This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De Europese Unie in 2006: geen nieuws is ook geen goed nieuws

Hendrik VOS
Docent Vakgroep politieke wetenschappen UGent

Jan ORBIE
Doctor-assistent Vakgroep politieke wetenschappen UGent

An SCHRIJVERS
Assistent Vakgroep politieke wetenschappen UGent

ENGLISH ABSTRACT

The European Union in 2006: no news is not good news

In 2006, the European Union was still suffering from a legitimacy crisis following the ill-fated referenda on the Constitutional Treaty in 2005. Nevertheless, this overview of different internal and external European initiatives in 2006 presents a more ambiguous picture. On the one hand, EU policy-makers failed to gather momentum for new and ambitious European initiatives; on the other hand the EU did make some progress in a number of new and running dossiers.
The extended reflection period did not result in a solution for the institutional impasse, despite some limited proposals ('Plan D', a mini-Constitution) to turn the tide. In spite of clear signs of *enlargement fatigue*, two new member states (Romania and Bulgaria) acceded to the EU. The enlargement negotiations with Croatia and Turkey continued – even though the talks with Turkey were somewhat scaled down. In 2006 the energy issue reached the top of the European political agenda, with ambitious proposals from the European Commission, but this did not result in specific EU policy decisions. The EU did finally reach a compromise on other dossiers that had been stuck in the EU decision-making machinery for years, such as the Bolkestein directive on the liberalisation of services and the REACH regulation on chemicals. The EU's external and foreign policies were characterised by the EU's involvement in a number of crisis situations (Lebanon, Congo) and the elaboration of the European Neighbourhood Policy (Action Plans). EU initiatives in the areas of migration and energy also link up with Europe's external policies – especially in relation to the EU's neighbouring regions.

2006 was een jaar waarin de Europese Unie (EU) nog steeds de wonden likte van de referenda over het Grondwettelijk Verdrag in Nederland en Frankrijk. De legi-

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

timiteitscrisis die in 2005 zo duidelijk aan de oppervlakte kwam, bleek aanzienlijke politieke gevolgen te hebben. In 2006 werden geen formules gevonden die tot een snelle uitweg uit de institutionele impasse kunnen leiden. Graham Watson, de leider van de liberale fractie in het Europees Parlement kondigt aan dat hij zich verveelt en ook Martin Schultz, de sociaal-democratische fractieleider klaagt over het gebrek aan nieuwe initiatieven.[1]
Er zijn ook tegengestelde signalen: er is een sfeer van uitbreidingsmoeheid, maar toch komen er twee lidstaten bij. De onderhandelingen met Kroatië gaan verder en die met Turkije worden op een lager pitje gezet, maar niet stopgezet. In 2006 komt met energiepolitiek ook een nieuw thema met vele facetten vooraan op de Europese agenda, maar er worden weinig concrete beslissingen genomen. Andere dossiers, die vaak al jarenlang in de besluitvormingsmolen zaten, worden dan weer wel afgerond in de loop van het jaar. "Bolkestein" en REACH springen meteen in het oog. In het extern beleid was de Unie in 2006 weinig proactief. In de directe omgeving werden nog wel initiatieven genomen en er waren enkele reacties op acute crisissituaties, maar nieuwe wegen werden niet ingeslagen.

I. Institutionele impasse duurt voort

A. De reflectieperiode wordt verlengd

Toen in oktober 2004 het *Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa* plechtig werd ondertekend werd een ratificatieperiode van twee jaar voorzien. Het was dan ook de bedoeling dat het Grondwettelijk Verdrag eind 2006 in werking zou treden. In het voorjaar van 2005 verwierpen Fransen en Nederlanders in een referendum echter deze tekst. De staats- en regeringsleiders kondigden spoedig daarna een reflectieperiode van één jaar aan, een periode van bezinning. De einddatum voor de ratificatie werd daarmee *de facto* verschoven. In juni 2006 zouden de staatshoofden en regeringsleiders terugkomen op de kwestie en een balans opmaken.[2] Tijdens hun bijeenkomst in juni werd vastgesteld dat intussen 15 landen, waaronder nu ook België en Estland, het Grondwettelijk Verdrag geratificeerd hadden.[3] Vanuit Frankrijk en Nederland waren weinig concrete suggesties gekomen en het was duidelijk dat er alvast in landen als Polen, Tsjechië en Groot-Brittannië weinig enthousiasme was om de ratificatie verder te zetten. Concrete voorstellen om uit de impasse te raken, werden dan ook niet geformuleerd. De staats- en regeringsleiders verlengden de reflectieperiode en kondigden aan dat er tegen de tweede helft van 2008, en dus voor de Europese verkiezingen

1. *EUobserver*, 'European Parliament has 'nothing to do', 30 januari 2007.
2. Conclusies van het Voorzitterschap, 15/16 juni 2006.
3. In december 2006 zal ook Finland de ratificatieprocedure afronden. De Belgische neerlegging van de ratificatie-instemming bij de Italiaanse regering gebeurde op 13 juni 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

van 2009, stappen moeten worden gezet om de institutionele kwestie te deblokkeren. Het Duitse voorzitterschap, in de eerste helft van 2007, kreeg alvast de opdracht om een tussentijdse evaluatie te maken en verdere mogelijkheden te verkennen. Bovendien zou er op 25 maart 2007 in Berlijn, ter herdenking van het vijftigjarig bestaan van de Verdragen van Rome, een politieke verklaring worden aangenomen, die zou moeten bevestigen dat het Europese project wel degelijk zinvol is.

Tijdens diezelfde bijeenkomst spraken de staats- en regeringsleiders ook af om de Europese besluitvorming alvast transparanter te maken. Vooral de zittingen van de Raad zouden op een meer open manier worden georganiseerd. Het Finse voorzitterschap maakte daar in de tweede helft van 2006 al werk van en een groot aantal zittingen van de Raad werd uitgezonden via het internet.

Voor het overige slaagde het Finse voorzitterschap er niet in om veel vooruitgang te boeken in het institutionele debat. Er werden vertrouwelijke bilaterale consultaties gehouden en ook de Duitse diplomatie ging van start met de voorbereiding van de Verklaring van Berlijn, maar een concrete uitkomst kwam daarmee niet in zicht. Men kan stellen dat de verwachtingen voor 2007 veel hoger gespannen zijn dan die voor 2006. Niet alleen zullen er machtswissels plaatsvinden in de beide landen die in een referendum het Grondwettelijk Verdrag verwierpen (een nieuwe regering in Nederland en een nieuwe president in Frankrijk), maar er wordt ook gehoopt op een sterk Duits voorzitterschap en vooral op een gunstiger klimaat naar aanleiding van de viering van vijftig jaar Verdragen van Rome.

B. Europa van de resultaten

De Commissie had eind 2005 al een eerste bijdrage tot de reflectieperiode geleverd in de vorm van 'Plan D', een plan voor *Democratie*, *Dialoog* en *Debat*. Dit initiatief werd in 2006 verder geconcretiseerd in een witboek over Europees communicatiebeleid,[4] gevolgd door een consultatieperiode. Er werden in 2006 een groot aantal conferenties en debatten over dit thema georganiseerd en er werd aangekondigd dat er later in 2007 actieplannen en concrete voorstellen zullen komen over een betere communicatie.

