Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Tussen hervorming en patstelling: De Europese Unie in 1996

door Bart KERREMANS

Docent aan het Departement Politieke wetenschappen van de Katholieke Universiteit Leuven

I. Inleiding

De verwachtingen voor 1996 waren relatief hooggespannen. Nadat het eerste jaar van de uitgebreide Unie min of meer afgelopen was en de nodige aanpassingen waren aangebracht, leefde de algemene verwachting dat 1996 enig soelaas kon brengen in een steeds sterker wordend Euro-pessimisme. Aanleiding daartoe was vooral de Intergoevernementele Conferentie die in maart 1996 zou opstarten en die grosso modo twee doelstellingen moest nastreven: enerzijds de verbetering van het Verdrag van Maastricht door o.m. te sleutelen aan de transparantie van de EU-besluitvorming, door de besluitvorming op het vlak van justitie en binnenlandse zaken te "communautariseren" en door de werking van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) te verbeteren. Anderzijds moest deze IGC de Unie voorbereiden op de te verwachten toetredingen van een aantal Centraal-Europese en Mediterrane landen. Toegegeven, het optimisme over 1996 was een voorzichtig optimisme. De voorbereidingen van de IGC hadden immers aangegeven dat de verdeeldheid onder de lidstaten met betrekking tot de herziening van het Verdrag van Maastricht bijzonder groot was. Men verwachtte dan ook niet echt dat de IGC reeds in 1996 afgesloten zou worden. Vele waarnemers hadden immers de bijna magische grens van mei 1997 in het hoofd. In die maand zouden immers parlementsverkiezingen plaatsvinden en de algemene verwachting was dat John Major deze verkiezingen zou verliezen. Zijn labour-opvolger, Tony Blair, zo werd verondersteld, zou dan voor de noodzakelijke politieke doorbraken zorgen. Het kwam er dus op aan van in 1996 het pad te effenen voor een beslissende Topontmoeting niet lang na de Britse verkiezingen. Dat zou gebeuren door in de IGC grote confrontaties met de Britten uit de weg te gaan en door zoveel mogelijk de twistpunten tussen de lidstaten te herleiden tot enkele grote opties.

Het verloop van 1996 heeft aangetoond dat het anders is gelopen. Ten eerste is het belang van de IGC als agendapunt vrij beperkt gebleven. De meeste aandacht ging duidelijk naar andere problemen. Dat versterkte de indruk dat de betekenis van de IGC voor de toekomst van de Europese Unie beperkt zal blijven en dat misschien een nieuwe IGC noodzakelijk zal zijn om de EU voor te bereiden op de komende uitbreidingen. De afloop van de Top van Amsterdam op 17 juni 1997 bevestigt dit.

Ten tweede werd de werking van de Europese Unie gedurende de eerste helft van 1996 bijna volledig verstoord door het conflict rond de Gekke Koeienziekte. Daardoor moest de IGC onder een zeer slecht gesternte starten. Overigens versterkte de Gekke Koeien Ziekte ook de positie van de Eurosceptici in de Britse Conservatieve Partij, wat dan weer tot gevolg had dat John Major zich - mede met het oog op de aankomende parlementsverkiezingen - steeds harder ging opstellen ten aanzien van de Europese Unie. Dat kwam o.m. tot uiting in de harde kri-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

tiek van Major op het Hof van Justitie van de EG. Dat gebeurde naar aanleiding van een uitspraak van het Hof dat de richtlijn inzake de 48-urenweek ook op Groot-Brittannië van toepassing was. [1] Major nam zich dan ook voor om tijdens de IGC te proberen de rol van het Hof te beknotten.

Ten derde speelde een ander thema - dat wellicht een grotere impact op de toekomst van de EU zal hebben dan de IGC van 1996 - een centrale rol in de meer politiek getinte discussies in de tweede helft van het jaar. Het gaat dan om het Stabiliteitspact dat in de loop van 1996 hét sleutelelement geworden is voor de opbouw van enige geloofwaardigheid omtrent de haalbaarheid van de economische en monetaire unie tegen 1999. In vergelijking daarmee was de IGC een probleem van tweede orde. Als 1996 in de toekomst ergens mee geassocieerd zal worden, dan is het dus niet met de IGC maar met de Gekke Koeienziekte en met het Stabiliteitspact. In die zin was 1996 dus eerder het jaar van de patstellingen dan een jaar van grote hervormingen.

Toch kan niet gesteld worden dat de Unie zich in 1996 uitsluitend over de Gekke Koeien Ziekte, het Stabiliteitspact en de IGC gebogen heeft. In wat volgt zal duidelijk worden dat de EU in 1996, net zoals in andere jaren, op een breder geheel van domeinen actief is geweest.

II. De economische context

A. *Economische groei en werkgelegenheid*

Net zoals in 1995 speelde het probleem van de werkloosheid ook in 1996 een belangrijke rol in discussies omtrent het economische beleid van de Europese Unie. Maar net zoals in 1995 bleek ook in 1996 dat de EU niet in staat was om een echte strategie ten aanzien van dit probleem uit te bouwen. Het aantal werklozen bleef rond de 18 miljoen (d.i. 10.9% van de beroepsbevolking van de EU) hangen, terwijl een ambitieus plan van Commissievoorzitter Jacques Santer - beter bekend als het "Vertrouwenspact" - in juni 1996 een stille dood stierf. Het plan [2], dat o.m. voorzag in een toename van de financiële middelen voor de Transeuropese Netwerken, werd stilletjes van de tafel geveegd door de ministers van financiën van de lidstaten. In plaats daarvan werd de verantwoordelijkheid van de lidstaten ten aanzien van dit probleem nog eens benadrukt en werd afgesproken dat er een zekere vorm van coördinatie tussen het tewerkstellingsbeleid van de lidstaten zou moeten worden nagestreefd. Daarvoor werd in december 1996 een nieuw comité, het Comité voor Tewerkstellings- en Arbeidsmarktbeleid opgericht. Maar dat kon de verbittering over de Europese machteloosheid t.a.v. van de werkloosheid niet wegnemen. Integendeel, in de loop van 1997 zou het probleem weer in volle hevigheid op de politieke agenda van de Unie verschijnen.

Kenschetsend voor de ernst van het werkloosheidsprobleem is dat net zoals in 1995 de economische groei amper een positief effect op de werkgelegenheid kon teweegbrengen. Deze groei lag in 1996 (vooral door het eerste semester) la-

1 De Britten kregen ongelijk in hun bewering dat artikel 118A van het EG-verdrag, dat handelt over de veiligheid en de gezondheid van de werknemers niet als basis kon gelden voor de richtlijn op de 48-urenweek van november 1993.

