer 80 personen tewerkstelt.

35. *Gemeenschappelijk Optreden 2004/551/GBVB van de Raad van 12 juli 2004 betreffende de oprichting van het Europees Defensieagentschap*, Publicatieblad van de EU, L 245/17.

D. De EU op het terrein<sup>36</sup>

Schema I. Overzicht civiele en militaire EU-missies op het terrein anno 2004

	2003	2004	2005
<b>Civiele missies</b>			
EUPOL EUPM			
EUPOL PROXIMA			
EUPOL KINSHASA			
EUJUST THEMIS			
<b>Militaire missies</b>			
EUFOR ALTHEA			

EUJUST THEMIS – Sinds 16 juli 2004 staat een team van 10 internationale experts, waaronder rechters en openbare aanklagers, onder leiding van de Franse rechter Sylvie Pantz de Georgische autoriteiten in de hoofdstad Tbilisi bij in de hervorming van het justitiële apparaat. Na de *Rozenrevolutie* van november 2003 en verkiezing van Michail Saakasjvili tot president in januari 2004 werden de hervormings- en moderniseringsprocessen in Georgië versneld, niettegenstaande enkele belangrijke uitdagingen zoals de hervorming van het justitiële apparaat. Als eerste *rule of law*-missie gaf THEMIS het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB) dan ook een nieuwe dimensie.<sup>37</sup>

EUFOR ALTHEA – Op 2 december 2004 namen de Europese lidstaten de fakkel van de NAVO over in Bosnië-Herzegovina. Omdat eerder op het jaar tijdens de NAVO-top in Istanbul (28-29 juni 2004) was afgesproken dat de SFOR-operatie zou worden stopgezet en de Dayton-vredesakkoorden (1995) voorzien dat er een internationale stabilisatiemacht ter plaatse moet blijven om eventuele opflakeringen van geweld te voorkomen, alsook om de lokale autoriteiten bij te staan bij de wederbouw van het land en in de zoektocht naar oorlogsmisdadigers, besloten de Europese lidstaten in juli de crisisbeheersingstaken van de NAVO over te nemen in het kader van de *Berlijn-Plus-akkoorden*.<sup>38</sup> De ALTHEA-missie bestaat uit 7.000 manschappen en staat onder leiding van *operation commander* John Ruth

36. Voor een gedetailleerd overzicht van de lopende en afgelopen missies in EU-verband, zie de website van SG/HV Javier Solana: [http://ue.eu.int/cms3\\_applications/applications/solana/index.asp?lang=EN&cmsid=246](http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/solana/index.asp?lang=EN&cmsid=246)

37. Tijdens de Europese Raad van Feira (2000) hadden de Europese leiders de *versterking van de rechtsstaat* gedefinieerd als één van de vier prioritaire aandachtspunten in de ontwikkeling van een Europese civiele crisisbeheersingscapaciteit.

38. De EU nam met andere woorden het commando over van de NAVO, maar blijft gebruik maken van het NAVO-instrumentarium.

Edith Driescens en Bart Kerremans

(UK) en *force commander* David Leakey (UK). Een einddatum voor de missie is nog niet vastgelegd.

EUPOL KINSHASA – Enkele dagen later, op 9 december 2004, gingen de Europese lidstaten in op de vraag van de Congolese regering om bijstand te leveren bij de oprichting van een geïntegreerde politie-eenheid (*Integrated Police Unit*) in Kinshasa (DRC). De Europese politiemacht EUPOL-KINSHASA zal vanaf begin januari 2005 en in aanloop naar de lokale, parlementaire en presidentiële verkiezingen die in 2005 in Congo op de agenda staan, de oprichting en werking van de politie-eenheid controleren, begeleiden en bijstaan. Het EUPOL-team bestaat uit 30 stafleden onder leiding van de Portugees Adilio Custodio en blijft aanvankelijk 12 maanden ter plaatse.

EUPOL PROXIMA – Op 14 december 2004 ging de EU tenslotte in op de vraag van de Macedonische regering om het mandaat van de Proxima-missie te verlengen met 12 maanden. Sinds september 2003 werkt deze politiemissie in Macedonië mee aan de bestrijding van de georganiseerde misdaad en het uitbouwen van een politiemacht die voldoet aan de Europese normen. Met de verlenging werd ook het actieterrain van de missie uitgebreid van de steden Skopje, Tetovo, Kumanova, Gostivar en Ohrid tot het volledige grondgebied van Macedonië. Bovendien volgde Jürgen Scholz Bart D’Hooghe op aan het hoofd van de missie.