In mei 2006 kwam de Commissie naar buiten met een pleidooi voor een "Europa van resultaten". Dit gebeurde in de vorm van een mededeling die concrete initiatieven in verschillende domeinen opsomde, maar niet inging op eventuele scenario's om het Grondwettelijk Verdrag te redden.[5] Het plan bevat voorstellen van verschillende aard: van het versterken van het beleid voor terrorismebestrijding, over het terugdringen van bureaucratie, tot het verlagen van de roamingtarieven voor gebruikers van mobiele telefonie. De Commissie stelde voor om de aandacht te verschuiven naar een nieuwe beleidsagenda, eerder dan naar institutionele

4. COM (2006) 35, *Witboek inzake een Europees Communicatiebeleid*, Brussel, 1 februari 2006.
5. COM (2006) 211: Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad: *Een agenda voor de burger – concrete resultaten voor Europa*, Brussel, 10 mei 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

vraagstukken. De bestaande verdragen moesten doeltreffender gebruikt worden. Daarmee leek ze te suggereren dat de institutionele kwestie geen prioriteit meer vormde. Tijdens het debat in het Europees Parlement in juni over de resultaten van het Oostenrijks voorzitterschap, corrigeerde Commissievoorzitter Barroso het standpunt enigszins door te benadrukken dat er "geen sprake van [is] dat we afstand nemen van onze overtuiging dat institutionele hervorming essentieel is."[6] Deze koerscorrectie werd later verder gezet. In het najaar werd door de Voorzitter in verschillende toespraken benadrukt dat verdere uitbreiding het noodzakelijk maakt om institutionele wijzigingen aan te brengen.[7] In november stuurde Barroso een brief naar de andere commissarissen, waarin hij het belang van het Grondwettelijk Verdrag onderstreepte[8] en ondervoorzitter Wallström verdedigde voor het Europees Parlement eveneens het Grondwettelijk Verdrag, met een oproep om het plan een tweede kans te geven.

II. De uitbreiding van de EU

Sinds de grote uitbreiding van 2004 is er in de Europese Unie sprake van uitbreidingsmoeheid. Deze sfeer werd nog versterkt door de referenda in Frankrijk en Nederland. Tijdens de debatten was gebleken dat grote delen van de bevolking niet enthousiast waren over de voorbije uitbreiding, die onder meer werd geassocieerd met negatieve sociale gevolgen (delokaliseringen, oneerlijke concurrentie, de 'Poolse loodgieter'). Een verdere uitbreiding naar Turkije is al helemaal niet populair. Toch valt het uitbreidingsproces niet helemaal stil. In 2006 werd, eerder op automatische piloot dan met veel enthousiasme, beslist om Bulgarije en Roemenië vanaf 1 januari 2007 toe te laten tot de Unie. In de onderhandelingen met Kroatië en Turkije worden nieuwe stappen gezet, hoewel er naar Turkije toch ook sterke waarschuwende signalen worden uitgestuurd. De Balkanlanden blijven hun perspectief op lidmaatschap behouden.

Tegelijk is er in de Unie echter een debat aan de gang over de zogenaamde absorptiecapaciteit. Op 8 november 2006 nam de Commissie een verslag aan over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen.[9] De Commissie gebruikt in dit verslag de term 'integratiecapaciteit'. Deze wordt volgens de Commissie bepaald door twee factoren: enerzijds door het vermogen om verdere impulsen te geven aan de versterking en verdieping van de Europese integratie, door ervoor te zorgen dat de EU kan blijven functioneren, maar anderzijds ook

6. Notulen Europees Parlement, vergadering dinsdag 20 juni 2006, agendapunt 6.
7. Zie o.m. Barroso, *Seeing through the Hallucinations: Britain and Europe in the 21st Century*, Londen, 16 oktober 2006.
8. *EUobserver*, 'Barroso rallies Commissioners behind EU Constitution', 4 dec. 2006.
9. COM (2006) 649, *Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006-2007*. Inclusief het speciaal verslag over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen, Brussel, 8 november 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

door de zorg dat kandidaat-lidstaten gereed zijn om vanaf de toetreding de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, door strikte voorwaarden te stellen. Bovendien moet voor de Commissie het effect op de begroting worden onderzocht. Nieuw is ten slotte dat expliciet wordt vermeld dat het verkrijgen van publieke steun voor de uitbreiding essentieel is.

A. Roemenië en Bulgarije

In 2002 beslisten de Europese staats- en regeringsleiders op hun Top in Kopenhagen om het licht op groen te zetten voor een uitbreiding vanaf 2004 naar acht Centraal- en Oost-Europese landen, plus Malta en Cyprus. Roemenië en Bulgarije behoorden niet tot deze groep, maar ze kregen wel de belofte dat ze in 2007 of ten laatste in 2008 zouden lid worden indien ze hun inspanningen om aan de Europese voorwaarden te voldoen zouden voortzetten. In april 2005 werden de toetredingsverdragen ondertekend, maar was nog niet uitgeklaard of de toetredingsdatum 2007 of 2008 zou worden. In oktober 2005 maakte de Commissie in haar *monitoring reports*[10] al duidelijk dat beide landen hun inspanningen moesten opdrijven om een positief advies voor 2007 te krijgen.
In mei 2006 weigerde de Commissie nog altijd dit positief advies[11] en hield ze dus de druk op de ketel. Pas op 26 september 2006 kwam het rapport met de aanbeveling om beide landen op 1 januari 2007 als volwaardige leden op te nemen in de Unie.[12] Toch waren er nog steeds een aantal pijnpunten. De Commissie had het over 'grote bezorgdheden' met betrekking tot de strijd tegen georganiseerde misdaad en corruptie. Het was voor de Commissie ook onduidelijk hoe onder meer de landbouwsubsidies zouden verdeeld worden. Daarom werd voorgesteld om de beide landen weliswaar toe te laten op 1 januari, maar in de mogelijkheid te voorzien om vrijwaringsmaatregelen te nemen indien er op specifieke terreinen problemen zouden opduiken. Op 17 oktober 2006 sloten de lidstaten zich tijdens de bijeenkomst van de Raad Algemene Zaken aan bij de conclusies van de Commissie.
Bulgarije en Roemenië schoven ook hun kandidaat-commissaris naar voor. Na interne herschikkingen besliste Commissievoorzitter Barroso om de Bulgaarse Meglena Kuneva de portrefeuille 'Consumentenbescherming' te geven. De Roemeense kandidaat Leonard Orban werd verantwoordelijk voor 'meertaligheid'. Tijdens zijn zitting van 12 december aanvaardde het Europees Parlement deze beide commissarissen, hoewel werd opgemerkt dat de portefeuille van Commissaris Orban toch wel erg licht uitviel. Pogingen om Commissievoorzitter Bar-

10. COM (2005) 534, Mededeling van de Commissie: Uitgebreid monitoringverslag over de stand van de voorbereidingen voor het lidmaatschap van de Europese Unie van Bulgarije en Roemenië, Brussel, 25 oktober 2005.
11. COM (2006) 214, Mededeling van de Commissie: *Monitoringverslag inzake de stand van de voorbereidingen van Bulgarije en Roemenië op het EU-lidmaatschap*, Brussel, 16 mei 2006.
12. COM (2006) 549, Mededeling van de Commissie: *Monitoringverslag inzake de stand van de voorbereidingen van Bulgarije en Roemenië op het EU-lidmaatschap*, Brussel, 26 september 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

roso er toe aan te zetten om extra bevoegdheden aan Orban te geven, draaiden evenwel op niets uit.