2 *EU-Bulletin,* 1996, supl. 4.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

ger dan in 1995 (1.6 tegen 2.7%) waardoor ook de bijgecreëerde werkgelegenheid zeer laag uitviel (0.1 tegen 0.75%). [3] Wat dan weer positiever was in 1996 was de lagere inflatie (3.6 tegen 4%) die de lange termijn rentevoeten op een historisch laag niveau bracht wat reeds in de tweede helft van 1996 en het eerste semester van 1997 een gunstig effect had op het niveau van de investeringen. Op termijn moet dit de economische groei doen aanzwengelen en de werkloosheid doen dalen.

B. *Interne Markt*

Net zoals in 1995 was de Europese Commissie niet van plan om in 1996 radicale voorstellen omtrent de Interne Markt op de Europese agenda te plaatsen. Mario Monti, de commissaris voor de Interne Markt wilde vooral accenten leggen op de implementatie van de reeds goedgekeurde richtlijnen en op een vereenvoudiging van deze laatste. Dat bleek uit het Jaarrapport omtrent de Interne Markt dat de Commissie had opgesteld.

De strijd voor een betere implementatie van de Interne Marktrichtlijnen concentreerde zich in eerste instantie op de overheidsopdrachten, een sector waar het vanuit de privésector klachten regende over een gebrekkige toepassing van de Europese regels. In februari kondigde de Commissie dan ook een offensief aan tegen landen die het niet zo nauw nemen met de EU-regels op dat terrein of die te weinig moeite hebben betoond om deze regels consquent toe te passen. Landen als België, Duitsland, Griekenland, Franrkijk, Ierland en Italië stonden daarbij voorop. In totaal werden 31 procedures tegen hen ingezet. [4]

Overheidsopdrachten was echter niet de enige sector waar er zich implementatieproblemen voordeden. Ook in andere sectoren stelde de Commissie zich vrij offensief op. Zo kondigde de Commissie in juli aan dat het voor 43 Interne Marktrichtlijnen een procedure voor het Hof van Justitie zou aanspannen tegen 12 van de 15 lidstaten. Voor sommige onder hen werd er voor het eerst met boetes gedreigd. Daarmee zou de Commissie voor het eerst sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht gebruik maken van de mogelijkheden van het nieuwe artikel 171. Dat artikel stelt dat de Commissie aan het Hof van Justitie kan voorstellen een boete op te leggen aan een lidstaat die een arrest van het Hof dat betrekking heeft op de niet-nakoming van verplichtingen niet heeft uitgevoerd. Overigens overwoog de Commissie dergelijke boetes niet alleen voor richtlijnen m.b.t. de Interne Markt. Op het terrein van het milieubeleid b.v. werd eveneens een offensief ten gunste van een betere implementatie van de 125 reeds bestaande richtlijnen nagestreefd, inclusief de mogelijkheid van het opleggen van boetes.

In 1996 ging de besluitvorming over de Interne Markt echter over meer dan alleen maar implementatieproblemen en boetes. Ook werden enkele stappen gezet in de richting van de liberalisering van een aantal sectoren die tot nu toe aan een Interne Marktregeling ontsnapt waren. Dat ging echter niet zonder problemen omdat sommige lidstaten (Frankrijk en België op kop) vragen opwierpen naar de wenselijkheid van de toepassing van de Interne Marktfilosofie in alle sec-

3 EUROPESE COMMISSIE, *Algemeen Verslag van de werkzaamheden van de Europese Unie*. Luxemburg, BOPEG, 1996, p. 38.

4 *European Voice*, 1996, nr. 8, p. 29.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

toren. Daarmee ging de discussie over de "diensten van algemeen belang" (of "universal service") van start. De idee achter deze discussie was dat de toepassing van vrije marktprincipes in sommige sectoren leidt tot een ongelijke toegang van de consument tot bepaalde diensten. Omdat een dergelijke gelijke toegang in een aantal sectoren van groot belang is, moest de Europese Unie er via het Verdrag toe verplicht worden dit "algemene belang" voorrang te geven op het principe van de Interne Markt. Zo zou b.v. een liberalisering van de posterijen tot gevolg hebben dat het frankeren van een brief in afgelegen gebieden duurder zou uitvallen dan in dichtbevolkte gebieden. De idee achter de "diensten van algemeen belang" is echter dat basisdiensten (zoals de post) voor iedereen toegankelijk moeten zijn tegen een gelijke prijs. Soms gaat het dan niet alleen of uitsluitend om de prijs maar om de toegang zelf. De sluiting van minder gebruikte en dus minder rendabele treinlijnen, heeft b.v. tot gevolg dat inwoners van meer afgelegen gebieden geen toegang meer hebben tot het spoorwegennet. In een totaal geliberaliseerd spoorwegverkeer in Europa, zo is de redenering, is dat perfect mogelijk omdat in een vrijgemaakte markt competitiviteit en dus rendement vooraanstaan en omdat een lager rendement op bepaalde lijnen leidt tot het schrappen van deze lijnen.

Het Franse voorstel was dan ook dat in artikel 90 (2) van het EG-verdrag een passage zou worden toegevoegd waarin gesteld zou worden dat bedrijven die de verplichting hebben voor een dienstverlening van algemeen belang te zorgen, niet gehinderd mochten worden in de daartoe behorende taken door de concurrentieregels van de EU. Sommige leden van de Commissie en sommige lidstaten (cf. het Verenigd Koninkrijk) konden daar absoluut niet mee akkoord gaan. De angst bestond immers dat de lidstaten dit nieuwe artikel 90(2) zouden kunnen gebruiken om te ontsnappen aan de verplichtingen van de Interne Markt en om aldus een vorm van protectionisme tegen andere EU-lidstaten te kunnen instellen. Ook zou daarmee de deur naar monopolievorming weer open worden gezet. Na lange discussies bereikte de Commissie in september een akkoord over deze kwestie. Afgesproken werd dat de Commissie op de lopende Intergoevernementele Conferentie zou voorstellen artikel 3 - dat de basisdoelstellingen van de EG opsomt - te wijzigen. De wijziging zou hierin bestaan dat in het artikel de doelstelling van "de promotie van diensten van algemeen belang" zou opgenomen worden.

De discussie over de diensten van algemeen belang was daarmee niet helemaal van de baan gezien ze de liberalisering van de postdiensten in de weg stond.

Ook voor de liberalisering van de energiesector speelde deze discussie een belangrijke rol. Voor de sector van het gas zou dat een regeling verhinderen. Voor de sector van de electriciteit geraakte men er uiteindelijk wel uit. In deze sector waren de liberaliseringsplannen van de Commissie in grote mate gehinderd geweest doordat twee groepen van lidstaten er uiteenlopende visies op nahielden. Een eerste groep (met op kop Franrkijk) wilde slechts een deel (max. 25%, en 30% na negen jaar) van de electriciteitssector aan Europese concurrentie blootstellen. De Fransen beklemtoonden daarbij de noodzaak van de erkenning van het "public services beginsel" in deze sector, vooral ter bescherming van de kleine verbruikers. Een tweede groep van lidstaten (waaronder vooral Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) beklemtoonden dan weer de nood aan een verregaande liberalisering van de sector (minimum 40%). Dit werd dan weer ingegeven

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

door hun angst dat de liberalisering van hun eigen markt [5] ertoe zou leiden dat andere lidstaten op hun markt zouden kunnen concurreren terwijl het omgekeerde niet mogelijk zou zijn.

