

Internationale betrekkingen

Het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in 2010

Willem VAN DE VOORDE¹
diplomaat, adjunct-directeur-generaal Europese Zaken
(programma EU-voorzitterschap) in de F.O.D. Buitenlandse Zaken

¹ de in deze bijdrage uitgebrachte opinies binden enkel de auteur. Dank aan Antoine Begasse de Dhaem voor de hulp bij de afwerking van de tekst.

1. In het tweede semester van 2010 oefende België voor de 12de keer het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie uit. Dat deze ervaring niettemin alweer helemaal anders zou zijn dan alle voorgaande keren was ook voor een oppervlakkige waarnemer duidelijk. De invoering vanaf 2010 van het nieuwe Verdrag van Lissabon luidde immers een overgangperiode in, waarin naar nieuwe machtsverhoudingen en evenwichten moest worden gezocht, bovendien in een erg moeilijke situatie van economische en zelfs monetaire crisis. De efficiënte tenuitvoerlegging van het nieuwe verdrag en de strijd tegen de financieel-economische crisis waren dan ook de 2 voornaamste rode draden doorheen het Belgische EU-voorzitterschapsprogramma.

Deze bijdrage belicht eerst enkele contextuele omstandigheden of complicaties waarmee de Belgische regering tijdens de voorbereiding of nog in de uitvoering van haar voorzitterschap werd geconfronteerd. Vervolgens worden de voornaamste activiteiten en resultaten besproken. Afsluitend wordt stilgestaan bij enkele eerste bedenkingen rond de wijze waarop een EU-voorzitterschap 'nieuwe stijl' functioneerde en welke tendensen in de nabije toekomst te verwachten zijn.

Hoewel een EU-voorzitterschap ook een enorme logistieke en financiële uitdaging is voor een lidstaat, ligt de klemtoon van dit artikel op de voorbereiding en de uitvoering van het werkprogramma.

I. Context

2. Vijf omstandigheden of factoren waren nieuw in vergelijking met de vorige voorzitterschapsperiode in 2001 of creëerden aanzienlijke onzekerheid bij de voorbereiding van het voorzitterschap. Ik blijf er even bij stilstaan omdat zij een goed concreet inzicht geven in de sterk veranderende context waarin het 12^{de} Belgische EU-voorzitterschap plaatsvond of voorbereid werd. Deze voorbereiding werd overigens in de zomer van 2008 effectief opgestart met een eerste reeks praktische beslissingen door de federale Ministerraad van 4 juli 2008.

3. In de eerste plaats dient de laattijdige inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag van Lissabon vermeld te worden. De verre oorsprong van het Verdrag lag in de Verklaring van Laken die uitgerekend onder Belgisch voorzitterschap op 12 december 2001 tijdens de Europese Raad van Laken werd aangenomen. Het Verdrag van Lissabon, dat aan het einde van een moeizaam beslissingsproces uit de Verklaring van Laken voortvloeide, bracht na de kleinere verdragswijzigingen door de Verdragen van Amsterdam en Nice een paar ingrijpende hervormingen tot stand: het kent enkele nieuwe bevoegdheden aan de Unie toe, het verdiept of hervormt een groot aantal bestaande wetgevende procedures en

creëert enkele belangrijke nieuwe functies die rechtstreeks ingrijpen in het takenpakket dat het traditionele EU-voorzitterschap inhoudt¹.

4. De misschien wel voornaamste tastbare procedurele wijziging komt er samengevat op neer dat het aantal materies aanzienlijk werd uitgebreid waarover met een gekwalificeerde meerderheid gestemd wordt in de Raad. Men mag er nu van uitgaan dat de grote meerderheid van alle beleidsdomeinen onder de zgn. 'gewone wetgevende procedure' vallen, waarbij zowel Raad als Europees Parlement op voorstel van de Commissie en in volledige gelijkheid beslissingen nemen, de Raad met een gekwalificeerde meerderheid volgens een nieuwe definitie en het Europees Parlement met de meerderheid van stemmen van de aanwezige leden². Bekende uitzonderingen op deze procedure betreffen o.a. fiscaliteit, politiesamenwerking, de eigen middelen van de EU, sociale materies, taalregelingen en buitenlandse betrekkingen: hier worden de beslissingen nog met unanimité genomen. De toename van meerderheidsbeslissingen heeft aanzienlijke gevolgen voor de onderhandelingsdynamiek door coalitievorming en het opbouwen van een meerderheid (of van een blokkerende minderheid) in de Raad. Het Belgisch voorzitterschap heeft niet geargeld om waar nodig en mogelijk beslissingen af te dwingen door zich te beroepen op een gekwalificeerde meerderheid. De uitbreiding van de medebeslissingsregel verhoogt ook het aantal domeinen waarin het Europees Parlement volle wetgevende bevoegdheid krijgt.

5. De creatie van twee nieuwe leidende functies door het Verdrag van Lissabon had nog meer ingrijpende invloed op het voorzitterschap. De nieuwe voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, nam de plaats in die traditioneel aan de eerste minister van de lidstaat van het roterende voorzitterschap toekwam en de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, Lady Ashton, tevens vice-voorzitter van de Commissie, deed hetzelfde voor de traditionele rol van de minister van Buitenlandse Zaken van het roterend voorzitterschap. De impulswerking die uitging van de beide organen waarvan het voorzitterschap wijzigde, de Raad Buitenlandse Zaken en de Europese Raad, viel volledig weg ten nadele van het roterende voorzitterschap en kwam in handen van permanente figuren en structuren. Het verwarrende was dat initieel de voorbereidende, onderliggende werkgroepen of comités wel nog geleid werden door het roterend voorzitterschap: de Europese Raad wordt voorbereid door de Raad Algemene Zaken³ en de voorbereiding van deze raad valt nog steeds onder de bevoegdheid van het sleutelorgaan COREPER⁴. De Raad Algemene Zaken en het COREPER blijven echter verder werken onder

¹ PIRIS, Jean-Claude, *The Lisbon Treaty - a legal and political analysis*, Cambridge U.P., 2010, 426 p.: een erg goede, volledige en gezaghebbende algemene inleiding.

² Tot voor de inwerkingtreding van het verdrag van Lissabon werd dit de medebeslissingsprocedure of codecisie genoemd. Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU), art. 294.

³ Verdrag over de Europese Unie (hierna: VEU), art. 16.

⁴ Comité van Permanent Vertegenwoordigers, dit zijn de ambassadeurs die de lidstaten in Brussel op permanente basis bij de Europese instellingen vertegenwoordigen.

het roterend voorzitterschap, evenals de grote meerderheid van de onderliggende werkgroepen.

Voor de Raad Buitenlandse Zaken lagen de zaken op dit vlak ogenschijnlijk eenvoudiger, want het orgaan dat de Raad onmiddellijk voorbereidt, is het COPS⁵ en dit comité van ambassadeurs bevoegd voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) wordt voortaan ook permanent voorgezeten, evenals de meeste werkgroepen die op onderliggend niveau de ministeriële discussies voorbereiden. De complicatie voor het Belgisch voorzitterschap bestond er echter in dat noch het COPS, noch de onderliggende werkgroepen reeds een eigen permanente voorzitter hadden gekregen in 2010 en dat Belgische diplomaten bijgevolg "on behalf of the High Representative" de voorzitterstaak voorlopig op zich hebben genomen tot op het einde van 2010.