B. Turkije

Op 3 oktober 2005 werd voor Turkije het licht op groen gezet om de toetredingsonderhandelingen te openen. De Commissie begon met de opstelling van *screening reports*, waarin wordt nagegaan of de Turkse wetgeving in overeenstemming is met de EU-regels en waar er aanpassingen nodig zijn. Op 12 juni 2006 zijn de onderhandelingen ook effectief gestart, door de opening van het hoofdstuk "Wetenschap en onderzoek". Het is een weinig controversieel thema en het hoofdstuk werd dezelfde dag alweer voorlopig afgesloten.
In juli 2006 veroordeelde een Turkse rechtbank de Turks-Armeense journalist Hrant Dink die publiceerde over de Armeense genocide voor het beledigen van de 'Turksheid'. Dit leidde in de Unie tot boze reacties. Olli Rehn, de Commissaris voor de Uitbreiding, riep de Turkse overheid op om artikel 301 uit de Turkse strafwet, die het beledigen van de Turkse identiteit strafbaar stelt, aan te passen. Dink zou op 19 januari 2007 vermoord worden in Istanbul.
Ook het Europees Parlement bleef zeer kritisch. Op 4 september 2006 stemde de commissie Buitenlandse Zaken over een verslag van rapporteur Camiel Eurlings over de vorderingen van Turkije op weg naar toetreding.[13] In dit rapport liet het Parlement zich zeer kritisch uit over de vrije meningsuiting in Turkije, de bescherming van minderheden, de aanpak van corruptie en het geweld tegen vrouwen.
De meeste aandacht ging echter naar het jaarlijkse voortgangsrapport dat de Commissie publiceerde op 8 november.[14] Dit rapport was kritischer dan vorige rapporten. De Commissie waardeerde in het rapport dat Turkije zich aansluit bij het Europees buitenlands beleid (bijvoorbeeld inzake het Midden-Oosten) en dat er enkele domeinen zijn waar Turkije heel vlot de Europese regels overneemt (bijvoorbeeld onderwijs of cultuur). Maar Turkije kreeg ook veel kritiek, die te maken heeft met de te grote rol van het leger in de maatschappij en de bescherming van de mensenrechten. Vooral de rechten van gevangenen, etnische en religieuze minderheden, vrouwen en vakbonden worden volgens de Commissie nog te systematisch geschonden. Bovendien is de vrije meningsuiting onvoldoende beschermd en vooral artikel 301 van de strafwet blijft een doorn in het oog van de Commissie. De Commissie erkende wel vooruitgang in de vermelde domeinen, maar was van oordeel dat de evolutie te traag verliep.
Het was echter vooral het dossier Cyprus dat gevoelig lag en maandenlang was er sprake van een mogelijke 'treincrash'. De EU lidstaten drongen al langer aan op de daadwerkelijke implementatie van de bestaande vrijhandelsovereenkomst (de Ankara-overeenkomst) ten opzichte van de nieuwe lidstaten, inclusief Cy-

13. Europees Parlement, *Verslag over de vorderingen van Turkije op weg naar toetreding*, A6-0269/2006, 13 september 2006.
14. COM (2006) 649, *Turkey 2006 Progress Report*, Brussel, 8 november 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

prus. Turkije had die overeenkomst wel ondertekend, maar hield in de praktijk zee- en luchthavens gesloten voor Cypriotische schepen en vliegtuigen. Turkije argumenteerde dat het geen toegeving wilde doen zolang de handelsrelaties met Turks-Cyprus niet genormaliseerd waren en zolang Cyprus dwars lag bij beslissingen over Europese hulpprogramma's ten voordele van het (arme) Turks-Cypriotische deel van het eiland.

Het Finse Voorzitterschap probeerde in het najaar herhaaldelijk om de verschillende partijen samen aan de tafel te krijgen en beide dossiers aan elkaar te koppelen. In ruil voor het opheffen van het isolement van Turks-Cyprus zou Turkije dan Cypriotische schepen en vliegtuigen moeten accepteren. Zo werd een voorstel gedaan waarbij via de haven van Famagusta (Turks-Cyprus) het economische isolement van het noorden van het eiland zou worden opgeheven. Er zouden ook vliegtuigen kunnen vliegen op een luchthaven in Turks-Cyprus. De Turks-Cyprioten zouden wel de spookstad Varosha moeten overdragen aan de VN, zodat Grieks-Cyprioten zouden kunnen terugkeren naar deze stad. In ruil zouden de Turken schepen en vliegtuigen uit Cyprus moeten toelaten op het Turkse grondgebied. De gesprekken zijn uiteindelijk afgebroken. Op 29 november stelde de Commissie voor om de onderhandelingen met Turkije gedeeltelijk op te schorten: acht van de ruim dertig onderhandelingshoofdstukken zouden niet meer verder worden besproken.[15] Het gaat om hoofdstukken die te maken hebben met handel en dus op een of andere manier verbonden zijn met de weigering van Turkije om de Ankara-overeenkomst effectief te implementeren.

De uiteindelijke beslissing over de opschorting van de onderhandelingen lag bij de lidstaten. Een enigszins vaag ultiem Turks voorstel om één haven en één luchthaven voorwaardelijk open te stellen, kon de situatie niet meer keren. Op 11 december besliste de Raad na een lange discussie om het advies van de Commissie te volgen. Ondanks het aandringen van onder meer Oostenrijk werd de beslissing niet strenger. Zo werd geen concrete ultieme datum naar voor geschoven waartegen Turkije de Ankara-overeenkomst moet implementeren. De beslissing om acht onderhandelingshoofdstukken op te schorten impliceert ook dat de onderhandelingen over de andere hoofdstukken wel kunnen doorgaan. Gesprekken over politiek minder gevoelige hoofdstukken zoals onderwijs en cultuur, economische en monetaire kwesties, industrie en financiële controle kunnen voor de Commissie in principe starten. Ondanks Cypriotische terughoudendheid werden begin 2007 nieuwe stappen gezet in het onderhandelingsproces door de opening van een tweede onderhandelingshoofdstuk, namelijk met betrekking tot industriebeleid.