## E. Civilian Headline Goal 2008

Met vier missies op het terrein (EUPOL EUPM, EUPOL Proxima, EUPOL Kinshasa, EUJUST Themis) had de EU het afgelopen jaar duidelijk niet enkel aandacht voor de militaire aspecten van crisisbeheersing, maar ook voor de civiele aspecten ervan. De Europese lidstaten concludeerden dan ook tijdens de *Civilian Capabilities Commitment Conference* van 21 november 2004 dat de doelstelling die zij in juni 2000 in Feira hadden geformuleerd, namelijk om in 2003 tot 5.000 politiefunctionarissen beschikbaar te kunnen stellen voor internationale missies die het gehele scala van conflictpreventie en crisisbeheersingsoperaties bestrijken,<sup>39</sup> gerealiseerd was op basis van de vrijwillige bijdragen van de lidstaten. Om een antwoord te kunnen bieden op de toenemende vraag voor het organiseren van dergelijke crisisbeheersingsmissies lanceerde de Europese Raad in december 2004 de *Civilian Headline Goal 2008 (CHG 2008)*.<sup>40</sup> Volgens deze doelstelling moeten Europese lidstaten in 2008 in staat zijn om een effectief en snel antwoord te bieden op (potentiële) civiele crisissituaties. De Europese lidstaten uitten hier de ambitie om in 2008 binnen de vijf dagen na de beslissing van de Raad een civiele missie uit te sturen om ook daadwerkelijk op het terrein aanwezig te zijn.

39. Waarvan 1.000 functionarissen binnen een periode van 30 dagen.

40. 16238/1/04 REV1, *Conclusies van het voorzitterschap*, Brussel, 16/17 december 2004.

## V. De EU als internationale economische actor

### A. De Economische en Monetaire Unie

Net als in 2003 daalde in 2004 de waarde van de dollar ten opzichte van de euro. Daar waar de waarde van de dollar in januari 2004 nog \$1,26/€ bedroeg, was dit in december 2004 nog slechts \$1,34/€. <sup>41</sup> Tussen 11 november 2003 en 13 januari 2004 verloor de dollar zelfs 12% in waarde, wat aanleiding gaf tot opvallende uitspraken van ECB-voorzitter Jean-Claude Trichet over de "brutale bewegingen" van de dollarwaarde en de bedreiging ervan voor de eurozone. <sup>42</sup> Hoewel ze het inflatoire effect van de snel stijgende petroleumprijzen verzachtte, had deze koersdaling een negatief effect op de Europese concurrentiekracht. De aandacht voor deze concurrentiekracht in combinatie met een vertragende economische groei had als gevolg dat de druk op de ECB om de rentevoeten te doen dalen in de loop van 2004 sterk toenam. De ECB hield echter voet bij stuk. Daarnaast werd ook, onder meer vanuit Italiaanse hoek, de mogelijkheid geopperd om te interveniëren op de kapitaalmarkten. Ook dergelijke interventies bleven in 2004 uit.

Naast de euro-dollar koers was ook de problematiek van de overheidstekorten prominent aanwezig op de Europese agenda in 2004. Als gevolg van de concessies die in november 2003 waren gedaan naar aanleiding van de Franse en Duitse overtredingen van het *Stabiliteits- en Groeipact (SGP)*, was de context waarin de discussie over de begrotingstekorten in 2004 werd gevoerd enigszins anders dan het jaar voordien. De niet-toepassing van de sanctiemechanismen betekende immers dat de Europese Commissie in 2004 amper een vuist kon maken tegen het weerkeren van dergelijke tekorten. <sup>43</sup> Dit betekent echter niet dat een reactie van de Europese Commissie uitbleef. Frankrijk en Duitsland bleven immers onder vuur liggen en ook richting Nederland werd een waarschuwingsschot gelost. Dit alles gebeurde echter in een context waarin de wijziging, en meer bepaald de versoepeling, van het SGP niet enkel bespreekbaar, maar ook aanvaardbaar was. De Europese Commissie keurde op 3 september 2004 een aanpassing in die zin goed. <sup>44</sup> In de loop

41. *ECB Monthly Bulletin*, January 2005, Table 8.2.