6. Na bijna negen jaren onderhandelen trad het Verdrag van Lissabon uiteindelijk op 1 december 2009 in werking, amper enkele maanden vóór de start van onze voorzitterschapsperiode. De twee nieuwe permanente voorzitters, Herman Van Rompuy en Catherine Ashton, waren wel benoemd, maar zij hadden begin 2010 omzeggens bijna geen staf en de interactie met het roterend voorzitterschap moest nog helemaal worden uitgevonden – daarover zegde het Verdrag van Lissabon niets. De onzekerheid over het lot van het Verdrag van Lissabon in 2009, in volle voorbereiding van het voorzitterschap, was een niet te onderschatten last, niet alleen op programmatorisch vlak, maar misschien nog meer op financieel en organisatorisch vlak: welke kosten moet het voorzitterschap op zich nemen voor vergaderingen waarvoor het geen verantwoordelijkheid meer had? Had het nog een rol te vervullen in de praktische voorbereiding van topontmoetingen in de overgangsfase? Als die rol wegviel, moest het dan zelf het initiatief aan de nieuwe actoren overlaten, ook al waren die nog niet benoemd, laat staan gekend?

7. Een tweede complicatie in de voorbereiding en de uitvoering van het Belgisch voorzitterschap betrof eveneens de Europese instellingen. Het Europees Parlement was herverkozen in juni 2009. Ongeveer de helft van het totaal aantal van 736 leden was nieuw verkozen en het had net aanzienlijk meer macht gekregen door het Verdrag van Lissabon. Heel normaal was het geneigd de grenzen van zijn nieuw verworven macht te testen.

8. De Commissie kende eind 2009 - begin 2010 ook een turbulente periode. Het mandaat van de Commissie Barroso I was op 31 oktober 2009 afgelopen, zonder dat een nieuwe ploeg klaarstond om op te volgen. Er was in september 2009 weliswaar in de Europese Raad een akkoord bereikt en nadien bevestigd door het Parlement over de verlenging van het mandaat van Commissievoorzitter Barroso, maar de aanstelling van een nieuw college kon nog niet gebeuren door de aanslepende onzekerheid over het lot van het Verdrag van Lissabon. Pas toen de laatste bezwaren van Ierland en Tsjechië in oktober 2009 van de baan waren, konden alle ratificaties afgerond worden, werd het verdrag van

⁵ Dit is de gangbare afkorting voor het *Comité de Politique et de Sécurité*, waarin 27 permanent in Brussel gevestigde ambassadeurs zetelen die het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid opvolgen.

kracht op 1 december 2009 en begon het Europees Parlement met de hearings van de commissarissen die voorzitter Barroso had voorgesteld. De nieuwe Commissie kon uiteindelijk pas op 9 februari 2010 aan de slag, toen het Spaanse voorzitterschap al vijf weken aan de gang was. Hoewel de Europese Unie niet bijzonder geleden heeft onder deze uitzonderlijke periode van lopende zaken, veroorzaakte het uitblijven van een duidelijke richting over een aantal verwachte initiatieven van de Commissie een niet onaanzienlijke onzekerheid in de voorbereiding van het voorzitterschapsprogramma. Zo stelde de Commissie pas op 3 maart 2010 haar mededeling voor die de basis legde voor een vernieuwde Lissabonstrategie⁶, waarover de Lentetop van 2010 zou beslissen.

9. De financieel-economische crisis schudde, ten derde, de voorziene vergaderagenda's door elkaar. Hoewel het lang op voorhand duidelijk was dat het Belgische voorzitterschap veel energie en tijd zou besteden aan de bespreking van Europese maatregelen ter bestrijding van de economische en financiële crisis, kwamen vrij laat belangrijke nieuwe thema's op de agenda of werden bestaande thema's in een nieuw daglicht geplaatst. De belangrijke task force⁷ ter versterking van de economische governance o.l.v. Herman Van Rompuy werd door de Europese Raad van 25-26 maart 2010 opgericht maar de wetgevende voorstellen, die er logischerwijs uit voortvloeiden, werden pas eind september, gedurende het Belgische EU-voorzitterschap, door de Commissie uitgebracht, overigens op een moment dat de task force haar eindconclusies nog niet had bereikt. Een ander voorbeeld is de aanneming van de Europese begroting voor 2011. Dat de onderhandeling ervan niet eenvoudig zou zijn, was op voorhand evident, maar de aanhoudend ongunstige budgettaire situatie in de lidstaten verhoogde in de tweede helft van 2010 in aanzienlijke mate de druk op de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement over de begroting 2011. Ook werden op 16 en 28 november 2010 extrazittingen van de Ministers van Financiën, respectievelijk van de Eurogroep belegd om een oplossing te bedenken voor de Ierse schulderisis.

10. De val van de Belgische regering op 22 april en de vervroegde parlementsverkiezingen op 13 juni 2010, twee weken vóór het begin van het voorzitterschap, waren, ten vierde, een lelijke streep door de rekening van het kabinet Letermé, maar de gevolgen op de voorbereiding van het EU-voorzitterschap waren eerder psychologisch dan reëel te noemen. Alle voorbereidende besprekingen, intern Belgisch of bv. met de Commissie of andere Lidstaten, gingen ook na de val van de regering gewoon verder. Geheel zoals voorzien werden de interne besprekingen van het voorzitterschapsprogramma net vóór de ver-

⁶ Dit is de "Europa 2020 Strategie voor groei en werkgelegenheid", een alomvattende structurele hervormingsstrategie die de opvolger was van de Lissabonstrategie (2000-2010), niet te verwarren met het Verdrag van Lissabon.

⁷ Conclusies Europese Raad van 25-26 maart 2010, par. 7; op een lidstaat na vaardigden alle lidstaten hun minister van financiën af. Het eindrapport van de task force werd aan de Europese Raad van 28-29 oktober 2010 gepresenteerd. De bespreking van de wetgevende voorstellen, die hieruit voortvloeiden, gebeurde wel onder leiding van het roterende voorzitterschap in het kader van de ECOFIN-Raad.

kiezingen afgerond en konden de federale regering en de gewest- en gemeenschapsregeringen eind juni een gezamenlijk overlegd programma⁸ aan de pers voorstellen op 28 juni.

11. Als er al een negatieve weerslag van de politieke moeilijkheden in België te bespeuren was, was dit vooral op het vlak van de perceptie door buitenlandse waarnemers of door de media, die zich openlijk afvroegen hoe een regering in lopende zaken een EU-voorzitterschap in moeilijke en uitdagende tijden zou aanpakken en vooral, wat er zou gebeuren indien bv. halfweg de voorzitterschapsperiode een nieuw kabinet met onervaren of onvoorbereide ministers zou aantreden. Wat in België de ongerustheid toch een beetje nuanceerde was het feit dat naast de aftredende federale regering er ook gewest- en gemeenschapsregeringen waren die volle bevoegdheden hadden en die van in het begin van zeer nabij betrokken waren geweest bij de voorbereiding van het programma⁹. Dit was trouwens maar normaal, omdat de deelstaatsministers op grond van een samenwerkingssakkoord tussen de federale regering en de deelstaatregeringen van 1994 volledig opgenomen worden in de onderhandeling van het Europees beleid voor de materies waarvoor zij intern-Belgisch bevoegd zijn. Het Belgisch EU-voorzitterschapsvliegtuig hing wel degelijk met meerdere motoren in de lucht en het gedeeltelijk uitvallen van de federale motor heeft de vlucht in werkelijkheid weinig of niet gestoord.

12. Tot slot – om dit onderdeel op een positieve noot te eindigen - vond de voorbereiding van het Belgisch EU-voorzitterschap in het kader van een team van drie opeenvolgende Lidstaten plaats, waarmee dus in totaal een periode van 18 maand bestreken wordt. De andere leden van het trio waarin België zou opereren waren Spanje en Hongarije. Deze praktijk was nochtans niet geheel nieuw. Het eerste groeps- of trio-voorzitterschap, bestaande uit Duitsland, Slovenië en Portugal startte op 1 januari 2007 en werd opgevolgd door het trio Frankrijk – Tsjechië – Zweden op 1 juli 2009. Deze praktijk werd ingevoerd op basis van een amendering van het intern reglement van de Raad op 15 september 2006¹⁰, terwijl de onderhandeling van het Verdrag van Lissabon nog bezig was.