Een doorbraak was hier slechts mogelijk nadat Frankrijk en Duitsland in juni een akkoord hadden bereikt over een geleidelijke liberalisering van de markt waarbij de markt voor kleine consumenten (aanvankelijk een verbruik beneden de 40 gigawatt, na negen jaar beneden de 9 gigawatt) beschermd zou blijven en waarbij 23% van de electriciteitsmarkt (33% na zes jaar) geliberaliseerd zou worden. Dit akkoord werd zowel door de Raad als door het Europese Parlement in de loop van december goedgekeurd.

C. *Economische en Monetaire Unie*

De deadline van 1 januari 1999 komt steeds meer dichterbij. Nadat in 1995 immers duidelijk was geworden dat het niet haalbaar was om de monetaire unie tegen 1 januari 1997 totstand te brengen (die mogelijkheid was immers in het Verdrag van Maastricht voorzien) richtten de activiteiten rond de EMU zich op de deadline van 1999. Maar in de loop van 1996 werd het echter duidelijk dat de deadline vroeger zou vallen. In het Verdrag van Maastricht is immers bepaald dat de beoordeling van de mate waarin de lidstaten aan de vijf convergentiecriteria voldoen reeds in 1998 zou plaatsvinden. In de loop van 1996 werd duidelijk dat mei 1998 wellicht het beslissende moment wordt. De beoordeling van de bedoelde criteria zal immers plaatsvinden op basis van de gegevens van 1997. Gezien die gegevens niet op 1 januari 1998 beschikbaar zullen zijn en gezien de Duitse verkiezingen in principe in september 1998 zullen plaatsvinden moest een datum gezocht worden die zo vroeg als mogelijk in 1998 lag maar die toch een beoordeling op basis van volledige gegevens mogelijk kon maken.

Misschien wel het meest verrassende aan de EMU-voorbereidingen in 1996 is dat het klassieke beeld van de Noord-Zuid tegenstelling er volledig mee overhoop werd gehaald. Tot in 1995 leefde de algemene verwachting dat er in het kader van de EMU drie groepen van lidstaten af te bakenen vielen. Ten eerste de groep die zou kunnen toetreden, ten tweede de groep die zou kunnen toetreden maar die het niet wil en ten derde de groep die het wel wil maar het niet mag. De eerste groep zou hoofdzakelijk bestaan uit lidstaten die aan alle vijf de criteria of vier van de vijf criteria voldoen. Het "gemiste criterium" was dan bijna altijd de overheidsschuld, zodat te verwachten viel dat althans voor deze voorwaarde een soepele beoordeling zou gehanteerd worden.

De tweede groep, zo werd verwacht, zou bestaan uit Groot-Brittannië en Denemarken. Deze landen mogen wel toetreden omdat ze de voorwaarden daartoe vervullen maar willen dat niet. In 1996 werd duidelijk dat ook Zweden tot deze groep behoort.

De derde groep bestond dan uit de overige, zuidelijke lidstaten. Zij voldeden tot in 1995 aan geen enkele van de vijf voorwaarden en werden dan ook als kansloos beschouwd in de race naar de monetaire unie. In 1996 veranderde dat beeld radicaal.

---

5 Het Verenigd Koninkrijk had deze al doorgevoerd. Duitsland stond op het punt daarmee te beginnen.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

In 1995 was al een eerste verschuiving opgetreden. Ierland, traditioneel gerekend tot de armere broertjes van de EU, slaagde er niet alleen in het BNP/capita van de Verenigd Koninkrijk te evenaren, het land voldeed bovendien als een van de eersten (en voor Duitsland, Frankrijk en Nederland) aan de voorwaarde inzake het begrotingstekort. Sindsdien wordt de term "Keltische Tijger" gehanteerd om het Ierse economische succes te typeren.

In 1996 veranderde het beeld helemaal. Met de komst van nieuwe regeringen in Spanje, Portugal (reeds in 1995), Italië en Griekenland werd resoluut de weg naar de monetaire unie ingeslagen. Hoewel Griekenland op dat vlak wat achterblijft - ook al zijn de Griekse prestaties inzake inflatie en overheidstekort in vergelijking met de vorige jaren zonder meer indrukwekkend - kan men van een zuiders offensief gewagen. Het gaat zelfs zover dat de kans dat Spanje en Portugal *niet* bij de kopgroep zullen behoren bijzonder klein is geworden. Investeerders en speculanten zijn dan ook in de loop van 1996 op een toetreding tot de monetaire unie vanaf 1999 gaan anticiperen, wat voor een deel als een self-fulfilling prophecy is gaan werken. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de verbeterde prestaties slaan op inflatie, overheidstekort, interestvoeten, muntstabiliteit en overheidsschuld. Als het over werkloosheid gaat kan men immers absoluut niet van een verbetering spreken.

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van de prestaties van de lidstaten op vier van de vijf convergentiecriteria (1996-1997). Het criterium van de muntstabiliteit komt daarna aan bod.

TABEL I

Convergentiecriteria: prestaties van de lidstaten (1996 & 1997) [7]

Lidstaat	*Inflatie (in %)*		*Overheidstekort (in % BNP)*		*Overheidsschuld (in % BNP)*		*LTI* [7] *(in %)*
	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996
Oostenrijk	1.8	1.9	–4.6	-3	72.4	72.2	6.53
België	1.9	2.1	–3.2	-2.9	132.2	127	6.12
Denemarken	2.4	2.4	–0.9	-0.4	71	67.8	6.81
Finland	0.4	1.6	–3.3	–2	62.5	61.5	6.59
Frankrijk	1.6	1.4	–4.2	–3.05	56.1	58.1	6.03
Duitsland	1.4	1.7	–3.9	–3.2	61.5	61.9	6.03
Griekenland	8.5	6.9	–8.1	–5.75	111.8	109.3	–
Ierland	1.4	2.2	–2	–1.2	81.3	70	6.77
Italië	3.3	2.9	–6.3	–3.65	124.5	122.3	8.22
Luxemburg	1.4	2.1	0.7	–0.9	6.5	8.8	6.6
Nederland	1.9	2	–3.5	–2.3	79.4	76.8	5.89
Portugal	3.6	3	–4.4	–3	72.2	69	8.2
Spanje	3.7	2.9	–4.8	–3.1	67.8	67.1	7.71
Zweden	0.3	2.3	–5.2	–2.5	80.8	77.6	7.2
Verenigd Koninkrijk	2.1	2.4	–4.4	–3	55.5	57	7.45
Criterium	*2.2*	*2.2*	*–3.0*	*–3.0*	*60.0*	*60.0*	*8.60*

6 Lange termijn (10 jaar) interestvoet

7 Bron: *European Economy*, Suppl. A, May 1997, nr. 5.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Uit tabel I wordt duidelijk dat 1997 een cruciaal jaar wordt voor de EMU. In 1996 voldeed slechts één lidstaat, Luxemburg, aan alle vijf voorwaarden. Het aantal lidstaten dat aan alle voorwaarden, behalve die van de overheidsschuld voldeed bedroeg twee (Luxemburg en Denemarken). Indien de geplande begrotingstekorten binnen de vooropgestelde grenzen zouden blijven dan zou dat aantal in 1997 op zeven terechtkomen. Twee lidstaten (Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk) zouden dan alle vijf de voorwaarden vervullen. Het blijft echter afwachten of de lidstaten die dat voorzien hadden ook erin zullen slagen hun begrotingstekort beneden de 3% te houden. De economische groei voor 1997 valt immers slechter uit dan verwacht wat vooral in Frankrijk, Duitsland en Italië problemen oproept om de begrotingsdoelstelling te halen.