42. *ECB Monthly Bulletin*, January 2004, Table 8.2; *Financial Times*, January 13, 2004, p. 1.

43. Noteer wel dat de Europese Commissie de niet-toepassing van het sanctiemechanisme bij het *Hof van Justitie* aanklaagde vanuit de overtuiging dat de juridische geloofwaardigheid van het SGP zelf buiten twijfel moest staan opdat een wijziging ervan zinvol zou zijn en deze de geloofwaardigheid ervan zou kunnen bevorderen. De Commissie was intern echter sterk verdeeld over de politieke zin van deze stap (*Financial Times*, January 14, 2004, p. 2). Hoe dan ook, de uitspraak van het Hof van 13 juli 2004 was een soort *Salomonsoordeel* waarin enerzijds de niet-toepassing van het sanctiemechanisme als een schending van het EU-recht werd gezien, maar waarin het Hof anderzijds erkende dat de Raad het recht had de aanbevelingen van de Commissie naast zich neer te leggen (zaak C-27/04). De vergissing van de Raad lag dus eigenlijk in de *formele opheffing* van het sanctiemechanisme, eerder dan in de *niet-toepassing* ervan.

44. COM(2004)581, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*, 3 September 2004.

van 2004 formuleerden verscheidene lidstaten voorstellen om het SGP te versoepelen, meestal door bepaalde overheidsuitgaven niet in rekening te brengen bij de berekening van de begrotingstekorten. Bij gebrek aan een akkoord belandde de kwestie in het voorjaar van 2005 op de agenda van het Luxemburgse voorzitterschap.

Toch leek alvast één lidstaat zich in 2004 naar de oorspronkelijke regels van het SGP te willen schikken. In februari maakte José Manuel Barroso, toen nog eerste minister van Portugal, immers bekend dat zijn land er in 2003 in geslaagd was het begrotingstekort met 2,8% opnieuw onder de drieprocentnorm te houden. Anders leek de situatie in Griekenland. In het najaar van 2004 werd immers duidelijk dat de Griekse regering foute informatie over de begroting had verstrekt waardoor het land op papier voldaan leek te hebben aan de begrotingsvoorwaarden voor toetreding tot de Economische en Monetaire Unie (EMU), maar in werkelijkheid kampte met een begrotingstekort van 4.6% van het BNP. De nieuwe regering van eerste minister Karamanlis kon midden september dan ook weinig anders doen dan overgaan tot drastische maatregelen om het begrotingstekort opnieuw onder de drieprocentdrempel te brengen.

## B. De externe handelsbetrekkingen

“We are ready to go and negotiate – 2004 will not be a lost year.” Met deze woorden gaf toenmalig Europees Commissaris voor Handel, Pascal Lamy, begin 2004 aan dat hij bereid was mee te gaan in de Amerikaanse poging om de onderhandelingen over een breed geheel van handelspolitieke thema’s in de Wereldhandelsorganisatie (WTO) opnieuw aan te vatten.<sup>45</sup> Deze uitspraak had een bijzondere betekenis omdat zowel voor de EU als voor de Verenigde Staten de *window of opportunity* zich snel aan het sluiten was. Aan Europese zijde zou de Commissie-Prodi slechts tot 1 oktober 2004 in functie blijven en was het begin januari reeds duidelijk dat Lamy moest plaatsruimen. Aangezien zijn opvolger tijd nodig zou hebben om zich in te werken, zou vanaf oktober – en eigenlijk de weken daarvoor ook al – de kans om tot een oplossing te komen vrijwel onbestaande worden. Op dezelfde manier beperkten de presidentsverkiezingen van 2 november 2004 de opties aan Amerikaanse zijde. Hier verwachtte men dat de Amerikaanse hoofdonderhandelaar, Robert Zoellick, na deze verkiezingen zijn functie zou neerleggen, ongeacht het resultaat.