De bedoeling was meer continuïteit te brengen in de programmering van het werk en in de leiding van de Raad door voorzitterschapsprogramma's over een langere periode dan de korte tijdspanne van 6 maand te laten lopen. De enige formele opgave van een trio- of groepsvoorzitterschap was om samen een programma van 18 maand te onderhandelen en dit te presenteren aan de vooravond van het begin van het triomandaat. Bij de invoering van deze praktijk werd ook de volgorde van de opeenvolgende voorzitterschappen herschikt en wel op zo'n manier dat een team telkens uit een dosering van de grote evenwichten tussen Lidstaten in de EU bestaat: grote en kleine Lidstaten, noorde-

⁸ Website van het Belgisch Federaal Parlement: <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/priorities-belgium-programN.pdf>

⁹ Toespraak premier Y. Leterme op 7 juli 2010 in het Europees Parlement ter presentatie van het Belgische voorzitterschapsprogramma: www.premier.be/toespraak/toespraak-europees-parlement

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:285:0047:0071:NL:PDF>

lijke en zuidelijke, oude en nieuwe, welvarende en armere. De uitdrukkelijke bedoeling was om de talrijke nieuwe, vaak kleine of armere lidstaten door oudere of grotere Lidstaten te doen bijstaan in het uitoefenen van voorzitterschapstaken, die jaar na jaar omvangrijker en belangrijker worden. Het Verdrag van Lissabon gaf aan deze praktijk een verdragsrechtelijke basis¹¹ en voegde aan de verplichting om samen een programma van 18 maand te schrijven ook een algemene bijstandsverplichting onder de leden van de groep toe.

13. Aangezien Spanje als eerste van wal stak op 1 januari 2010, werden België en meer nog Hongarije op een vroeger dan gewoonlijk moment betrokken bij de inhoudelijke voorbereiding van hun voorzitterschap. Een jaar vóór het begin van het Belgische voorzitterschap waren alle belangrijke hoofdstukken en thema's al vrij diepgaand besproken in voorbereidende werkgroepen¹². Discussies werden ook steeds gevoerd in een ruimere context dan die van de eigen zes maand en met oog voor standpunten of accenten die soms duidelijk verschillend waren al naargelang van het lid van het trio. Voor de Europese instellingen waarmee de voorbereiding werd aangevat waren er ook voordelen, want de onzekerheid veroorzaakt door het uitblijven van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon of door de vertraging in de benoeming van de Commissie werd ten dele opgevangen door een planning van de werkzaamheden over een langere periode, door drie opeenvolgende voorzitterschappen.

14. Samenvattend kan men stellen dat het aankomende Belgische voorzitterschap in spannende en onzekere omstandigheden zou plaatsvinden, volop in een institutionele overgangsfase waarin belangrijke nieuwe functies of procedures van de Europese Unie voor het eerst zouden moeten worden toegepast of opgericht. Hoewel de verwachtingen zoals gezegd enigszins getemperd waren door deze uitdagende omstandigheden, hebben de Belgische regeringsleden en medewerkers nochtans van in het begin het gevoel gehad het volle vertrouwen te hebben genoten van de Europese partners. Zij zegden ons openlijk dat het ervaren, voluntaristische en Europavriendelijke Belgische regeringsapparaat in feite ideaal geplaatst was om deze delicate overgangperiode in de Europese Unie, die bovendien gebukt ging onder de ergste economische crisis sinds de Tweede Wereldoorlog, en de invoering van een nieuw verdrag te begeleiden.

¹¹ Verklaring 9 ad artikel 16, lid 9, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende het besluit van de Europese Raad inzake de uitoefening van het voorzitterschap van de Raad. Zie ook in art. 1 van het intern reglement van de Raad: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:NL:PDF>

¹² Door de zgn. opvolgingsgroep (samengesteld uit kabinetsmedewerkers van de federale vice-premiers en de minister-presidenten, en vertegenwoordigers van de Eerste minister en de minister van Buitenlandse Zaken, de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU en de Directie-generaal Europese zaken van de FOD Buitenlandse Zaken; het voorzitterschap werd waargenomen door staatssecretaris Chastel of zijn kabinet), ondersteund door ambtelijke vergaderingen of werkgroepen, die gecoördineerd werden door de Directie-generaal Europese Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken.

II. Voornaamste programma-elementen en verwezenlijkingen

15. Als gevolg van de duizelingwekkende groei van het Europese actieterrein in de laatste vijftien jaar is het coördineren van een EU-voorzitterschapsprogramma een erg complexe en alomvattende activiteit geworden. Tijdens een inventarisatie in de laatste fase van de voorbereiding bleken ongeveer 500 thema's of wetgevende voorstellen (weliswaar van wisselend belang) in alle raadsformaties en ondergeschikte werkgroepen actueel te zijn, d.w.z. voorwerp van bespreking in één of andere instantie van de Raad. Een kleine 200 thema's werden uiteindelijk opgenomen in het Belgische officiële voorzitterschapsprogramma¹³. Om de veelheid van thema's conceptueel beter te vatten en te presenteren, werd er vrij snel voor geopteerd om het programma te structureren rond een 5-tal grote assen, die meestal aangevuld werden met een aparte horizontale themacluster in verband met de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon. Dit is dan ook de structuur van het overzicht dat hierna uiterst bondig de voornaamste thema's en bereikte resultaten toelicht¹⁴.

16. De **strijd tegen de financieel –economische crisis** en de versterking van het Europees economisch bestuur was zonder twijfel de belangrijkste cluster van thema's, zowel in de planning als in de resultaten.

De dringendste opgave bij de start was wellicht de afronding van de bespreking tussen Raad en Parlement van het pakket financiële supervisie, dat na de bankencrisis van 2008-2009 tot doelstelling had om een nieuw Europees systeem van Europese supervisie op te richten. De Raad had hierover reeds in december 2009 een 'algemene benadering'¹⁵ bereikt, maar de onderhandelingen met het Europees Parlement waren nadien, in de eerste helft van 2010, weinig vooruitgegaan. De tijdsdruk was nochtans zeer groot, want de Europese Raad had herhaaldelijk bevestigd dat de nieuwe Europese supervisiestructuur op 1 januari 2011 operationeel diende te zijn. Het Belgische voorzitterschap kon van de Raad nog een beetje bijkomende marge verkrijgen, die het Europees Parlement dan over de streep kon trekken. Op 2 september werd een definitief akkoord in eerste lezing bereikt. Kort na 1 januari 2011 werden zowel een Europees Comité voor Systeemrisico's als 3 agentschappen voor toezicht op banken, verzekeringsmaatschappijen en financiële markten opgericht. Daarnaast raakten Raad en Europees Parlement het ook in eerste lezing eens over een belangrijke richtlijn over de regulering van alternatieve investeringsfondsbeleggers (waaronder *hedge funds*).

¹³ Zie voetnoot 9.

¹⁴ Toespraak premier Leterme voor het Europees parlement op 7 juli, zie voetnoot 10.

¹⁵ In het kader van de normale wetgevende procedure kunnen Raad en Europees Parlement proberen om al in eerste lezing een akkoord te bereiken over een wetgevende maatregel. Daarom neemt de Raad, wanneer zij het eens geraakt, geen definitief standpunt in, maar een 'algemene benadering' die het voorzitterschap dan toelaat om verder te onderhandelen met het Europees Parlement en het om het Raadsstandpunt daarbij ook nog bij te sturen. Op die manier wordt toegewerkt naar een akkoord in eerste lezing tussen beide instellingen.