Wat de muntstabiliteit betreft, werden eveneens in 1996 een aantal stappen gezet. Vooreerst bleven de traditioneel zwakkere munten van het EMS (de Spaanse peseta en de Portugese escudo) stabiel. Daarnaast traden de Finse markka en de Italiaanse lire tot het EMS toe. Voor de lire ging het om een herintrede nadat de munt na de monetaire crisis van augustus 1993 het EMS had moeten verlaten.

In 1996 werd evenwel niet uitsluitend aan de voorwaarden tot toetreding tot de monetaire unie gedacht. Eveneens werd werk gemaakt van de begrotingsdiscipline die na de oprichting van deze unie zou gelden. Reeds in september 1995 had de Duitse minister van financiën, Theo Waigel, daartoe de aanzet gegeven met zijn Stabiliteitspact. Dit pact zou de lidstaten in een budgettair keurslijf dwingen om te vermijden dat - eens de toetreding tot de monetaire unie verworven - de lidstaten hun begrotingsdiscipline zouden laten varen. Hoewel alle lidstaten het wel eens waren met het principe dat ook na de start van de monetaire unie een begrotingsdiscipline moest gehandhaafd blijven, waren verschillende onder hen het absoluut niet eens met de benadering van Waigel. De discussies, die heel 1996 aansleepten, hadden dan ook tot gevolg dat het stabiliteitspact uitgroeide tot een geloofwaardigheidstest voor het hele monetaire unie project.

Het Pact gaat uit van de verplichting dat elke lidstaat het overheidsdeficit beperkt houdt tot maximum 3% van het BNP. Op die manier wordt vermeden dat de overheidsschuld (in % van het BNP) terug toeneemt (het sneeuwbaleffect) en dat dit een opwaartse druk op de interestvoeten of op de inflatie genereert. Het Pact formuleert echter ook de doelstelling en het politieke engagement om het overheidstekort verder te reduceren totdat een evenwicht of zelfs een licht overschot wordt bereikt. Met het oog hierop wordt een verstrengd toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten beoogd. Dit toezicht kan o.m. ook inhouden dat een lidstaat die de 3% overschrijdt (een "buitensporig tekort"), een bepaalde hoeveelheid niet-rentedragend kapitaal bij de Europese Commissie moet deponeren. Indien het buitensporige tekort één jaar aanhoudt (twee jaar in uitzonderlijke omstandigheden) wordt het gedeponeerde bedrag een boete. Het gaat hier overigens niet om kleine bedragen. Ze variëren tussen de 0.2 en de 0.5% van het BNP van het betrokken land.

Tot hier bestonden er geen al te grote problemen om de lidstaten op dezelfde lijn te krijgen. Waar de discussie echter misliep was met betrekking tot de "uitzonderlijke omstandigheden". Het is immers best mogelijk dat een lidstaat geconfronteerd wordt met een plotse vrij ernstige recessie die tot gevolg heeft dat het overschrijden van de 3% onvermijdelijk wordt. De vraag wierp zich dan ook op of in bepaalde omstandigheden het overschrijden van de 3% aanvaard kon worden. Hierrond onstond een bij wijlen scherp Frans-Duits dispuut dat zich gaan-

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

deweg personifieerde tot een conflict tussen de Duitse minister van financiën, Theo Waigel, en zijn Franse collega, Jean Arthuis. Het is duidelijk dat de Duitsers niet tuk waren op de idee van "uitzonderlijke en voorlopige omstandigheden" en deze zodanig extreem wilden formuleren dat ze zich nooit zouden voordoen. Zo werd voorgesteld dat het moest gaan om een negatieve BNP-groei van minimum 2%, iets wat zich in de meeste lidstaten sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer heeft voorgedaan. Dat gold ook voor het latere compromisvoorstel van 1.5% dat door de Commissie werd gedaan.

De Franse kritiek op het Duitse voorstel was dat "uitzonderlijke en voorlopige omstandigheden" niet op voorhand in cijfers uit te drukken zijn, temeer omdat de economische situatie van de verschillende lidstaten uiteenlopen. Frankrijk verwierp dit "cijfermatige automatisme" en wilde dat de ECOFIN (de EU-Raad voor Economie en Financiën) in geval van een overschrijding van de 3% zou constateren of er zich uitzonderlijke omstandigheden hadden voorgedaan en dit op basis van verschillende (maar vage) criteria. Hoewel Frankrijk en Duitsland (Duitsland werd b.v. door Nederland gesteund) niet uitsluitend aan deze discussie participeerden, waren zij wel de hoofdacteurs. Zelfs de Frans-Duitse top van Neurenberg (9 december 1996) kon de zaak niet deblokkeren zodat de angst groeide dat ook de Europese Raad van Dublin (13-14 december) er niet uit zou geraken zodat de geloofwaardigheid van de EMU, de reeds ontworpen euro-biljetten ten spijt, een fatale deuk zou krijgen. [8]

De Franse en de Duitse hardnekkigheid waren ten dele te verklaren door binnenlandse omstandigheden. Wat Frankrijk betreft, kon president Chirac terugblikken op de laagste populariteitscijfers ooit. Deze waren zelfs lager dan tijdens de "slechtste" dagen van Mitterrand. Daarenboven kreeg Chirac steeds meer af te rekenen met scepsis omtrent en verzet tegen de prioriteit die aan de "Maastrichtnormen en de EMU" werd gegeven. Dat verzet werd ook steeds groter binnen de centrum-rechtse meerderheid waarop de regering van de Franse eersteminister, Alain Juppé, in de Franse Assemblée nationale steunt. Bovendien verklaarde oudpresident Giscard d'Estaing tijdens een parlementair debat dat de Franse frank best kon losgekoppeld worden van de Duitse mark. [9] Als mede-stichter van het EMS in 1978, kon deze opmerking van Giscard tellen. Chirac moest dus koste wat kost de financiële markten geruststellen dat hij deze visie niet steunde.