C. De Balkan

De gesprekken met Kroatië, die op dezelfde dag gestart zijn als de onderhandelingen met Turkije, verlopen vlotter. Twee hoofdstukken werden afgesloten

15. COM (2006) 773, *Toetredingsonderhandelingen met Turkije*, Brussel, 29 november 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

("Wetenschap en onderzoek" en "Onderwijs en cultuur") en verschillende andere hoofdstukken zijn in de loop van 2006 geopend. Op 8 november 2006 publiceerde de Commissie haar voortgangsrapport,[16] dat globaal genomen veel positiever was dan het rapport over Turkije. De belangrijkste aandachtspunten hebben betrekking op de hervorming van de administratie en het gerecht, de strijd tegen corruptie, economische hervormingen en een blijvende medewerking met het Joegoslaviëtribunaal in Den Haag. De Unie heeft het ook over de problematiek van de grensafbakening, de minderheidsrechten en de terugkeer van vluchtelingen. Kroatië gaat er vanuit dat het tegen 2009 in elk geval klaar zal zijn voor het EU-lidmaatschap.

Behalve Kroatië en Turkije heeft alleen Macedonië sinds december 2005 officieel de status van kandidaat-lidstaat. Een datum voor de start van de onderhandelingen is nog niet naar voor geschoven. De Commissie dringt erop aan dat het hervormingstempo wordt opgedreven.[17]

De Unie blijft benadrukken dat ook de andere Balkanlanden een perspectief op lidmaatschap behouden.[18] In eerste instantie moeten daartoe Stabilisatie- en Associatieakkoorden worden gesloten. De onderhandelingen die daarop betrekking hebben, kunnen echter pas starten als er in de betrokken landen een hervormingsproces op gang komt.

In juni 2006 heeft Albanië zo een akkoord ondertekend. Op 1 december trad een interimovereenkomst inzake handelsgerelateerde thema's in werking. In de loop van de volgende jaren zullen hervormingen in Albanië verder ondersteund worden. De onderhandelingen met Bosnië-Herzegovina zijn wat minder ver gevorderd. De hervorming van de politie en de uitwerking van een grondwet blijven aandachtspunten, naast de volledige medewerking met het Joegoslaviëtribunaal. Verwacht wordt dat de onderhandelingen over een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst in de loop van 2007 kunnen worden afgerond.

De gesprekken over zo een overeenkomst met Servië zijn in mei 2006 opgeschort omdat het land onvoldoende samenwerkt met het Tribunaal. Bovendien vraagt de Unie ook een constructieve opstelling inzake de kwestie Kosovo. Over de status van Kosovo heerst nog veel onduidelijkheid. Onder auspiciën van de Fin Martti Ahtisaari, de speciale gezant van de secretaris-generaal van de VN, wordt naar een oplossing gezocht. Begin 2007 werd een plan op tafel gelegd dat voorziet in een feitelijke onafhankelijkheid. De VN-Veiligheidsraad zal zich in de loop van 2007 over dit dossier moeten uitspreken. De Unie is in elk geval bereid om een rol te spelen bij de tenuitvoerlegging van de uitkomst, maar benadrukt dat de rechten van minderheden belangrijk zijn.

16. COM (2006) 649, *Croatia 2006 Progress Report*, Brussel, 8 november 2006.
17. COM (2006) 649, *Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006-2007*. Inclusief het speciaal verslag over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen, Brussel, 8 november 2006, pp. 12-13.
18. COM (2006) 649, *Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2006-2007*. Inclusief het speciaal verslag over de capaciteit van de EU om nieuwe lidstaten op te nemen, Brussel, 8 november 2006, p. 15.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

In Montenegro werd er op 21 mei 2006 een referendum over onafhankelijkheid georganiseerd. 55,5% van de kiezers opteerde voor deze onafhankelijkheid en op 3 juni nam het Montenegrijnse parlement de onafhankelijkheidsverklaring ten opzichte van Servië formeel aan. Onmiddellijk daarna startte de EU met onderhandelingen over een afzonderlijke Stabilisatie- en Associatieovereenkomst.

III. Energie

Het energiebeleid stond in de loop van 2006 vooraan op de Europese politieke agenda. Op de informele Top van Hampton Court, in oktober 2005, had Groot-Brittannië het thema al naar voor geschoven, met een pleidooi om energievraagstukken gezamenlijk aan te pakken.
Het is een beleidsdomein dat verschillende dimensies omvat. Dit bleek al uit het Groenboek dat de Commissie in maart 2006 publiceerde,[19] als basis voor diverse initiatieven die later zouden volgen.

A. Energiepolitiek is buitenlands beleid

De EU is voor haar energiebevoorrading sterk afhankelijk van het buitenland, in de eerste plaats Rusland en de Arabische wereld. Op dit moment is al 50% van de energie afkomstig uit het buitenland. Studies voorspellen dat de afhankelijkheid tegen 2030 zal toenemen tot wellicht 65% (zelfs 84% voor gas, 93% voor olie).[20] Vooral de relaties met Rusland vormden het onderwerp van veel debat in 2006. De eerste dagen van 2006 draaide Rusland de gaskraan naar Oekraïne dicht, na meningsverschillen over de energieprijzen. Een deel van de Europese bevoorrading verloopt via Oekraïne en de gevolgen waren dan ook voelbaar in de Unie. De EU trachtte via een dialoog met Rusland de bevoorrading veilig te stellen en in elk geval met één stem te spreken. Dat bleek niet eenvoudig. Zo zijn er de meer pragmatische stemmen die in elk geval goede relaties met Rusland willen onderhouden en ook bilateraal intense contacten hebben. Duitsland, bijvoorbeeld, wil de eigen energiebevoorrading veiligstellen door een rechtstreeks toegang tot Rusland via een pijpleiding door de Baltische Zee. Polen, dat in dit project omzeild wordt, vindt dit een weinig solidaire politiek. Andere lidstaten zijn van oordeel dat ook kwesties als persvrijheid en mensenrechten ter sprake moeten worden gebracht in de gesprekken met Rusland. Een aantal 'incidenten' bemoeilijkten in 2006 verder de relatie: begin oktober werd de journaliste Anna Politovskaya ver-

19. COM (2006) 105, *Groenboek – Een Europese strategie voor duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa*, Brussel, 8 maart 2006.
20. Zie o.m. European Commission, *European Energy and Transport – Trends to 2030, Update 2005*, Brussel, mei 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

moord en in november volgde de vergiftiging van Alexander Litvinenko, een voormalige spion. Beiden hadden zich zeer kritisch uitgelaten over het Putin-regime in Rusland en er waren aanwijzingen dat het Kremlin bij beide moorden betrokken kon zijn.
Daarnaast waren er een aantal specifieke problemen en gevoeligheden die de EU-Rusland relatie beïnvloedden. Vooral een handelsconflict tussen Polen en Rusland, waarbij Rusland de invoer weigert van vlees, verzuurde danig de relaties. Het was de bedoeling dat eind 2006 de onderhandelingen zouden worden opgestart over een nieuwe Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomst met Rusland, waarin energie uiteraard een zeer belangrijke plaats zou innemen. De huidige overeenkomst dateert uit 1997 en is toe aan een uitdieping en actualisering. Polen blokkeerde evenwel de start van deze onderhandelingen, omwille van het handelsgeschil en omdat Rusland weigert om het Energiecharter te ratificeren. Dit charter werd al in 1994 ondertekend en het zou het onder meer makkelijker maken voor buitenlandse investeerders om rechtstreeks toegang te krijgen tot de Russische energiemarkt. De kans is zeer gering dat Moskou het charter zal aanvaarden.
De meningsverschillen tussen de lidstaten en dus de zwakke positie van de Unie bleken manifest tijdens de EU-Rusland Top in Helsinki op 24 november (er werd niet veel meer beslist dan het wegnemen van enkele hindernissen voor het luchtverkeer over Siberië) en tijdens de Top van de staats- en regeringsleiders in Lahti op 20 oktober, waarop het Finse voorzitterschap president Putin had uitgenodigd.