17. In september vond de Raad overeenstemming over de principes van de invoering van het zgn. *Europees semester*: dit is een verreikende stap in de richting van een betere economische beleidscoördinatie, die er op neer komt dat de lidstaten vanaf 2011 hun jaarlijkse begrotingsstrategieën (de Stabiliteits- of Convergentierapporten) samen met hun structurele hervormingsplannen (de Nationale hervormingsprogramma's) bij de Commissie zullen neerleggen. Beide documenten moeten elk jaar in april worden ingediend, op basis van algemene, Europawijde aanbevelingen goedgekeurd door de Europese Raad (Lentetop); nadien worden deze plannen verder op Europees niveau beoordeeld en van beleidsadvies voorzien. Deze Europese cyclus (semester) wordt voortaan elk jaar formeel in juli beëindigd, waarna het debat over de nationale begroting van het ernavolgende jaar op nationaal vlak wordt verder gezet en beslist. Voor het eerst worden hiermee nationale begrotingsbesprekingen formeel en procedureel in een Europese context ingebed. Deze stap wordt dan ook terecht beschouwd als de realisatie van een wezenlijk onderdeel van een zich stilaan ontwikkelende Europese economische regering.

18. Veel aandacht werd in de tweede helft van 2010 ook besteed aan de tenuitvoerlegging van de nieuwe langetermijngroeistrategie voor de EU, nl. de 'Europa 2020 Strategie voor Groei en Werkgelegenheid'. Deze strategie vormt een ambitieus Europees hervormingskader, met ook tal van nationale verantwoordelijkheden en bevat vijf strategische objectieven die de EU tegen 2020 moet bereiken. De strategie werd aangenomen in juni 2010 en tijdens het onmiddellijk erna volgende Belgische EU-voorzitterschap werden in diverse vakraden de erbij horende 'vlaggenschipinitiatieven' van de Commissie voorgesteld en besproken. Het is nu aan de Commissie om deze grote beleidskaders om te zetten in tal van wetgevendende voorstellen.

19. Twee andere voorbeelden van concrete dossiers waar het voorzitterschap opgemerkte resultaten boekte, waren het Europees octrooi en de richtlijn over laattijdige betalingen. Na intense debatten over een nieuwe taalregeling voor het Europees octrooi werd op vraag van een groep van 12 lidstaten een (uitzonderlijke) procedure van *versterkte samenwerking*¹⁶ opgestart, omdat het onmogelijk bleek in de Raad de vereiste unanimiteit te vinden. Na een blokage van meer dan tien jaar in de Raad werd zo voor het eerst een perspectief op doorbraak in dit dossier gecreëerd, die een reëel vooruitzicht biedt op een betaalbare en aantrekkelijke regeling voor de bescherming van Europese uitvindingen. De richtlijn over laattijdige betalingen bepaalt o.a. de termijnen waarbinnen overheden facturen moeten betalen en de hoogte van de verwijlrentes.

20. Het tweede grote activiteitendomein waarin het Belgische voorzitterschap actief was, betrof de **buitenlandse betrekkingen**. Het ging daarbij niet zozeer om het klassieke Europese Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, dat sinds 1 december 2009 onder de hoede van de Hoge Vertegenwoordigster viel, maar wel om het externe handelsbeleid en de uitbreidingsonderhandelingen.

¹⁶ VEU, art. 20; VWEU, art. 326-334.

21. Het belangrijkste resultaat inzake handelsbeleid, dat weliswaar in de Raad Buitenlandse Zaken besproken wordt, maar onder het roterend voorzitterschap is gebleven, is het akkoord over de ondertekening en de voorlopige toepassing van een vrijhandelsakkoord tussen de EU en Zuid-Korea, het belangrijkste dat de EU ooit sloot. De ondertekening vond uiteindelijk plaats in de marge van de EU-Zuid-Korea-top die na de ASEM-topbijeenkomst tussen de EU en de Aziatische landen in Brussel op 4 en 5 oktober 2010 werd gehouden. Het voorzitterschap bereikte ook overeenstemming over de aanvraag binnen de WTO van preferentiële handelsmaatregelen ten gunste van Pakistan, als teken van steun na de zware overstromingen in dat land.

22. In de soms gevoelige dossiers van de toetredingsonderhandelingen werden ook tal van resultaten geboekt. De onderhandelingen met IJsland werden geopend op 27 juli; met Kroatië werden in totaal acht onderhandelingshoofdstukken (van de in totaal 35) afgesloten; de toetredingsaanvraag van Servië werd aan de Commissie overgemaakt voor advies; Montenegro werd als een kandidaatlidstaat erkend en inzake Turkije werd een zekere vooruitgang geboekt voor het hoofdstuk 'mededinging', dat mogelijks in de lente van 2011 voor onderhandeling effectief zal kunnen worden geopend.

23. Vermeldenswaard zijn hier ook de conclusies die de Raad (Algemene Zaken) aannam over de Commissiemededeling over de verbetering van het Europees optreden inzake respons op natuurrampen, in de EU zelf maar ook in derde landen. Het Belgisch voorzitterschap besteedde ook veel tijd en energie aan een betere regeling van de externe vertegenwoordiging van de Europese Unie, vooral dan in het kader van internationale milieuconferenties. Zo werd in een aantal gevallen¹⁷ de praktijk ingevoerd van een gemeenschappelijk onderhandelingssteam, bestaande uit Commissievertegenwoordigers en het roterend voorzitterschap, die van achter een gemeenschappelijke EU-naamplaat het vooraf gecoördineerde Europese standpunt vertolken. Terwijl het Verdrag van Lissabon de externe vertegenwoordiging inzake bevoegdheden van de EU duidelijk in de handen van de Europese Commissie legt¹⁸, is de regeling voor gemengde bevoegdheden in feite onbeslist gebleven en zijn de lidstaten minder geneigd deze bevoegdheid volledig uit de handen van het roterend voorzitterschap te geven. Het Belgische EU-voorzitterschap heeft steeds gepoogd om een maximale versterking van de onderhandelingspositie van de EU in bv. internationale klimaatonderhandelingen te bereiken, binnen de grenzen van wat op juridisch en politiek vlak haalbaar was. In de praktijk bleek het wantrouwen van de Lidstaten nog erg groot te zijn, zodat een ambitieuze en doeltreffende invulling van het Verdrag van Lissabon op dit vlak nog wel een tijd kan duren.

24. De cluster **klimaat, milieu en energie** vormde een derde belangrijke as in het EU-voorzitterschapsprogramma.

17 Dit was het geval voor het UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change waarvoor een praktisch onderhandelingsarrangement werd uitgewerkt.

18 VEU, art 17 lid 1: "Zij [de Commissie] zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen."

In de tweede helft van 2010 waren twee belangrijke internationale conferenties voorzien, waar het Belgische voorzitterschap instond voor de coördinatie van het Europese standpunt en de onderhandeling ter plaatse. De 10^{de} conferentie van de partijen bij het verdrag voor biodiversiteit vond tussen 18 en 29 oktober 2010 plaats in Nagoya (Japan) en een maand later vond de 16^{de} conferentie van de partijen bij de internationale klimaatconferentie¹⁹ plaats te Cancun.

In Nagoya werd een nieuw actieprogramma goedgekeurd ter bescherming van de biodiversiteit en werd in extremis een akkoord bereikt over een nieuw ABS-protocol over de toegang tot en de exploitatie van zgn. 'genetische rijkdommen' (het Acces and Benefit Sharing protocol). In Cancun werd na intense onderhandelingen onder de verdragspartijen een akkoord bereikt over een nieuwe reeks maatregelen tegen klimaatverandering. Na de mislukte conferentie van Kopenhagen in 2009 waren de verwachtingen voor deze conferentie, die niet meer op niveau van staatshoofden maar op ministerieel niveau plaatsvond, duidelijk lager. Een grote doorbraak naar een nieuw regime na 2013, het jaar waarin het Kyoto-protocol afloopt, is er echter nog niet gekomen. De EU-delegatie, die gezamenlijk door de Commissie en het Voorzitterschap werd geleid, slaagde er in Cancun in om de EU opnieuw een centrale rol te geven als bruggenbouwer in de klimaatonderhandelingen. België droeg er bijzondere zorg voor dat de EU eensgezind en coherent kon optreden en op de debatten kon wegen.