Ook al bleken de tegenstellingen tussen de leden van de WTO niet gemakkelijk te overbruggen, toch raakten de onderhandelingen in het kader van de *Doha Ontwikkelingsagenda* in 2004 langzaam maar zeker uit het slop en konden de beslis-

45. Pascal Lamy deed dit in antwoord op een brief van de Amerikaanse hoofdonderhandelaar inzake handel, Robert Zoellick. De betrokken brief werd op 11 januari 2004 naar alle leden van de WTO gestuurd. De onderhandelingen in kwestie waren in september 2003 tijdens de WTO Ministeriële Conferentie in Cancún in een impasse terecht gekomen.



singen genomen worden die eigenlijk al in Cancún genomen hadden moeten zijn. Een heikel punt bleef evenwel de aanvaarding van een eindpunt waartegen de exportsubsidies in de landbouw volledig moeten uitdoven. Een belangrijk moment in de onderhandelingen was de toezegging vanwege de Europese Commissarissen Lamy (handel) en Fischler (landbouw) dat de EU inderdaad met het principe van een eindpunt zou kunnen instemmen, op voorwaarde dat ook voor een reeks exportkredieten een dergelijk perspectief zou worden toegezegd, alsook dat in andere dossiers, zoals de *Singapore-issues* (zie verder), door de andere WTO-leden flexibiliteit aan de dag zou worden gelegd. In de toezegging werd ook voorzien dat men de armere ontwikkelingslanden – de zogenaamde G90 – niet om nieuwe concessies op het gebied van markttoegang zouden vragen.<sup>46</sup> Een andere vraag was welke Singapore-issues op de onderhandelingsagenda geplaatst zouden worden, een punt waarvoor vooral de EU vragende partij was.<sup>47</sup> In het akkoord dat op 31 juli 2004 in Genève werd bereikt en dat de Doha-onderhandelingen in feite deblokkeerde is het principe van het eindpunt voor beide types van steunmaatregelen opgenomen. Voor de *Singapore-issues* werd enkel het thema van de *handelsvergemakelijking* opgenomen.

Ook op bilateraal handelsvlak verliep in 2004 niet alles even vlot. Vooral de moeizame onderhandelingen tussen de EU en Mercosur over de oprichting van een vrijhandelszone vielen op. Pogingen om tegen oktober 2004 een dergelijk vrijhandelsakkoord tot stand te brengen mislukten omdat Argentinië, en vooral Brazilië, weerstand bleven bieden tegen de door de EU gevraagde concessies met betrekking tot de handel in *diensten*. De EU wou niet wou ingaan op de vraag van Mercosur voor meer concessies met betrekking tot de handel in *landbouwproducten*. Wat dit laatste betreft, bestond bij een aantal Europese lidstaten de vrees dat teveel toegevingen op dit vlak de Europese positie in de lopende WTO-onderhandelingen zou verzwakken. Bijgevolg moesten eerst deze laatste onderhandelingen worden afgerond vooraleer de EU zou bekijken welke bijkomende concessies in het akkoord met Mercosur gedaan zouden kunnen worden. Omdat de Mercosur-landen er een andere mening op na hielden, kon men in oktober weinig anders dan erkennen dat de onderhandelingen over het sluiten van een vrijhandelsakkoord tussen de EU en Mercosur waren vastgelopen.<sup>48</sup>

46. *Agence Europe*, 11 May 2004, p. 8.

47. De *Singapore-issues* omvatten investeringen, concurrentie, transparantie in overheidsaanbestedingen en de vergemakelijking van de handel. In 2004 draaide ging de discussie vooral over de Europese eis om de laatste twee thema's in de onderhandelingsronde op te nemen. Aan Amerikaanse zijde werd vrij snel als oplossing voorgesteld dat alleen handelsvergemakelijking zou worden opgenomen. Alleen dat zou voor de ontwikkelingslanden aanvaardbaar zijn, zo was de redenering.

48. *Agence Europe*, 1 October 2004, p. 16.