B. De economische dimensie

De energiesector (productie, verwerking, distributie) is een belangrijke economische sector. Al sinds enkele jaren wordt er gewerkt aan de liberalisering van onder meer gas- en elektriciteitsmarkten.[21] In de praktijk blijven er nog veel obstakels en verschillende lidstaten zijn verwikkeld in procedures bij het Hof van Justitie met de betrekking tot de naleving van de bestaande richtlijnen.
In 2006 vonden er binnen de sector ook veel overnamepogingen plaats: nadat het Italiaanse Enel probeerde om Suez over te nemen, fusioneerden Suez en Gaz de France. Het Duitse E.ON trachtte het Spaanse Endesa over te nemen. Sommige lidstaten trachtten eigen bedrijven te beschermen tegen overnames, ondanks protest van verschillende commissarissen. Onder meer voorzitter Barroso, commissaris voor de interne markt McCreevy en commissaris voor concurrentiebeleid Kroes waarschuwden tegen dit economisch nationalisme.[22] Tegelijk onderzoekt

21. Zie onder meer COM (2001) 125, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – voltooiiing van de interne energiemarkt*, Brussel, 13 maart 2001 en de voorstellen die hierop gebaseerd zijn.
22. Zie onder meer de toespraak van Barroso in het Europees Parlement op 15 maart 2006: *"More Europe where it matters!"*

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

de Commissie de overnames die plaatsvinden om na te gaan of er nog wel voldoende concurrentie mogelijk is. Vanuit die optiek lag de fusie tussen Suez en Gaz de France enige tijd onder vuur: op de Belgische markt dreigde een te grote speler te ontstaan. De Belgische regering onderhandelde met Suez een 'Pax Electrica', maar werd door de Europese Commissie teruggefloten. Uiteindelijk kreeg de fusie op 14 november wel groen licht van Europa, nadat de betrokken ondernemingen zich bereid verklaarden tot verschillende toegevingen, waaronder de verkoop van Distrigas.[23]
Een grote stroompanne in Duitsland op 4 november, met gevolgen voor onder meer Frankrijk, België, Nederland, Italië en Spanje, versterkte de roep voor meer Europese samenwerking en nieuwe investeringen in de transportnetwerken. Plannen van de Commissie om werk te maken van de effectieve ontkoppeling van energieproductie en -distributie werden door enkele grote lidstaten, waaronder Frankrijk en Duitsland, gedwarsboomd.

C. Energie en klimaat

De milieudimensie van de energiepolitiek kwam in 2006 vooraan op de agenda in het kader van de klimaatproblematiek. De broeikasgassen, die verantwoordelijk zijn voor de opwarming van de aarde, komen haast uitsluitend voort uit energie (fossiele brandstoffen). Naar aanleiding van de VN Conferentie over Klimaatverandering in Nairobi, in november 2006, werd in de Unie gediscussieerd over het ambitieniveau dat kon verdedigd worden. Het succes van de film *An unconvenient Truth* van Al Gore leidde ook bij de publieke opinie tot een sterkere interesse in de problematiek.
Een richtlijn over energie-efficiëntie, waarover al sinds 2003 werd gedebatteerd, werd in maart 2006 goedgekeurd. In een Energieactieplan stelde de Commissie in oktober een energiebesparing van 20% voor tegen 2020.[24] Daarnaast werd ook gedebatteerd over het terugdringen van de CO2-uitstoot en de vraag of eventuele maatregelen van de Unie de concurrentiepositie niet kunnen beschadigen, ten voordele van landen met minder klimaatambities. Uiteindelijk zal de Unie besluiten om in elk geval het streefcijfer van 20% minder CO2-uitstoot tegen 2020 naar voor te schuiven. Als ook andere geïndustrialiseerde landen bereid zijn om mee te stappen, is Europa bereid om dit cijfer op te trekken tot 30%.[25]
De kwestie van de hernieuwbare energie is nauw verbonden met dit debat. Ongeveer 13% van het Europese energieverbruik is momenteel afkomstig uit hernieuwbare bronnen.[26] De Commissie stelde in haar zogenaamde routekaart voor

23. Europese Commissie, *Persbericht: "Concentraties: Commissie keurt fusie Gaz de France en Suez goed – onder voorwaarden"* (IP/06/1558), Brussel, 14 november 2006.
24. COM (2006) 545, *Mededeling van de Commissie – Actieplan voor energie-efficiëntie – het potentieel realiseren*, Brussel, 19 oktober 2006.
25. Europese Raad, *Conclusies van het Voorzitterschap* (7224/07), Brussel, 8/9 maart 2007.
26. International Energy Agency, *Renewables in Global Energy Supply*, Paris: OECD/IEA, 2007.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

hernieuwbare energie een streefcijfer van 20% tegen 2020 voor.[27] Als over de verhouding tussen de verschillende energiebronnen wordt gediscussieerd (de zogenaamde energiemix), komt ook het nucleaire vraagstuk vooraan op de agenda. De standpunten van de lidstaten met betrekking tot kernenergie lopen sterk uiteen. Landen als Frankrijk en Finland verdedigen de rol van kernenergie in de strijd tegen de opwarming van de aarde, terwijl onder meer Oostenrijk en andere landen die recent beslisten tot een uitstap uit kernenergie deze optie niet willen overwegen. De Unie laat de vrijheid aan de lidstaten om zelf te beslissen wel of niet in kernenergie te investeren, maar trekt wel fondsen uit voor onder meer onderzoek naar de veiligheid van kerncentrales. De nucleaire optie wordt in geen geval ontmoedigd.

In de loop van 2006 moesten de lidstaten ook bekend maken welke plannen zij zouden ondernemen om de Kyotodoelstellingen te halen in de periode 2008-2012 (de Nationale Allocatieplannen). De meeste van deze plannen werden door de Commissie niet aanvaard, omdat ze te weing ambitieus of realistisch waren.

Een mededeling die de Commissie op 10 januari 2007 publiceerde, vat de belangrijkste doelstellingen op vlak van energie en klimaat samen.[28] De milieudimensie van het energiebeleid zou een centraal thema worden tijdens de Lentetop van staats- en regeringsleiders onder het Duitse voorzitterschap.[29]

IV. Interne aangelegenheden

In 2005 werd de interne politiek in belangrijke mate beheerst door de discussies over de financiële perspectieven 2007-2013. In december 2005 werd op de valreep nog een akkoord bereikt onder de staats- en regeringsleiders. In de eerste helft van 2006 werd onder het Oostenrijkse voorzitterschap de overeenkomst verder uitgewerkt en gezocht naar overeenstemming met het Europees Parlement. Uiteindelijk zou het Parlement instemmen met een budget dat symbolisch nog iets ruimer werd. De aandacht kon nu volop gaan naar enkele netelige dossiers, die al langer hangende waren. Daarnaast moest er beslist worden over de eerste uitbreiding van de eurozone.