25. Op hetzelfde vlak van strijd tegen klimaatopwarming bereikte het Belgische Voorzitterschap in eerste lezing een akkoord tussen Raad en Parlement over een verordening tot reductie tegen 2020 van de CO₂ uitstoot van lichte vrachtwagens. Ook over de herziening van de eurovignette-richtlijn, ter recuperatie via toltarieven van de kosten veroorzaakt door geluidshinder en luchtvervuiling door vrachtwagens, werd in de Raad een akkoord bereikt, na twee jaar stilstand in de gesprekken. Verder werd in de milieuraad van december 2010 over een verordening over het op de markt plaatsen en het gebruik van biociden een politiek akkoord gevonden, waardoor onder Hongaars voorzitterschap de onderhandelingen met het Europees Parlement verder kunnen worden gezet.

26. Gesteund door de deelstaatregeringen heeft de Belgische federale regering voorts steeds veel belang gehecht aan een verdere **versterking van de sociale dimensie** van de EU en dit werd daarom al snel als een vierde belangrijke actiedomein geïdentificeerd. 2010 was immers uitgeroepen tot het Europees jaar van de strijd tegen de armoede en aan dit thema werd tijdens tal van conferenties veel aandacht gegeven. De Raad sociale zaken nam in december een plechtige verklaring over de strijd tegen de armoede aan. De versterking van de sociale dimensie in de Europese Strategie 2020 voor groei en werkgelegenheid en in de zich ontwikkelende economische governance was een centraal thema. De sociale en werkgelegenheidsobjectieven van de Europa 2020 strategie werden formeel aangenomen d.m.v. een beslissing over de gerelateerde richtsnoeren²⁰. Zo nam de Raad Werk en Sociale zaken ook conclusies aan

¹⁹ United Nations Framework Conference on Climate Change (UNFCCC).

²⁰ Raadsdocument 2010/707/UE: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:308:0046:0051:FR:PDF>. Samen met een aanbeveling over de

over deze materie en keurde hij twee adviezen goed, enerzijds over een analyse- en monitoringinstrument voor de werkgelegenheidsrichtsnoeren en anderzijds over de beoordeling van de werkgelegenheidsdimensie in de nationale hervormingsprogramma's. Mede wegens een gebrek aan wetgevende voorstellen is de wetgevende balans in deze sector eerder beperkt uitgevallen. Inzake gezondheidszorg werden op de valreep nog twee belangrijke akkoorden bereikt tussen Raad en Europees parlement: over een richtlijn inzake bestrijding van namaakgeneesmiddelen en over een richtlijn over grensoverschrijdende gezondheidszorg.

27. Een vijfde grote thematische as van het voorzitterschapsprogramma was opgebouwd rond het omvangrijke domein van **Justitie, binnenlandse zaken, asiel en immigratie**. Met de aanneming van het programma van Stockholm in december 2009 werd een ambitieus werkprogramma opgesteld dat in de komende jaren moet omgezet worden in wetgevende instrumenten. Het Verdrag van Lissabon, dat voor materies zoals binnenlandse zaken of justitie voor het eerst meerderheidsbeslissingen invoert, zou de besluitvorming in deze sector aanzienlijk moeten vlotter maken. Het voorzitterschap heeft in het bijzonder getracht om vooruitgang te boeken op een aantal voorstellen die deel uitmaken van het asielpakket. Zo werd een eerste legislatieve doorbraak sinds jaren bereikt door een 'politiek'²¹ akkoord tussen Raad en Europees parlement over de richtlijn "langdurig ingezetenen", die aan bv. vluchtelingen indien erkend als langdurig ingezetenen bepaalde rechten toekent. Met betrekking tot de strijd tegen het terrorisme keurde de Raad onderhandelingsmandaten voor de Commissie goed over akkoorden met de VS, Canada en Australië over het verstrekken van passagiersgegevens. Op het vlak van justitie is het akkoord in de raad vermeldenswaard over het voorstel van een nauwere samenwerking tussen de lidstaten die dat wensen (waaronder België) inzake echtscheidingswetgeving ("Rome III"). Dit is de allereerste toepassing van de bepaling uit het Verdrag van Lissabon over *versterkte samenwerking*, een techniek die nu ook zal worden toegepast voor het Europees octrooi (cfr. supra).

28. Een laatste cluster van thema's betreft een reeks diverse en belangrijke **maatregelen ter tenuitvoerlegging van het Verdrag van Lissabon**: de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), het burgerinitiatief, begrotingstechnische aanpassingen, de Europese begroting van 2011, de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Bescherming van de Rechten van de Mens en een verordening over comitologie.

29. De onderhandelingen over de oprichting van de Europese diplomatieke dienst (EDEO) en over de begroting 2011 zijn erg lastig geweest en hebben de nieuwe machtsverhoudingen tussen Raad en Europees Parlement tot het uiterste getest. Zoals verder in deze bijdrage meer in detail wordt uitgelegd, kon het

grote economische oriëntaties, die toegespitst zijn op de macro-economische objectieven van de Europa 2020 strategie, aangenomen door de Ecofinraad op 13 juli 2010, zetten beide teksten de vijf becijferde objectieven van de Europa 2020 strategie in concrete streefcijfers en richtsnoeren om.

21 De formele goedkeuring van dit akkoord door Parlement en Raad zal later in 2011 volgen.

pakket van beslissingen dat de oprichting van de EDEO mogelijk maakte, slechts goedgekeurd worden mits een akkoord tussen Raad en Parlement, ook al was volgens het Verdrag de betrokkenheid van het Parlement in de oprichtingstekst beperkt tot een advies. Het basisakkoord tussen beide instellingen werd al op het einde van het Spaans voorzitterschap bereikt, maar de concretisering van dit akkoord had nog veel voeten in de aarde en duurde nog tot midden november 2010, amper enkele dagen voor de nieuwe dienst op 1 december 2010 officieel werd opgericht.

30. De aanneming van de begroting voor 2011 vond voor het eerst plaats volgens de nieuwe regels van het Verdrag van Lissabon die Parlement en Raad op voet van volledige gelijkheid plaatsten. Tegen de wens van de Commissie (initieel voorstel) en Europees Parlement in haalde de Raad zijn slag thuis door de omvang van de stijging van de begroting in 2011 te beperken tot 2,91% in vergelijking met het voorgaande jaar. Pogingen van het Europees Parlement om van dit concrete dossier gebruik te maken om meer inspraak te krijgen in de toekomstige discussies over het meerjarig financieel kader konden enigszins beperkt gehouden worden, omdat anders afspraken zouden gemaakt worden die tegen de bepalingen van de verdragen ingingen. Na een mislukte conciliatieprocedure op 15 november²² kon het voorzitterschap door voorzichtig en geduldig onderhandelen, rekening houdend met de rode lijnen van de Raad (gesterkt door onvoorziene discussies op de Europese Raad van 28-29 oktober 2010) en met de gevoeligheden van het Parlement, op 10 december de goedkeuring van de Raad krijgen en op 15 december de instemming van het Europees Parlement. Hierdoor werd niet alleen een situatie van voorlopige twaalfden maar ook een verlamdende institutionele confrontatie vermeden.