Ook Kohl had af te rekenen met binnenlands verzet tegen de EMU ook al was zijn positie veel benijdenswaardiger dan deze van Chirac. Kohl, die in oktober het record van het kanselierschap van Adenauer brak, kreeg af te rekenen met toenemend verzet tegen de EMU vanwege de Beierse zusterpartij van de CDU, de CSU. Theo Waigel behoort tot deze partij. Het CSU, en met het CSU een grote meerderheid van de Duitse bevolking, heeft angst van de vervanging van de sterke Duitse mark, symbool van het Duitse Wirtschaftswunder, door een zwakkere euro. [10] De crises van het EMS in 1992 en vooral 1993 hebben die angst alleen maar versterkt. Wil Kohl erin slagen de euro aan de Duitsers, het CSU en de Bundesbank te verkopen, dan moet hij kunnen aantonen dat er objectieve en sluitende veiligheidsmechanismen bestaan om het afglijden van deze munt tegen te gaan.

---

8 *Financial Times*, December 9, p. 2 & December 10, pp. 1 en 16

9 *Financial Times*, December 10, p. 17

10 *Financial Times*, December 13, pp. 1-2

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Het Frans-Duitse conflict over de "uitzonderlijke en voorlopige omstandigheden" woog zodanig zwaar dat een tien uur durende ECOFIN-vergadering vlak voor de Europese Raad van Dublin geen soelaas bracht. Vooral het verzet van Jean Arthuis tegen elk compromisvoorstel wordt hiervoor als reden aangeduid. Uiteindelijk geraakte de Europese Raad van Dublin er toch uit. Onder druk van de waarschijnlijke reactie van de financiële markten én om er voor hun respectievelijke publieke opinies geen twijfel over te laten bestaan dat de munteenheid er moet komen, bereikten de leden van de Europese Raad dan toch een akkoord. Vanaf een recessie van 2% gelden "uitzonderlijke en voorlopige omstandigheden" die het overschrijden van de 3%-norm rechtvaardigen. In alle andere gevallen moet een lidstaat bij een buitensporig tekort zelf het bewijsmateriaal aanreiken dat de recessie veroorzaakt is door uitzonderlijke en tijdelijke omstandigheden en dan meer bepaald aangaande "(..) het abrupte karakter van de neergang of het gecumuleerde produktieverlies in vergelijking met vroegere trends". [11] De concrete procedure moet door de ECOFIN via een richtlijn geregeld worden.

Een andere beslissing die door de hele discussie rond het Stabiliteitspact in de schaduw was geraakt, maar die toch ook verregaande consequenties voor de EMU zal hebben, werd eveneens in het kader van de Europese Raad van Dublin genomen. [12] Het gaat om de relatie tussen de zgn. in's and de out's na de start van de monetaire unie in 1999.

De oprichting van monetaire unie met slechts een deel van de lidstaten stelt naartuurlijk de vraag naar de relaties tussen de landen behorende tot deze monetaire unie (de "in's") en de EU-lidstaten die er niet toe zouden behoren (de "out's"). In de regeling die te Dublin werd afgesproken werd bepaald dat de euro, d.i. de nieuwe Europese munt, vanaf 1 januari 1999 als referentiemunt in een nieuw Europees Monetair Stelsel zou gelden. Dat nieuwe systeem zou analoog zijn aan het huidige. Het zou de fluctuatie tussen de munten van de "out's" en de euro beperken door de creatie van fluctuatiemarges. In principe zouden deze marges, zoals in het huidige EMS, ±15% bedragen t.o.v. een afgesproken waarde van de betrokken munten uitgedrukt in euro. Landen die dat wensen zouden in afspraak met de Europese Centrale Bank nauwere fluctuatiemarges kunnen afspreken. Met deze regeling wordt vermeden dat de creatie van de monetaire unie tussen een beperkte groep lidstaten de monetaire stabiliteit op de eenheidsmarkt van de EU zou aantasten omdat de "out's" niet meer aan de beperkingen van het huidige EMS onderworpen zouden zijn. [13]

Met deze twee belangrijke beslissingen is het proces naar de EMU natuurlijk nog niet van de baan. Integendeel. In de loop van 1997 bleek immers dat de bepalingen van het afgesproken stabiliteitspact opnieuw in vraag werden gesteld. Daaruit blijkt dat het hele EMU-project niet alleen technisch ingewikkeld is maar ook een hoge dosis politieke controverse met zich meedraagt.

---

11 **Punt 30 bij bijlage I van de Conclusies** van de Europese Raad van Dublin (13 en 14 december 1996)

12 In feite ging het om de bekrachtiging van een akkoord dat reeds in juli onder de gouverneurs van de nationale banken van de EU was bereikt en dat later ook door de ECOFIN was goedgekeurd (20 september).

13 *Financial Times*, December 14, p. 2

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

III. Landbouwbeleid

Bij de aanvang van 1996 waren er redenen tot optimisme aangaande het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Sinds de grote hervormingen van 1992 was er een plotse stijging van de consumptie van de meeste producten (uitgez. rundsvlees [14]) opgetreden zodat de marktprijs kon stijgen en er geen (dure) overschotten meer te noteren vielen (mede dankzij de productiereducties). [15] Het gevolg hiervan was dat er serieuse overschotten op de landbouwbegroting te noteren vielen. Daarom ontspon er zich al gauw een discussie over de besteding van deze overschotten. Voor een aantal lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Zweden op kop) was het duidelijk dat deze overschotten niet het argument konden vormen voor een vertraging van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Integendeel. Gezien, naar het oordeel van de Britten en de Zweden, de landbouwers reeds teveel financiële compensaties hadden gekregen voor de verlaging van de landbouwprijzen zoals die in de hervorming van 1992 was vastgelegd, wilden zij een verdere reductie van deze prijzen, bij gelijkblijvend niveau van de compensaties door voeren. In concreto vroegen zij reducties van 5% voor boter, 10-15% voor graan, 10% voor runds- en schapevlees en 3% voor suiker.

De Commissie had hier echter geen oren naar. Zij wilde niet teveel aan het stramien van de hervorming veranderen en stelde dan ook een prijzenpakket voor het seizoen 1997-98 voor dat weinig van het lopende seizoen afweek. Waar de Commissie wel extra aandacht voor vroeg was de strijd tegen de fraude met EU-gelden in de landbouwsector. In het kader daarvan had zij reeds boetes aan verschillende lidstaten opgelegd. Deze zouden worden betaald door de reductie van de subsidies die de Commissie aan de lidstaten stort met het oog op de uitbetaling van deze subsidies aan de landbouwers door de nationale interventiebureaus. [16]

Frankrijk liet zijn stem eveneens horen in het debat rond de begrotingsoverschotten in de landbouw. Voor de Fransen was het duidelijk dat de overschotten aantoonden dat de afname van de EU-productie in graan geen zin meer had en dat dientengevolge het beleid van braaklegging versoepeld moest worden. Deze braaklegging, die een voorwaarde vormt voor grote en middelgrote landbouwbedrijven om in aanmerking te komen voor de compensaties als gevolg van de hervorming van het landbouwbeleid, bedroeg 10% van het bewerkbare land. Frankrijk eiste de voorlopige stopzetting ervan.