27. COM (2006) 848, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Routekaart voor hernieuwbare energie – hernieuwbare energiebronnen in de 21ste eeuw: een duurzame toekomst opbouwen*, Brussel, 10 januari 2007. De staats- en regeringsleiders hebben zich intussen bij deze doelstelling van 20% hernieuwbare energie tegen 2020 aangesloten tijdens hun Lentetop, maart 2007.
28. COM (2007) 1, *Mededeling van de Commissie aan de Europese Raad en het Europees Parlement – een energiebeleid voor Europa*, Brussel, 10 januari 2007.
29. Europese Raad, *Conclusies van het Voorzitterschap* (7224/07), Brussel, 8/9 maart 2007.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

A. Naar een eerste uitbreiding van de eurozone

In 2006 werd beslist tot de eerste uitbreiding van de eurozone: vanaf 1 januari 2007 kan Slovenië de tolar vervangen door de euro. Al in maart 2006 had de Commissie geconcludeerd dat het land voldeed aan de voorwaarden, die ook bekend staan als de 'Maastrichtcriteria' en onder meer te maken hebben met de staatschuld, het begrotingstekort, de inflatie en het rentepeil. Ook Litouwen vroeg expliciet het lidmaatschap van de eurozone aan, maar de Commissie oordeelde dat de inflatie in het land net te hoog lag.
In december publiceerde de Commissie het tweejaarlijkse convergentieverslag, waarin de toestand werd onderzocht van de lidstaten die nog niet tot de eurozone behoren.[30] De nieuwe lidstaten hebben veel moeite om hun begrotingstekort beperkt te houden en de inflatie ligt in de meeste landen te hoog. Mogelijk kunnen Estland, Cyprus en Malta tegen 2008 aan de voorwaarden voldoen.
In het najaar kondigde Polen aan dat het de criteria wellicht zal halen in 2009, maar pas in de muntunie zal stappen na een referendum, waarbij de bevolking het laatste woord heeft. In principe heeft Polen evenwel dit recht niet: in het toetredingsverslag is namelijk bepaald dat de overstap naar de euro automatisch gebeurt zodra het land aan de criteria voldoet.

B. Bolkestein vertimmerd

In januari 2004 lanceerde toenmalig Commissaris voor de Interne Markt Bolkestein een voorstel om de diensten in de Europese Unie te liberaliseren.[31] Het voorstel bevatte controversiële elementen, zoals de reikwijdte en het oorsprongslandbeginsel. Bolkestein wilde een wetgeving die ook van toepassing zou zijn op een aantal sociale diensten en andere diensten van algemeen belang. Bovendien zou een dienstverlener zich in principe moeten houden aan de wetgeving van het land van waaruit hij opereert. Er was in 2005 veel protest gekomen tegen deze voorstellen en in de campagne over het Grondwettelijk Verdrag in Frankrijk werd het voorstel tot dienstenrichtlijn een symbool van het asociale Europa.
In februari 2006 liet het Parlement weten dat het de voorstellen van Bolkestein drastisch wilde vertimmeren. Gevoelige sectoren, zoals sociale diensten, gezondheidszorg, audiovisuele diensten, en dergelijke werden uit de richtlijn geschrapt, net als het oorsprongslandbeginsel: landen mogen nog altijd regels opleggen aan buitenlandse dienstverleners, zolang die regels geen verdoken barrière vormen om de eigen markt af te schermen. De Commissie paste even later haar voorstel aan, waarbij ze het standpunt van het Parlement grotendeels volgde. In juli 2006 namen de ministers van de lidstaten in de Raad hun standpunt in. Ook zij sloten zich in grote lijnen aan bij de nieuwe tekst. De Raad was evenwel wat minder

30. COM (2006) 762, *Convergence Report*, Brussel, 5 december 2006.
31. COM (2004) 2, *Voorstel voor een richtlijn van het Europese Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt*, Brussel, 13 januari 2004.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

duidelijk over de definitie van diensten van algemeen belang. Gevreesd wordt dat de vaagheid in de tekst zal leiden tot juridische touwtrekkerij, waarbij het Hof van Justitie de knopen zal moeten doorhakken. Toch stemde een meerderheid in het Europees Parlement in het najaar van 2006 in met het compromis. In de loop van december werd het dossier formeel goedgekeurd.

C. Chemie in Europa

In 2006 werd nog een ander complex dossier afgerond: REACH. De verordening over de registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen zat al sinds 2003 in de Europese besluitvormingsmachine.[32] Het is een dossier waar milieu- en volksgezondheidsbelangen in conflict kwamen met de belangen van de industrie en dan vooral van de chemische nijverheid. Er werd dan ook vanuit verschillende hoeken heel sterk gelobbyd rond het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. De meeste chemicaliën die op de markt zijn, werden nooit ernstig getest op hun veiligheids- en gezondheidsrisico's. Onder de nieuwe wetgeving zouden producenten en importeurs van deze chemicaliën verantwoordelijk worden voor het testen ervan. In eerste instantie zou de wet betrekking hebben op chemicaliën met een hoog risicogehalte en op stoffen die in grote hoeveelheden geproduceerd werden. De gevaarlijkste stoffen zouden vervangen moeten worden. In de eerste lezing van de medebeslissingsprocedure lagen de standpunten van het Europees Parlement en van de lidstaten nog ver uit elkaar. Waar het Parlement de voorstellen wilde aanscherpen, bleken de lidstaten over het algemeen gevoeliger voor de bekommernissen van de industrie. In de tweede helft van 2006 slaagde het Finse voorzitterschap erin om informeel overleg op gang te brengen dat zou leiden tot een compromis. Op 18 december werd het dossier formeel afgerond. Het chemicaliënagentschap dat verantwoordelijk wordt voor een belangrijk deel van de verdere opvolging van deze verordening, wordt gevestigd in Helsinki.

D. Arbeidstijd en globaliseringsfonds

Al sinds 1993 zijn er Europese minimumregels vastgelegd over de wekelijkse arbeidstijd en de jaarlijkse vakantieperiodes. De richtlijn laat evenwel ruimte voor een flexibele interpretatie en landen kunnen zich via een opt out aan de belangrijkste bepalingen onttrekken. Bovendien heeft het Hof van Justitie in de loop van de voorbije jaren geoordeeld dat wachttijden van onder meer artsen als 'arbeidstijd' moeten worden beschouwd. In de meeste lidstaten is dat momenteel niet het geval, waardoor zij met de richtlijn in overtreding zijn.