31. Een voor burgers erg concrete beslissing is die over het burgerinitiatief. Sneller dan initieel verwacht vonden Raad en Parlement begin december 2010 een akkoord over de modaliteiten van deze innovatie uit het Verdrag van Lissabon²³. Mits het verzamelen van één miljoen handtekeningen en onder bepaalde voorwaarden zullen burgers de Commissie kunnen vragen om bepaalde wetsvoorstellen te overwegen.

32. De globale evaluatie van het Belgische EU-voorzitterschap viel bijzonder positief uit en dit was niet alleen te wijten aan de ietwat getemperde verwachtingen eind juni 2010 door de interne politieke toestand in België. Zowel de binnenlandse als de buitenlandse pers was bijzonder lovend voor de ernst, het doorzettingsvermogen, het professionalisme en het hoge aantal concrete resultaten die alle verband hielden met de Europese agenda. Een telling van het Raadssecretariaat leert dat in de tweede helft van 2010 over 39 wetgevende teksten een akkoord werd gevonden tussen Raad en Europees parlement²⁴. Daaraan kunnen zeker nog een 15-tal andere belangrijke maar niet-wetgevende beslissingen, conclusies of realisaties worden toegevoegd.

²² Voor een weergave van de procedure: zie art. 314 VWEU.

²³ VEU art. 11 par. 4; VWEU art. 24 par. 1.

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/101221-bilan-general.pdf>.

33. In zijn afsluitende toespraak voor het Europees Parlement stelde Premier Yves Leterme op 18 januari 2011 samenvattend vast dat de EU en het Verdrag van Lissabon goed werken.²⁵

Tot de factoren van succes konden volgens hem worden gerekend: ten eerste de keuze van de Belgische regering(en) om zich toe te leggen op de afwerking van een Europese agenda in plaats van een nationale agenda. Dit houdt ook in dat de voorzitter de rol van een 'honest broker' nastreeft, die correct en met een zekere afstand tegenover het nationale standpunt een gunstig Europees onderhandelingsresultaat nastreeft en daarbij de Europese agenda, die hij of zij voor een groot deel geërfd heeft, uitvoert. Een tweede factor van succes was de bewuste optie om van in het begin alle mogelijkheden van het nieuwe Verdrag van Lissabon te gebruiken, om de overgangstermijnen, die soms onvermijdelijk waren, zo kort mogelijk te houden en om ten volle politieke ruimte te geven aan de nieuwe actoren van het Verdrag van Lissabon, nl. Herman Van Rompuy en Lady Ashton.

Tot slot kan men hier misschien nog enkele bekende Belgische onderhandelingsattitudes aan toevoegen, die in de complexe Europese context vruchten afwerpen: compromisgericht pragmatisme, geduldige volharding en coöperatieve luisterbereidheid.

III. Enkele eerste ervaringen met het EU-voorzitterschap nieuwe stijl

34. Het Verdrag van Lissabon heeft zonder enige twijfel een grote invloed gehad op de manier waarop Lidstaten vanaf 2010 het EU-Voorzitterschap hebben uitgeoefend. Het is uiteraard nog vroeg om definitieve of diepgravende evaluaties te maken. Toch zijn er drie zaken nu al duidelijk geworden: het roterend voorzitterschap blijft een belangrijke plaats innemen in de Europese besluitvormingsprocedure, wat een aantal media of waarnemers ook mogen beweren; het beheer van de Europese agenda is er niet eenvoudiger op geworden, wel integendeel; en tot slot, heeft België de kans gehad en benut om van in het begin van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon te tonen en te bewijzen dat mits een aantal attitudes de complexe governance van de Europese verdragen na Lissabon kan werken en resultaten kan opleveren.

35. Negen van de tien raadsformaties blijven volledig onder het roterend voorzitterschap werken, dit wil zeggen van op het niveau van raadsgroep tot de ministeriële bijeenkomst. Het voorzitterschap van de Europese raad werd permanent, maar nagenoeg alle ondergeschikte voorbereidende instanties bleven in de handen van het roterend voorzitterschap: de Raad Algemene Zaken, het COREPER en de meeste er onder ressorterende werkgroepen. De grootste wijziging trad op op het vlak van het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, waar de meeste organen een vaste voorzitter kregen, met bovenaan de piramide uiteraard de Hoge Vertegenwoordigster. Het Verdrag van Lissabon heeft de strijd tussen voor- en tegenstanders van een roterend voorzitterschap niet kunnen be-

²⁵ Toespraak premier Y. Leterme op 18 januari 2011 in het Europees Parlement ter conclusie van het Belgische voorzitterschap: <http://www.premier.be/nl/node/4119>

slechten²⁶ en nu is men uitgekomen bij een hybride systeem. Beide configuraties hebben voor- en nadelen. Na bijna tien jaar intense onderhandelingen en debat kan men alleen maar vaststellen dat de Europese "grondwetgevers" bewust gekozen hebben voor een eerder tweeslachtig systeem. De praktijk zal moeten uitmaken of dit systeem werkt en of het succes van de Belgische voorzitterspraktijk in 2010 een uitzondering zal blijven of integendeel navolging zal krijgen.

36. Meer in het bijzonder kunnen nog volgende kanttekeningen worden gemaakt na één jaar voorzitterschapspraktijk van het Verdrag van Lissabon.

§1. Groeiende complexiteit maakt samenwerkingsfederalisme noodzakelijk

37. Zoals hoger gezegd, werd in een aantal raadsformaties de verticale 'chain of command' doorbroken: in de Raad Buitenlandse Zaken, de Europese Raad en, vroeger reeds, in de ECOFIN-raad²⁷. De leiding van de Europese Raad van vroeger lijkt tegenover de situatie nu een eenvoudige zaak geweest te zijn: de eerste minister van de Lidstaat van het voorzitterschap zette de agenda en kon via zijn intern regeringswerk de vakministers en de onderliggende werkgroepen aansturen in de gewenste richting. Dit gold ook wanneer het thema's van buitenlands beleid betrof. Sinds 2010 is deze praktijk echter verleden tijd: de voorzitter van de Europese Raad bepaalt de agenda van zijn vergaderingen, weliswaar in overleg met het roterend voorzitterschap en wellicht ook wel in overleg met de Hoge Vertegenwoordiger (dit wordt nergens formeel gevraagd in bv. het intern reglement²⁸). Het Belgische EU-voorzitterschap bewees dat deze complexe samenwerkingsverbanden werken, maar ze zijn niet evident en ze vragen bijkomende overlegstructuren. Het Verdrag van Lissabon heeft o.a. een antwoord willen geven op een terechte vraag naar meer continuïteit en naar stuwende impulsen van hogerhand in het werk van de EU; de creatie van vaste voorzitters beantwoordt dan ook logisch aan deze wensen. Maar deze winst heeft een keerzijde, want de complexiteit van de beslissingsprocedure is toegenomen, zonder dat het Verdrag hiervoor specifieke overlegprocessen of arbitrages voorzien heeft. Het was één van de uitdagingen van het Belgisch voorzitterschap om voor het eerst periodieke overleggrondes te creëren tussen het roterend voorzitterschap, de Hoge Vertegenwoordiger en de voorzitters van de Europese Raad, de Commissie en het Europees Parlement: zowel op ambtelijk niveau (permanent vertegenwoordiger, secretaris-generaal) als op politiek

26 VAN DE VOORDE, Willem, *Plädoyer für das Rotationsverfahren in der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union*, Integration, 25. Jahrgang, Oktober 2002, p. 318 – 325.

27 Is al langer het geval sinds Jean-Claude Juncker op 10 september 2004 tot vaste voorzitter van de Eurogroep verkozen werd, een formatie naast de ECOFIN-raad die in het Verdrag van Lissabon voor het eerst een officiële status kreeg en die in de crisisjaren 2009-2010 een grote rol heeft gespeeld.