---

14 Daar was de consumptie gedaald.

15 In de graansector had dit b.v. tot gevolg dat de export in 1996 slechts 60% van de export in 1995 bedroeg en dat de Commissie exportbelastingen hief om de bevoorrading van de EU-markt te garanderen. In vergelijking met de traditionele politiek van exportsubsidies ging het hier duidelijk om een radikaal andere situatie. Koppel dit aan de schaarste aan graan op de wereldmarkt en het resultaat is dat voor het eerst in meer dan twintig jaar de prijs voor EU-graan onder de wereldmarktprijs lag.
(Zie: *European Voice,* 1996, nr. 6, p. 4)

16 De bedragen die hier werden genoemd (cf.*European Voice,* 1996, nr. 11, p.2)) zijn 400 miljoen ECU voor Italië, 200 miljoen voor Spanje, 116 miljoen voor Ierland, 70 miljoen voor Frankrijk, 20 miljoen voor Duitsland en minder dan 10 miljoen voor elk van de overige lidstaten (waaronder België). Het gaat om boetes die werden opgelegd voor fraude in het jaar 1992.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Door deze uiteenlopende visies op de begrotingsoverschotten, maar ook door de Italiaanse verkiezingen van 21 april [17], bleven de discussies over de landbouwprijzen voor het seizoen 1997-98 aanslepen. [18] Ze zouden al gauw worden verstoord door een crisis van eerste orde: de Gekke Koeien Ziekte.

De hele kwestie kwam aan het rollen waneer de Duitse federale regering door de Commissie op het matje werd geroepen wegens het verbod op de invoer van Brits rundsvlees dat was afgekondigd door vijf Duitse länder. De vijf länder hadden daarvoor ingeroepen dat de consumptie van vlees van runderen die besmet zijn door de Gekke Koeien Ziekte (of BSE) aanleiding kan geven tot het uitbreken van de dodelijke ziekte van Creutzfeldt-Jakob bij de mens. Volgens de Commissie was het verbod op de invoer van dit vlees illegaal omdat het een inbreuk vormde op de interne markt en omdat de Europese Unie reeds maatregelen had genomen om de Europese consument te beschermen tegen de risico's van het BSE.

Naarmate echter de overtuiging veld won dat BSE wel degelijk in verband stond met een aantal dodelijke gevallen van Creutzfeldt-Jakob bij mensen brak er paniek uit op de Europese markt voor rundsvlees. Ook kwamen er meteen negatieve reacties vanwege de landen waarnaar de EU rundsvlees uitvoert. Zo kondigden Egypte en Albanië een verbod op de invoer van EU-rundsvlees af. Een snelle reactie vanwege de Commissie was dus vereist. Op 25 maart stelde de commissaris voor landbouw, Franz Fischler dan ook aan de Commissie voor de invoer van Brits rundsvlees en van bijproducten van runderen (zoals gelatine) op de hele Europese markt te verbieden. Dit verzoek werd, tot grote onsteltenis van de Britse regering, ingewilligd en twee dagen later door Fischler in het Europese Parlement verdedigd. De Britse reactie liet niet op zich wachten. Eersteminister John Major kondigde aan dat het Verenigd Koninkrijk een obstructiepolitiek in de Raad [19] zou voeren zolang het invoerverbod niet was opgeheven. De redenering daarachter was dat niet onomstotelijk was bewezen dat er wel degelijk een verband bestaat tussen BSE en de ziekte van Creutzfeldt-Jakob. Wel stemde zijn regering in met een vernietigingsplan voor de besmette dieren. Een deel van de kosten hiervan (zo'n 320 miljoen ECU per jaar, dit gedurende vijf tot zes jaar) zou door het landbouwbudget van de EU gedragen worden.

De crisis kwam uiteindelijk in twee stappen tot een einde. Ten eerste aanvaardde het Veterinair Comité van de Europese Unie op 19 juni een Brits plan voor de uitroeiing van de ziekte waarbij de Britten zich bereid toonden een hoger aantal runderen preventief te doden dan waar zij aanvankelijk toe bereid geweest waren. De Britten kregen echter niet omidddellijk de goedkeuring vanwege de andere lidstaten van een gefaseerd plan voor de opheffing van het invoerverbod op Brits rundsvlees. Dat gebeurde op de Top van Florence (21 juni). Daar werd het invoerverbod van afgeleide produkten van runderen in de EU opgeheven en werd afgesproken dat de EU verzoeken tot uitvoer van Britse runderen naar landen buiten de EU zou onderzoeken. De Britten interpreteerden dit als een eerste stap naar de opheffing van het verbod tot uitvoer naar derde landen. Voor de mees-

17 Italië was EU-voorzitter in de eerste helft van 1996. Ierland was voorzitter in de tweede helft.

18 Andere kwesties die bleven aanslepen waren de hervorming van de sector groenten en fruit en de sector tabak. Terwijl de Raad uiteindelijk voor het eerste een oplossing vond op 28 oktober (EUROPESE COMMISSIE, *a.w.*, p. 211)geraakte ze niet uit het tweede.

19 Het Verenigd Koninkrijk zou systematisch tegen stemmen in de Raad. Het effect daarvan deed zich vooral gelden bij beslissingen waar unanimiteit vereist is.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

te andere landen was dat niet noodzakelijk het geval. Wat de betekenis echter ook moge wezen, de Britse regering verklaarde in navolging van dit akkoord een einde te zullen maken aan haar obstructiepolitiek. Daarmee kwam een einde aan een zware crisis in de Europese Unie.

De financiële kostsprijs van de BSE-kwestie kreeg echter nog een staartje. Door deze ziekte moest er immers geld gevonden in het landbouwbudget van de eerstkomende jaren. Daarbij was het duidelijk dat de totale landbouwuitgaven niet mochten stijgen (in reële termen). De zoektocht naar het geld voor de eerste twee jaren (1.3 miljard ECU in 1998 en 1.65 miljard ECU in 1999) bleek zeer moeilijk te vallen. Het voorstel van de Commissie, dat enthousiast gesteund werd door het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Denemarken hield in dat de vergoedingen voor het braakleggen van bewerkbare gronden voor de graanteelt gereduceerd zouden worden met 27%. Voor Frankrijk, Duitsland en de zuidelijke lidstaten was dit evenwel onaanvaardbaar. Een eerste poging om een oplossing te vinden in september slaagde niet. Op 28 oktober werd echter wel een akkoord bereikt. Dat spreidt de kosten van de Gekke Koeien crisis over de verschillende landbouwsectoren (met uitzondering van groenten en fruit, olijfolie en rundsvlees) en verstrekt extra subsidies aan de rundsvleessectoren in de verschillende lidstaten. Door de BSE-crisis was immers de vraag naar rundsvlees in de hele EU ineengestort wat een ernstig inkomensverlies voor de betrokken landbouwbedrijven betekende.