32. COM (2003) 644, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake registratie, evaluatie en autorisatie van en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach) en tot oprichting van een Europees Chemicaliënagentschap en wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en Verordening (EG) (over persistente organische stoffen)*, Brussel, 29 oktober 2003.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

De richtlijn moet dan ook aangepast worden, waarbij het de bedoeling is om enerzijds de problematiek van de wachttijden te regelen, maar anderzijds ook de achterdeurtjes te sluiten en de mogelijkheden tot opt out ernstig te beperken. De sociale partners slaagden er niet in om een eensgezind voorstel op tafel te leggen, dus heeft de Commissie in 2004 een initiatief genomen. Haast alle voorzitterschappen hebben sindsdien de tanden stuk gebeten op dit dossier. Ook in 2006 hebben respectievelijk Oostenrijk en Finland getracht om een doorbraak te realiseren, maar in november stelden de ministers van arbeid en tewerkstelling opnieuw vast dat een akkoord niet binnen bereik was.[33] De Commissie, als hoedster van het Europese recht, dreigt er dan ook mee om de meeste lidstaten aan te klagen bij het Hof van Justitie wegens de niet correcte naleving van de toepassing van het principe van wachttijden. De patstelling, waarin dit dossier al jaren verkeert, duurt met andere woorden voort.

Over een ander sociaal dossier, het Europees Fonds voor Aanpassing aan de Globalisering, werd in december 2006 wel een akkoord bereikt.[34] Al in eerste lezing slaagden het Europees Parlement en de Raad erin om overeenstemming te bereiken. Wanneer werknemers hun baan verliezen en zwaar getroffen worden door de gevolgen van de globalisering, kan dit fonds worden aangesproken, onder meer om initiatieven te nemen die de getroffen werknemers helpen in het zoeken naar een nieuwe baan. Dit globaliseringsfonds is beschikbaar vanaf 2007 maar de omvang ervan blijft wel beperkt tot maximum 500 miljoen euro per jaar.

E. Wetenschappelijk onderzoek

Na jarenlang pessimisme over de Lissabonstrategie is er in 2006 weer wat hoop. Onder Oostenrijks voorzitterschap werd in juni vastgesteld dat er, in vergelijking met 2005, twee miljoen extra arbeidsplaatsen zijn bijgekomen. In 2006 ging er onder meer aandacht naar stimulansen voor het wetenschappelijk onderzoek. Het is de bedoeling om een Europese onderzoeksruimte te creëren en Europa zo aan de wereldtop te brengen. Dit draagt immers bij tot het realiseren van de Lissabondoelstellingen, waarbij ook de lidstaten er individueel toe worden aangemoedigd om te investeren in onderzoek. De Europese budgetten worden toegewezen via veelomvattende kaderprogramma's. Het zesde kaderprogramma liep af in 2006 en de voorbereidingen van een opvolger waren al in 2004 gestart.[35] Een van de laatste

33. Raad van de Europese Unie, *Persmededeling buitengewone zitting van de Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken*, Brussel, 7 november 2006.
34. Verordening (EG) nr. 1927/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot oprichting van een Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering, PB L 406/1-6, 30 december 2006.
35. COM (2004) 353, *Mededeling van de Commissie: Wetenschap en technologie, sleutels tot de toekomst van Europa – Richtsnoeren voor het beleid ter ondersteuning van het onderzoek in de Unie*, Brussel, 16 juni 2004.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

discussiepunten had te maken met de financiering van stamcelonderzoek, een illegale activiteit in verschillende lidstaten. Stamcelonderzoekers zullen uiteindelijk EU-geld kunnen blijven gebruiken in landen waar dat is toegestaan, maar de Europese fondsen mogen niet worden aangewend om stamcellen uit menselijke embryo's te halen. In december 2006 werd er een globaal akkoord bereikt over het zevende Kaderprogramma, met een omvang van ruim 50 miljard euro voor de periode 2007-2013.[36]

Nog nadrukkelijker in het kader van de Lissabonagenda lanceerde de Commissie het idee om een Europees Instituut voor Technologie op te richten. Het uitgangspunt luidde dat er te weinig samenwerking is tussen academici die fundamenteel onderzoek doen en het bedrijfsleven. In de VS zou dat allemaal veel vlotter verlopen en het Massachusetts Institute of Technology (MIT) zou daar een voorbeeld van zijn. Onder impuls van de voorzitter van de Commissie werd het plan gelanceerd om een Europese variant uit te werken.[37] Oorspronkelijk waren de ideeën zeer ambitieus, maar onder druk van de lidstaten, de academische wereld en het bedrijfsleven, werden de plannen gemilderd. Het instituut zou in de periode 2008-2013 werken met een budget van 2,4 miljard euro, waarvan 2,1 miljard euro zou worden bijgedragen door Europese bedrijven. Het voorstel blijft evenwel vaag en het is onduidelijk of het in de huidige vorm aanvaardbaar is voor het Parlement en de Raad.

V. Europa in de wereld

De externe politiek van de Unie kwam hierboven al geregeld aan bod, onder meer in de delen over uitbreiding en energie. Daarnaast valt ook op dat er in 2006 verder werk werd gemaakt van het nabuurschapsbeleid. De Unie trachtte een rol te spelen in enkele grote crisissen en bij het beheer van illegale migratie. In de relatie met de Verenigde Staten viel onder meer de discussie op over de uitwisseling van passagiersgegevens.

A. Beter een goede buur dan een verre vriend

Sinds de uitbreiding naar Centraal- en Oost-Europa heeft de Unie een bijzondere aandacht ontwikkeld voor de nieuwe en oude buren in het zuiden en in het oosten. In het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid worden actieplannen

36. Besluit nr. 1982/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 betreffende het zevende kaderprogramma van de Europese Gemeenschap voor activiteiten op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (2007-2013), PB L 412/1-41, 30 december 2006.
37. COM (2006) 604, *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees Technologie-Instituut*, Brussel, 18 oktober 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

opgesteld, die voortbouwen op bestaande Associatieovereenkomsten met de Mediterrane landen en de Partnerschaps- en Samenwerkingsovereenkomsten met de oostelijke buren. In 2006 werden de actieplannen voor Armenië, Georgië en Azerbeidzjan goedgekeurd. Toen in januari 2007 ook het actieplan voor Libanon werd goedgekeurd, stond de teller op elf landen. Deelnemende landen worden ertoe aangemoedigd om politieke en economische hervormingen door te voeren. In ruil wordt hen een deelname aan de Europese interne markt beloofd, naast financiële en technische steun. Het perspectief op volwaardig lidmaatschap wordt niet geboden. Het nabuurschapsbeleid is een nieuwe politiek en het is te vroeg om te beoordelen of het een succes kan worden genoemd. Eind 2006 maakte de Commissie wel een eerste balans op[38] en stelde vast dat het moeilijk is om in sommige domeinen veel vooruitgang te boeken. De kwestie van arbeidsmobiliteit en goedkopere visa in de grensstreek blijft bijvoorbeeld onopgelost en de Unie slaagt er niet in om substantieel invloed uit te oefenen op de conflicten binnen en tussen de partnerlanden (onder meer de zogenaamde *frozen conflicts*). Vanaf 2007 zal via een nieuw financieringsinstrument het budget wel toenemen en er is de intentie om de politieke dialoog te intensifiëren.