28 Intern reglement van de Europese Raad: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:NL:PDF>.

niveau. Deze gesprekken vonden ook plaats in soms nog variërende configuraties.

38. Het Belgisch voorzitterschap heeft erover gewaakt om met de leidende instanties van alle grote Europese instellingen een regelmatig contact te onderhouden om de opvolging en vlotte behandeling van de voornaamste dossiers te verzekeren. Deze gesprekken waren van wezenlijk belang in de organisatie van de governance van de nieuwe, complexe EU. Soms speelde het roterend voorzitterschap daarbij een rol van moderator door actoren bijeen te brengen die elkaar anders niet of minder zouden praten. Vice-premier Steven Vanackere, voorzitter van de Raad Algemene Zaken in de tweede helft van 2010, maakte op zijn afsluitende persconferentie op 20 december²⁹ de treffende vergelijking van het nieuwe EU-voorzitterschap met het differentieel in een auto: dit is geen bijkomend wiel aan de wagen maar een mechanisme dat de bestaande vier (permanente) wielen in het juiste, gecoördineerde ritme doet draaien. De rol van de nationale Eerste minister werd formeel gereduceerd en hij kreeg veel minder zichtbaarheid, maar het bleek dat hij achter de schermen een belangrijke functie bleef vervullen, als coördinator van zijn eigen regeringsploeg, en om met zeer gerichte contacten bij de voorzitters van de Commissie of het Europees Parlement in specifieke dossiers te bemiddelen. Het is nu de uitdaging voor de volgende voorzitterschappen om deze modererende rol, tussen de vaste voorzitters in, met respect voor ieders bevoegdheden verder te ontwikkelen zodat naast het georganiseerd overleg binnen de Raad en tussen de lidstaten (de klassieke rol van het Voorzitterschap) nu ook een meer gestructureerd overleg tussen de instellingen kan ontstaan. Het is daarom niet overdreven te stellen dat het Verdrag van Lissabon voor het eerst een beloftevolle maar veel-eisende vorm van *samenwerkingsfederalisme* tot stand gebracht heeft.

§2. Grotere aandacht vereist voor de toegenomen rol van Europees Parlement.

39. De versterkte wetgevende en controlerende rol voor het Europees Parlement, die niet nieuw is, maar die door het Verdrag van Lissabon opnieuw substantieel uitgebreid werd, vraagt ook een aangepaste benadering door het roterend voorzitterschap. Dat de 'normale wetgevende procedure'³⁰ (de vroegere medebeslissing, op basis van gekwalificeerde meerderheidsbeslissingen in de Raad), zoals het woord precies zegt, de normale regel voor het wetgevend werk in de EU geworden is, is voldoende bekend. Minder gekend is dat op begrotingsvlak het Verdrag van Lissabon voor een ware revolutie heeft gezorgd. Voortaan zijn Raad en Parlement op gelijke voet bevoegd voor de aanneming van de jaarbegroting, waar voorheen het Europees Parlement altijd een verdragsrechtelijke ondergeschikte rol had. Dit maakte zoals hoger geschetst niet alleen de bespreking van de jaarbegroting van de EU voor 2011 heel wat moeilijker, maar deze bevoegdheidstoename creëerde ook bijkomende effecten die zich in tal van niet-begrotingsdossiers doen voelen.

²⁹ Website van het Belgische EU-voorzitterschap: www.eutrio.be

³⁰ VWEU, art. 294.

40. De discussies in 2010 tussen Raad en Parlement over de oprichting van de Europese diplomatieke dienst (EDEO) waren daarvan een goed voorbeeld. De basisakte³¹ die de dienst oprichtte, is een besluit van de Raad van 26 juli 2010, waarover het Europees Parlement enkel een advies kon geven. Dit besluit kon echter maar worden uitgevoerd mits de goedkeuring van een wijziging van de financiële verordening (die de EDEO een statuut geeft als aparte dienst met budgettaire autonomie) en van een wijziging van de verordening over het personeelsstatuut van de Europese ambtenaren. Deze twee bijkomende maar noodzakelijke besluiten waren echter onderworpen aan de gewone wetgevende procedure, wat het Europees Parlement voor deze twee teksten evenveel macht gaf als de Raad. Bovendien kon de EDEO in 2010 maar opgericht worden en in 2011 beginnen functioneren mits de toekenning van een werkingsbudget, wat alleen maar kon gebeuren door een wijziging van de begroting voor 2010 en van de begrotingsprocedure 2011 die ondertussen via een andere weg al was ingeleid. En voor de goedkeuring van deze aanvullingen bij de jaarbegroting was de goedkeuring van het EP vereist.

Van bij de aanvang van 2010 werd duidelijk dat het Europees Parlement alle elementen voor de oprichting van de EDEO als één pakket zou beschouwen, waardoor het zijn beperkte inspraak bij het basisbesluit op een handige manier kon ongedaan maken. Op 21 juni 2010, in de laatste dagen onder Spaans voorzitterschap, werden de Raad, de Hoge Vertegenwoordigster, de Commissie en het Europees Parlement het eens over de basisparameters en werkmethoden van de EDEO, zodat in een eerste fase, op 26 juli, het basisbesluit kon worden goedgekeurd. Begin november werden na nog een aantal bijkomende discussies de uitvoeringsbesluiten aangenomen, met volle medewerking van het EP.

41. Dit voorbeeld geeft in feite maar één eerder uitzonderlijke onderhandeling weer. In alle wetgevende sectoren namen de onderhandelingen tussen Raad en Europees parlement telkens erg veel tijd in beslag en dit was en blijft een belangrijke taak van het voorzitterschap. Veel waarnemers denken nog steeds dat een voorzitterschap vooral het voorzitten van de raadsvergaderingen, waar ministers of hun medewerkers van de 27 lidstaten bijeenkomen, inhoudt, maar in werkelijkheid komen daar ook nog de onderhandelingen met het Europees parlement bij.

42. Gaandeweg heeft het Raadsvoorzitterschap zich ook moeten aanpassen aan een vorm van onvoorspelbaarheid in het politieke onderhandelingswerk met het Parlement, want het mag dan wel de Raad voorzitten en organiseren, in de werkorganisatie of in het politiek besluitvormingsproces van het Parlement heeft het niets te zeggen. Het kan enkel de samenwerking proberen te organiseren door het uitbouwen van een vertrouwensrelatie met de sleutelfiguren van het EP.

Het Belgische voorzitterschap verwachtte zich aan deze dimensie in zijn voorzitterschapsmandaat en heeft zich dan ook grondig op deze opgave voorbereid: versterking van de parlementaire cel in de Permanente Vertegenwoordiging, uitgebreide voorafgaandelijke contactrondes door de Staatssecretaris voor Europese Zaken, Olivier Chastel, en ten slotte tijdige en goed voorbereide indivi-

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:NL:PDF>

duale contactnames tussen de verantwoordelijke ministers en ambtenaren met hun tegenpartijen in het Europees Parlement. Dit is een dimensie waaraan elk toekomstig voorzitterschap voortaan grote aandacht zal moeten besteden.

§3. Minder politieke zichtbaarheid als prijs voor meer coherentie en uniciteit?