IV. Sociaal beleid

Grosso modo kan men stellen dat in de loop van 1996 het sociaal beleid van de Europese Unie gericht was op twee zaken: de richtlijn betreffende het ouderschapsverlof en de richtlijn betreffende de detachering van werknemers (Posted Workers Directive). De eerste kwestie hangt onlosmakelijk samen met de sociale dialoog. Deze dialoog, die door het Sociaal Protocol bij het Verdrag van Maastricht wordt voorzien, wordt gevoerd tussen de Europese sociale partners (UNICE aan werkgeverszijde en ETUC aan werknemerszijde). De resultaten van deze dialoog kunnen dan door de Commissie als voorstel tot richtlijn aan de Raad worden voorgelegd die ze dan kan omzetten in een richtlijn. Tot nu toe is het slechts één keer zover gekomen, m.n. met de richtlijn betreffende het ouderschapsverlof. In feite ging het om de tweede poging om de sociale dialoog als basis van een richtlijn aan te wenden. De eerste (mislukte) poging handelde over de Europese Ondernemingsraad, een onderwerp dat uiteindelijk, ondanks het falen van de sociale partners, toch door de Raad in een richtlijn geregeld werd. [20]

Het ouderschapsverlof werd dus het eerste echte succesverhaal van de Europese sociale dialoog, ook al valt het resultaat ervan misschien wat mager uit voor de lidstaten met een reeds ver gevorderd systeem van sociale bescherming (zoals België). Het akkoord voorziet immers dat ouders van kinderen tot acht jaar gedurende drie maanden onbetaald ouderschapsverlof kunnen nemen. Zoals be-

20 De mislukking van dit overleg werd veroorzaakt doordat de Britse werkgevers zich uit het overleg terugtrokken. Dat was vooral voor UNICE een probleem omdat de Europese werkgevers niet bereid waren hun Britse collega's (CBI) in de kou te zetten. Gezien deze houding trokken de Britse werknemers (TUC) zich eveneens uit het overleg terug (zie: G. FALKNER, European Works Council and the Maastricht Social Agreement: Towards a New Policy Style? *Journal of European Public Policy,* 1996, nr. 2, pp. 192.208. EUROPESE COMMISSIE, *a.w.,* p. 205)

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

paald in het Sociaal Protocol werd het akkoord daarna op voorstel van de Commissie door de Raad als richtlijn bekrachtigd. [21] Dat gebeurde op 3 juni.

De succesvolle afloop van deze sociale dialoog gaf eveneens aanleiding tot nieuwe initiatieven. Ten eerste werd door de sociale partners aangekondigd dat onderhandelingen over een nieuw thema op Europees niveau aangevat zouden worden. Het gaat dan om de flexibilisering van de arbeid en vormen van atypische arbeid (deeltijdse arbeid, interimarbeid, arbeid voor bepaalde tijd). [22] Ten tweede publiceerde de Commissie een mededeling waarin de sociale dialoog geëvalueerd wordt, dit met het oog op de verbetering ervan.

Een andere kwestie die het sociaal beleid van de EU bezighield in 1996 was de kwestie van de detachering van werknemers. Het ging dan om de vraag of werknemers van een lidstaat die in een andere lidstaat gedetacheerd zouden worden, meteen zouden vallen onder de sociale wetgeving van het gastland. Vooral voor de Zuideuropese landen was dit een prangende vraag omdat veel van hun gedetacheerde werknemers precies aantrekkelijk waren in Noord-Europa omdat zij tegen de (goedkopere) voorwaarden van hun eigen land konden blijven werken. Voor de noordelijke lidstaten vormde dit echter een probleem omdat daarmee aan een vorm van sociale concurrentie binnen de EU werd gedaan, wat dan weer de tewerkstelling en de sociale verworvenheden in deze landen in het gedrang kon brengen. De Portugese bouwvakker die de job van zijn Belgische collega's afneemt wanneer hij werkt op de Brusselse bouwwerven vormt hier een typisch voorbeeld. Het was dan ook niet te verwonderen dat de regeling van deze kwestie jaren aansleepte. Voor Spanje en Portugel was de voorgestelde "nuloptie" immers onaanvaardbaar. Voor Portugal en Spanje zou dat nadelig zijn in de bouwsector, omdat veel Portugese arbeiders tijdelijk op bouwwerven in het noorden werken. Portugal was overigens van oordeel dat de regels precies voor die sector strenger waren dan voor andere. Ook Ierland en het Verenigd Koninkrijk verzetten zich ertegen. Het Verenigd Koninkrijk vond het voorstel te restrictief en te verwarrend (*European Voice*, 1996, 14: 16). Ierland kwam echter over de brug nadat een compromis was bereikt waarin werd vastgelegd dat de nuloptie niet zou gelden voor werknemers die onder korte termijn contracten (tot acht dagen) zouden werken. Door de Ierse houding verloren Spanje, Portugal en het Verenigd Koninkrijk evenwel hun blokkerende minderheid in de Raad. Alleen uitstel van de kwestie [23] kon nu nog. Maar ook dat gebeurde niet omdat de nieuwe Spaanse regering besloot de kwestie niet langer te blokkeren. Daardoor stemden alleen Portugal en het Verenigd Koninkrijk tegen wat de aanneming van de richtlijn niet meer kon verhinderen. De Raad slaagde er dan ook in om op 3 juni tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Omdat het Europese Parlement geen amendementen op dit standpunt indiende (zitting september) kon de Raad de richtlijn definitief vastleggen op 24 september 1996. Portugal onthield zich daarbij, terwijl het Verenigd Koninkrijk tegenstemde.

---

21 Het was dus niet van toepassing in het Verenigd Koninkrijk. Gezien de nieuwe Britse regering van Tony Blair op de Top van Amsterdam (16-17 juni 1997) besloten heeft tot het Protocol toe te treden, zal deze richtlijn in de nabije toekomst (m.n. na de ratificatie van het nieuwe Verdrag van Amsterdam) ook in het Verenigd Koninkrijk geldig zijn.

22 EUROPESE COMMISSIE, *a.w.*, p. 232.

23 Cf. het Akkoord van Ioannina van maart 1994 (zie: B. KERREMANS, Het laatste jaar van de Twaalf: de Europese Unie in 1994. *Res Publica*, 1995, nr. 3-4, pp. 461-479.)

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

V. Concurrentiebeleid

Het concurrentiebeleid van de Europese Unie, en dan vooral de rol van de Commissie daarin, heeft in 1996 verschillende keren onder vuur gelegen. [24] Ten eerste was er de klacht dat de Commissie te snel kartels tussen ondernemingen verbiedt omdat ze uitsluitend rekening houdt met de Europese markt of met de nationale markt (als dat de enige relevante markt is). Hoewel er vanuit de Commissie verzet tegen deze bewering kwam, leek het op een bepaald moment alsof Commissievoorzitter Santer deze stelling zou volgen en daarmee zijn concurrentiecommissaris Van Miert in de kou zou laten staan.