### C. De Interne Markt en het Lissabon-proces

Wat de Interne Markt betreft, werd in januari 2004 de basis gelegd voor wat vooral in de loop van 2005 zou uitgroeien tot een enorm Europees politiek probleem. Op 13 januari 2004 lanceerde de Europese Commissie immers bij monde van toenmalig Europees Commissaris voor Interne Markt, Frits Bolkestein, voorstellen voor de vrijmaking van een belangrijk deel van de Europese dienstensector.<sup>49</sup> Het centrale en – zo zou later blijken – meest controversiële element van de voorstellen vormde het principe van de *wederzijdse erkenning*. Volgens dit principe moet een dienst die door de overheid van één lidstaat is erkend, automatisch in de overige lidstaten worden erkend. Doordat voor dienstverlenende bedrijven bijgevolg niet langer de arbeidsvoorwaarden van het *werkland* zouden gelden, maar wel deze van het *thuisland*, ruilde de *Bolkestein-richtlijn* het *werklandbeginsel* in voor een *oorsprongslandbeginsel*. Hierdoor zouden extra kosten en tijdverlies voor de toekenning van licenties en autorisaties worden vermeden. Bijgevolg zouden de voorstellen het volgens de Europese Commissie voor KMO's in de dienstensector eenvoudiger maken om hun diensten in andere lidstaten aan te bieden.<sup>50</sup> Niet deze voordelen, maar wel het doembeeld van de *Poolse loodgieter* die tegen een minimale beloning in West-Europa zou komen werken domineerde de debatten in 2004 en 2005.

Bovenstaande voorstellen kaderen niet alleen in de voltooiing van de interne markt, maar ook in de realisatie van het *Lissabon-proces*. Via dit proces hoopt de EU tegen 2010 uit te groeien tot de meest dynamische en competitieve kennis-economie in de wereld. De Europese lidstaten worstelen evenwel sinds de start van dit proces in 2000 met een consequente uitvoering. Ook in 2004 was dit niet anders. Een poging van Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk om het heft in handen te nemen veranderde hier weinig aan. Tijdens een ontmoeting in Berlijn op 18 februari 2004 bleken Chirac, Blair en Schröder immers niet over alle aspecten van de vooropgestelde hervormingen op dezelfde golflengte te zitten. De top zelf vormde echter wel voldoende aanleiding om een aantal andere lidstaten, en vooral Italië, te doen vrezen voor een triumviraat vanwege de *grote drie*. Tijdens de top werd ook het voorstel geopperd om een *supercommissaris* aan te stellen die verantwoordelijk zou zijn voor het doorvoeren van de noodzakelijk geachte hervormingen. De samenstelling van de Commissie-Barroso leert dat ook van dit idee in de praktijk weinig overbleef.

In maart 2004 vroeg de Europese Raad aan de Europese Commissie om tegen november een consistente strategie uit te werken teneinde de Lissabon-doelstellingen alsnog te kunnen realiseren tegen 2010. Het desbetreffende *rapport-Kok* werd

49. Het voorstel in kwestie ging meer bepaald over de liberalisering van de fiscale, juridische en medische diensten, en van de diensten betreffende de informatietechnologie en de bouw. Zie: COM (2004) 2, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on services in the internal market*, 13 January 2004.

50. *Financial Times*, January 13, 2004, p. 2.

uitgewerkt door een werkgroep onder leiding van de Nederlandse oud-premier Wim Kok en goedgekeurd door de Europese Commissie op 3 november 2004. Ook het rapport stelde vast dat er een ernstig implementatieprobleem bestond met betrekking tot de afspraken die in het kader van het Lissabon-proces werden gemaakt.<sup>51</sup> Het rapport maakte verder melding van een gebrek aan beleidsfocus en pleitte het voor een sterkere concentratie op groei en tewerkstelling. Prioritaire actiedomeinen zijn dan ook de uitbouw van een kennismaatschappij, de voltooiing van de Interne Markt, de verbetering van het ondernemingsklimaat, de hervorming van de arbeidsmarkt en het bouwen aan ecologische duurzaamheid. Het rapport vormde in feite het vertrekpunt voor de Commissie-Barroso, althans voor wat het Lissabon-proces betreft.