43. Een opvallend neveneffect van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de vermindering van politieke zichtbaarheid voor het roterend voorzitterschap op het domein van de externe betrekkingen: krachtens het Verdrag³² zorgt de voorzitter van de Europese Raad "op zijn niveau en in zijn hoedanigheid voor de externe vertegenwoordiging van de Unie in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid vallen, onverminderd de aan de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid toegedeelde bevoegdheden". De invoering van dit principe wordt beschouwd als een van de belangrijkste verworvenheden van het Verdrag van Lissabon. Enkele aspecten van dit principe waren al van meet af aan concreet voelbaar, zoals de organisatie van topontmoetingen met buitenlandse regeringshoofden. Dat dit aanvankelijk tot een zekere verwarring leidde over de rolverdeling tussen de Voorzitter van de Europese Raad en bv. de Spaanse regeringsleider bij de voorbereiding van de uiteindelijk afgelaste Europees-Amerikaanse top van februari 2010 in Madrid, is begrijpelijk. Maar wat zullen de gevolgen van deze nieuwe werkwijze op langere termijn zijn: effecten op derde landen of op de perceptie van de EU door derde landen? Effecten op de 'efficiëntie' van het Europees buitenlands beleid, gesteld dat dit meetbaar zou zijn? Effecten op de rol van de nationale diplomatieke apparaten van de lidstaten of op de positionering van nationale politieke actoren inzake buitenlands beleid? De gevolgen zijn potentieel zeer groot, maar het is nog vroeg om dit nauwkeurig in te schatten.

44. Een klacht die men daarentegen wel al vaak hoort is dat het nieuwe systeem het "ownership" van de lidstaten op buitenlandse relaties aantast. Lidstaten zouden niet alleen het directe contact met de buitenlandse actoren verliezen, maar gaandeweg ook hun interesse. Dit is niet goed voor de Europese instellingen, die een continue interesse van de lidstaten nodig hebben om niet in het luchtledige te ageren. Er bestaat geen eenvoudig recept om dit interesseverlies snel goed te maken: alle betrokkenen zullen moeten erkennen dat de winst aan coherentie en uniciteit (één van de doelstellingen van het Verdrag van Lissabon) als prijs een verminderd *ownership* van de lidstaten met zich meebrengt. Maar dat hoeft niet meteen het einde van het verhaal te zijn. De permanente voorzitter van de geografische werkgroep (die voortaan niet meer door het roterend voorzitterschap, maar door een medewerker van de EDEO geleverd wordt), die in de eerste lijn de voorbereiding van een top coördineert, zal zich hiervan bewust moeten zijn en zal mechanismen moeten inbouwen om de interesse en het *ownership* van de lidstaten zo intact mogelijk te houden. Dit geldt uiteraard evenzeer voor de nieuwe permanente voorzitter van het COPS

32 VEU, art. 18.

en voor Lady Ashton zelf. De Lidstaten zullen ook de armen niet mogen laten zakken en zullen actief moeten blijven op elk niveau van besluitvorming en mee moeten denken met het voorzitterschap, om het impulsen te geven of om het tot rekenschap te dwingen.

45. In de tweede helft van 2010 vonden twee grote externe topontmoetingen plaats: de ASEM-top in Brussel op 4-5 oktober en de EU-Afrikatop op 29-30 november in Tripoli. Daarnaast werden acht bilaterale toppen tussen de EU en derde staten³³ gehouden. Conform het nieuwe verdrag heeft het Belgisch voorzitterschap het voorzitterschap van deze toppen aan Herman van Rompuy gelaten, ook al moest hij nog voor een groot deel steunen op het voorbereidend werk door het Belgisch voorzitterschap, gezien de overgangsmodaliteiten op extern vlak die toen nog liepen. De Belgische Eerste minister Leterme was in Brussel op de ASEM-top de gastheer en kreeg hiermee uiteraard een zekere zichtbaarheid, maar de agenda werd bepaald door H. Van Rompuy en deze leidde ook de debatten. Voor volgende voorzitterschappen, die niet het geluk hebben om hun nationale hoofdstad op de zelfde plaats te hebben als de Europese hoofdstad, zal het moeilijker zijn om deze verandering te aanvaarden.

§4. Een onmiskenbaar sterkere sturende rol van bovenuit, ontstaan en geconsolideerd in tijden van crisis

46. Eerder werd in deze bijdrage vastgesteld dat met het behoud van het roterend voorzitterschap in negen van de tien raadsformaties de rol van het roterend voorzitterschap niet is uitgespeeld. Tegelijk kan echter worden vastgesteld dat de *top down* sturende krachten aanzienlijk aan belang hebben gewonnen – precies wat de auteurs van het Verdrag van Lissabon in de context van een alsmaar groeiende en meer diversifiërende EU hadden gewild. Dat is uiteraard de reden waarom het ambt van Voorzitter van de Europese Raad of van Hoge vertegenwoordiger werd gecreëerd. Deze transformatie gebeurde ook op een cruciaal en erg kwetsbaar moment in de EU, te midden van een economisch-financiële crisis die voor eeuwig gewaande verworvenheden zoals de euro of het Europees sociaaleconomisch model in een globaliserende wereld op zijn grondvesten deed daveren. Herman Van Rompuy had meteen een enorme opdracht, waarbij een sturende hand, die verder kijkt dan het overleven van een sowieso intense periode van zes maand EU-Voorzitterschap, plots van groot belang wordt. Zijn rol in het op sporen brengen van de nieuwe *Europa 2020 Strategie voor groei en werkgelegenheid*, of in het uitstippelen, samen met Commissievoorzitter Barroso, van een beter geïntegreerd, duurzaam en diepgaand Europees economisch relancebeleid, of van de reddingsplannen voor Griekenland en Ierland en dus ook van de Eurozone, kan niet worden overschat. Van haar kant slaagde de Hoge Vertegenwoordigster Ashton er in, na moeilijke initiële maanden, om naar het einde van 2010 de aandacht van de Lidstaten te krijgen voor het begin van een herijking van de relaties tussen de EU en haar 'strategische partners'; het zal haar nu toekomen om dit aandachts-

³³ Met Rusland, Oekraïne, de VSA, Brazilië, Zuid-Afrika, China, Indië en Zuid-Korea. Enkel de toppen met de VSA en Brazilië vonden buiten Brussel plaats.

punt in de komende jaren van haar vijfjarig mandaat voldoende focus en diepgang te geven.

47. Hierbij kan ook niet vergeten worden dat een andere permanente voorzitter, nl. Jean-Claude Juncker van de Eurogroep, in de turbulente maanden van 2010, en dus ook nog tijdens de termijn van het Belgische EU-voorzitterschap een belangrijke rol heeft gespeeld in de reddingsoperaties voor Griekenland en Ierland en in het uittekenen van de contouren van een toekomstig Europees stabiliteitsmechanisme³⁴.

48. De sterkere sturende rol van bovenop kan ook afgeleid worden uit een opvallende tendens in 2010 tot inkorting van de conclusies van de Europese Raad, in het bijzonder op het vlak van de externe betrekkingen: eerder dan tijdrovende en 'insnoerende' discussies over publieke teksten te ondergaan, kozen de voorzitters van de Europese Raad en de Commissie voor meer vrijheid door met zeer beknopte conclusies zich voldoende onderhandelingsmarge toe te kennen in hun contacten met regeringsleiders van derde landen.

49. Als conclusie mag men stellen dat de stuwende rol van nieuwe permanente voorzitters in crisistijd en de gelijktijdige transformatie van het klassieke EU-voorzitterschap aan deze meer centraliserende tendensen snel een vrij algemeen aanvaarde legitimering hebben gegeven. De dramatische omstandigheden van 2009-2010 hebben de ingrijpende transformatie van het klassieke EU-Voorzitterschap wellicht ook wel gemakkelijker gemaakt. Toch zal de aanpassing van de EU aan haar nieuwe machtsstructuren en werkmethodes nog jaren van aftasten en zoeken vergen. Het is evident dat het roterend voorzitterschap daarin een erg belangrijke modererende rol kan spelen. Het Belgische EU-voorzitterschap heeft met enig succes geprobeerd deze rol ten goede op te vatten, maar minder constructieve episodes zijn in de komende jaren niet uit te sluiten.

³⁴ Verklaring van de Eurogroep over het toekomstig Europees Stabiliteitsmechanisme, 28 november 2010: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/118050.pdf.