B. Crisisregio's

In 2006 werden er in Congo, voor het eerst in meer dan veertig jaar, vrije presidents- en parlementsverkiezingen gehouden. De EU besliste om de bestaande VN-macht, de MONUC, te ondersteunen tijdens de mogelijk woelige verkiezingsperiode. In het begin van het jaar leek het niet eenvoudig om voldoende manschappen te verzamelen en er werd in eerste instantie ook geen enkele lidstaat bereid gevonden om de operatie te leiden. Uiteindelijk kon operatie EUFOR in juli van start gaan, met hoofdzakelijk Franse en Duitse militairen. Ze duurde vier maanden en stond onder het gezag van een Duitse bevelhebber.
In de zomer van 2006 vonden er intense gevechten plaats in het zuiden van Libanon tussen het Israëlische leger en troepen van de Hezbollah. De Europese ministers van Buitenlandse Zaken kwamen op 1 augustus in crisisberaad bijeen en de Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands Beleid bezocht de regio enkele keren. Hij had gesprekken met de belangrijkste partijen in het conflict. Ondanks de uiteenlopende loyauteiten van de lidstaten ten opzichte van de conflictpartijen slaagde de Unie erin om min of meer met één stem te spreken. EU-burgers werden uit de regio geëvacueerd, onder meer met de hulp van Franse en Italiaanse militairen. De VN troepenmacht die in de regio tracht toe te kijken op het behoud van de vrede (UNIFIL), bestaat grotendeels uit militairen van de EU lidstaten en er werd humanitaire hulp naar de regio gestuurd. De EU zelf merkt op dat ze op het diplomatieke front een belangrijke rol speelde bij de ontmijning

38. COM (2006) 726, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussel, 4 december 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

van de crisis.[39] Toch zijn er ook stemmen, vooral in Frankrijk, die zeggen dat de Unie veel krachtiger had kunnen optreden.[40]

C. Migratie

Met betrekking tot asiel en migratie, maar meer algemeen ook de Europese samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken, had vooral het Finse voorzitterschap grote plannen. In 1999, tijdens het vorige Finse voorzitterschap, waren op de Top van Tampere grote ambities in deze domeinen geformuleerd. Veel van deze plannen zijn nog steeds niet gerealiseerd, wat veel te maken heeft met de unanieme besluitvorming in dit domein. Het Verdrag voorziet in de mogelijkheid van een overheveling naar stemming bij gekwalificeerde meerderheid (de zogenaamde *passerelle*) en de Finnen hoopten deze beweging te realiseren. De weerstand van diverse lidstaten, waaronder ook Duitsland, was evenwel te groot.
De externe dimensie van de migratieproblematiek bleef wel in de belangstelling. Ook in 2006 bleven grote groepen Afrikaanse vluchtelingen de overtocht naar Europa wagen. Landen als Spanje, Malta en Italië vroegen herhaaldelijk om solidariteit van de andere lidstaten bij de opvang van de vluchtelingen. De Commissie publiceerde in juli een mededeling over de strijd tegen illegale migratie, waarin ze onder meer intenser overleg aankondigt met de landen van oorsprong, een terugkeerbeleid en overnameovereenkomsten vraagt, en ook pleit voor een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen.[41] Onder coördinatie van Frontex, het nieuwe agentschap dat de samenwerking tussen de lidstaten aan de buitengrenzen beheert, werden in 2006 voor het eerst twee gemeenschappelijke operaties opgezet, in de Middellandse Zee en in de Atlantische Oceaan, om illegale migratie tegen te gaan. In het najaar van 2006 pleitte de Commissie voor meer solidariteit met de zuidelijke lidstaten, die met een steeds sterkere migratiedruk geconfronteerd worden.[42]

D. WTO en verhoudingen met VS

De gesprekken over de verdere vrijmaking van de wereldhandel in het kader van de Wereldhandelsorganisatie zijn in 2006 nauwelijks opgeschoten, onder meer ten gevolge van meningsverschillen tussen de EU en de VS over landbouwsubsidies. Terwijl de multilaterale WTO-onderhandelingen aanmodderen, suggereerde

39. European Union, *Joint Press Release – EU Action in Response to the Crisis in Lebanon*, Brussel, 25 juli 2006.
40. Euractiv, *Chirac criticises EU Effort in Lebanon*, 31 augustus 2006 (http://www.euractiv.com/en/security/chirac-criticises-eu-effort-lebanon/article-157288)
41. COM (2006) 402, Mededeling van de Commissie inzake *de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen*, Brussel, 19 juli 2006.
42. COM (2006) 733, Mededeling van de Commissie aan de Raad over *de versterking van het beheer van de zuidelijke maritieme grenzen van de Europese Unie*, Brussel, 30 november 2006.

This article from Res Publica is published by Eleven international publishing and made available to anonieme bezoeker

Europa om nieuwe bilaterale vrijhandelsakkoorden af te sluiten met landen als India, Zuid-Korea, Rusland, en de ASEAN. Intussen gingen de onderhandelingen met zes regio's in de ACP-landen (voormalige kolonies uit Afrika, de Caraïben en de Stille Zuidzee) over Economische Partnerschapsakkoorden (EPA) verder, ook al nam de kritiek vanuit NGOs en parlementen toe. Bedoeling is dat die EPAs eind 2007 afgerond worden.

Een ander concreet dossier dat in 2006 voor enige spanningen zorgde, had te maken met de overdracht van passagiersgegevens in de luchtvaart. Amerikaanse wetgeving maakt het mogelijk om, in de strijd tegen terreur, gegevens van vliegtuigpassagiers te onderzoeken. De VS vragen dan ook aan Europese luchtvaartmaatschappijen om allerlei gegevens over te maken aan de Amerikaanse douanediensten. Dit dreigt evenwel in strijd te zijn met Europese regels inzake privacy. In de onderhandelingen met de VS stond de Europese Commissie echter met de rug tegen de muur: indien er geen welwillendheid werd getoond, zouden Europese luchtvaartmaatschappijen in moeilijkheden komen, en zouden de autoriteiten in de VS afzonderlijke akkoorden sluiten met de verschillende lidstaten en hun maatschappijen. In 2004 werd al een Europees-Amerikaans akkoord ondertekend, dat door het Europees Parlement bij het Hof van Justitie werd aangevochten. Op 30 mei 2006 vernietigde het Hof van Justitie inderdaad de overeenkomst met de VS, met als belangrijkste argument dat de overeenkomst gebaseerd was op een foute rechtsbasis. Deze kwestie had volgens het Hof minder te maken met het functioneren van de interne markt, maar des te meer met veiligheid en misdaadbestrijding. Begin oktober werd er een nieuwe regeling overeengekomen,[43] die in de praktijk erg lijkt op de oude regeling en die effectief blijft voorzien in de overdracht van een groot aantal passagiersgegevens naar de Amerikaanse autoriteiten.

43. Raad van de Europese Unie, *Persmededeling 2752de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken*, Luxemburg, 5/6 oktober 2006.