#### D. De eerste stappen in de begrotingsdiscussie 2007-2013

In de loop van 2004 kwam eveneens de discussie op gang over de budgettaire meerjarenplanning voor de periode 2007-2013. Daarbij dook de oude tegenstelling tussen de *nettobetalende* en de *netto-ontvangende* lidstaten opnieuw op. De eerste groep leek meer dan ooit bereid om in het offensief te gaan. De discussie ging in eerste plaats om de omvang van de Europese begroting, en meer bepaald over de vraag om deze te beperken tot 1% van het BNP van de EU, wat door nettobetalers als Oostenrijk, Duitsland, Nederland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk werd bepleit.<sup>52</sup> Een dergelijke plafonnering zou in een uitgebreide EU tot drastische herschikkingen in de uitgaven leiden. Wat de landbouwuitgaven betreft, waren deze reeds door het akkoord van 25 oktober 2002 (Europese Raad van Brussel) op 48 miljard euro per jaar begrensd, mits een toegestane stijging van 1% per jaar.<sup>53</sup> Wat de andere belangrijke uitgavenpost in de EU betreft, namelijk de regionale steun, kwam een soortgelijke discussie op gang tussen de nieuwe lidstaten en de oude lidstaten die in het verleden veelvuldig een beroep hadden kunnen doen op deze gelden, met Spanje als traditionele woordvoerder op kop. Het voorstel van toenmalig Europees Commissaris voor Regionaal Beleid, Michel Barnier, om de betrokken regionale steunmiddelen voortaan *fifty-fifty* op te splitsen tussen de oude en de nieuwe lidstaten, betekende in februari dan ook olie op het vuur.<sup>54</sup> Uiteindelijk bleek de budgettaire discussie zoals deze in de loop van 2004 gevoerd werd, niet meer dan het startschot van een onderhandelingsproces dat in 2005 zijn beslag zou moeten krijgen.

51. *Facing the Challenge. The Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*, November 2004: [http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf)

52. De Commissie bepleitte de handhaving van het uitgavenniveau van 1,24 procent. Noteer dat de feitelijke uitgaven van de EU-begroting momenteel lager zijn dan deze norm.

53. Wat dus lager is dan de verwachte inflatie.

54. Het budget dat Barnier daarbij voorzag, bedroeg nochtans 50 miljard euro per jaar.

**SUMMARY****No calm before the storm. The European Union in 2004**

On May 29th 2005, 54.8% of the French population rejected the *Treaty establishing a Constitution for Europe* in a referendum. Three days later, no less than 61.8% of the Dutch voters followed suit. In the following days, commentators wrote that the French *non* and the Dutch *nee* made the EU face its biggest crisis ever. EU President Juncker stated that the EU did no longer inspire “dreaming”. Commission President Barroso warned of “permanent crisis and paralysis” in the EU. At the European Council meeting of June 16th and 17th 2005, European leaders agreed to insert a one-year period of reflection in the ratification process. Moreover, the idea of a deadline for ratification was abandoned. After EU members states also failed to agree on the 2007-2013 budget, a highly disappointed Juncker concluded that the EU found itself in a “deep crisis”.

In comparison to the spring of 2005, the problems the EU faced in 2004 looked relatively easy to solve. However, this is not to say that 2004 should be seen as *the calm before the storm*. Indeed, the accession of ten new member states and the political agreement on a constitutional treaty made 2004 a milestone in recent EU integration history. Starting from the policy measures taken by the EU members states in the aftermath of the terrorist attacks in Madrid, this contribution focuses on the major political and economic developments in the EU in 2004. Special attention is paid to the elections for a new European Parliament, the Barroso-Commission taking office and the approval of the *Treaty establishing a Constitution for Europe*.

<b>Politics in the European Union since 1990</b> <b>Overzicht van het politiek gebeuren in de Europese Unie sinds 1990</b> <b>L'Année politique de l'Union européenne depuis 1990</b>		
<b>Year</b> <b>Jaar</b> <b>Année</b>	<b>Authors</b> <b>Auteurs</b>	<b>Res Publica</b>
1990	L. Hooghe	1991/3-4
1991	L. Hooghe	1992/3-4
1992	L. Hooghe	1993/3-4
1993	B. Kerremans	1994/3-4
1994	B. Kerremans	1995/3-4
1995	B. Kerremans	1996/3-4
1996	B. Kerremans	1997/4
1997	B. Kerremans	1998/3-4
2000	B. Kerremans, E. Driescens	2001/2-3
2001	B. Kerremans, E. Driescens	2002/2-3
2002	B. Kerremans, E. Driescens	2003/2-3
2003	E. Driescens, B. Kerremans	2004/2-3
2004	E. Driescens, B. Kerremans	2005/2-3