Ook vanuit Duitse hoek lag de Commissie onder vuur. De Duitse regering verdedigde immers de stelling dat de beoordeling omtrent kartelvorming best aan een niet-politiek orgaan, een speciaal daartoe op te richten kartelbureau, overgelaten moest worden. Dit gebeurde vanuit de overtuiging van de Duitse regering dat teveel kartelbeslissingen een politieke grond hebben. Zoals te verwachten was kwam er vanuit de hoek van de Commissie verzet tegen dit voorstel, dat de Duitsers overigens aan de Intergoevernementele Conferentie wilden voorleggen. In de loop van 1997 trokken ze het evenwel, wegens het onbegrip van de meeste andere lidstaten, weer in.

Een derde element betrof het voorstel van commissaris Van Miert om de drempels van wanneer de Europese Commissie bedrijfsovereenkomsten (joint ventures) mag onderzoeken te verlagen van het huidige niveau (minimaal 5 miljard ECU omzet op de wereldmarkt en 250 miljoen ECU omzet van één van de twee partners bij de bedrijfsovereenkomst op de Europese markt) tot 2 miljard ECU wereldomzet en 100 miljoen ECU omzet op de Europese markt. [25] Het voorstel werd echter door de lidstaten verworpen. Het zou immers tot gevolg hebben gehad dat de Commissie bedrijfsakkoorden zou kunnen onderzoeken die nu onder de bevoegdheid van de verschillende nationale concurrentieagentschappen vallen.

Veel kritiek was er ook te horen op de beslissing van de Commissie om een overheidssubsidie van 770 miljoen ECU aan Air France toe te staan, ook al waren er aan deze beslissing een aantal voorwaarden verbonden (waaronder de herstructurering van het bedrijf). Hetzelfde gold voor de goedkeuring van overheidshulp aan de Portugese overheidszender RTP. De Commissie gebruikte hier het argument dat de overheid een aantal voorwaarden aan deze oproep oplegde (voorwaarden betreffende de dienstverlening met algemeen belang) die bijkomende kosten met zich meebrengen en die niet voor privé-omroepen gelden. [26]

De aanvraag tot de verlening van staatsteun aan de Griekse luchtvaartmaatschappij Olympic Airways werd daarentegen niet ingewilligd omwille van de onduidelijke argumenten van de Griekse regering omtrent de redenen voor een dergelijke steun. De Commissie had immers geen vrede genomen met argumenten

---

24 Cf. de beslissing van de Commissie (juni 1996) dat de tariefafspraken binnen de Transatlantic Conference Agreement (TACA, dit is een organisatie van transatlantische containervervoerders) een schending waren van het EU-recht.

25 Daarmee zou de Commissie per jaar tussen de 65 en de 80 bijkomende akkoorden moeten onderzoeken (*European Voice*, 1996, nr. 26, p. 28).

26 *European Voice,* 1996, nr. 30, p. 2)

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

zoals de dienstverlening met algemeen belang en was van oordeel dat er geen voldoende garanties waren dat het herstructureringsplan dat in 1995 was overeengekomen met de maatschappij ook echt uitgevoerd zou worden. De steun van 76 miljoen ECU die de Griekse regering wilde verlenen werd dan ook voorlopig niet toegestaan.

VI. Externe economische betrekkingen

A. *De WTO, vrijhandelsakkoorden, Mexico en Zuid-Afrika*

Reeds in 1995 was het opgevallen hoezeer de Europese Unie werk maakte van haar relaties met diverse regio's in de wereld. In 1996 ging dat proces onverminderd voort, zodanig dat de vragen die reeds in 1995 opgeworpen waren, in 1996 daadwerkelijk op de onderhandelingstafel terechtkwamen. Het betrof dan meer bepaald de vraag naar de verenigbaarheid van de verschillende bilaterale akkoorden die de EU met verschillende landen sluit met haar engagementen in de Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization, WTO). Concreet werd deze vraag opgeworpen naar aanleiding van de onderhandelingen voor vrijhandelsakkoorden met Mexico en met Zuid-Afrika. Het ging om akkoorden die in principe tegen 2007 een vrijhandelszone tussen de EU en de betrokken landen zouden creëren. Alvorens de Raad aan de Commissie een onderhandelingsmandaat wilde verlenen, werd deze laatste op verzoek van Frankrijk verplicht een studie uit te voeren over de mate waarin deze akkoorden verenigbaar zouden zijn met de verplichtingen van de EU voortvloeiend uit de bepalingen van artikel XXIV GATT en de daaraan gekoppelde Understanding. [27] Frankrijk, hierin gesteund door andere lidstaten zoals Nederland en Duitsland (nochtans twee lidstaten die traditioneel een groot voorstander van handelsliberaliserende akkoorden zijn) vroeg een dergelijke studie vanuit de vrees dat de Europese Unie verplicht zou kunnen worden gesteld de voordelen die het via deze akkoorden aan Mexico en Zuid-Afrika zou toekennen ook aan alle andere leden van de WTO te moeten toekennen. [28] Overigens ging het hierbij niet zozeer om de voordelen toegekend aan Mexico en Zuid-Afrika maar wel om de principiële vraag in hoeverre de Europese Unie haar beleid van bilaterale handelsakkoorden kan blijven verderzetten zonder daarmee haar WTO-verplichtingen in het gedrang te brengen. Het was eerder bij toeval dat deze kwestie naar aanleiding van Mexico en Zuid-Afrika naar voren kwam. Ze had echter wel een direct gevolg voor deze twee landen. De Europese Commissie moest immers de start van de onderhandelingen uitstellen, wat in de twee betrokken landen niet echt met gejuich werd onthaald. Pas nadat

27 Artikel XXIV van het General Agreement on Tariffs and Trade, dat in het WTO-akkoord is opgenomen, bepaalt de voorwaarden waaronder staten bilaterale handelsverdragen met andere landen kunnen sluiten zonder dat de voordelen die in deze verdragen worden toegekend ook moeten worden toegekend aan alle andere leden van de WTO (dat is het beginsel van de meestbegunstigde natie, zie L. CUYVERS, B. KERREMANS, *Internationale economische organisaties*. Leuven, Garant, 1997). De Understanding is een tekst die vanaf 1995 (de oprichting van de WTO) aan artikel XXIV is toegevoegd en die in een strictere interpretatie voorziet dan artikel XXIV zelf. Het was precies van deze laatste Understanding dat Frankrijk schrik had.

28 Die angst leefde nog meer voor dergelijke akkoorden die een liberalisering van de handel in landbouwprodukten inhouden. Vooral de zuidelijke lidstaten zijn hier bekommerd over, zoals bleek uit de reacties op een paper die het Italiaanse voorzitterschap aan de informele landbouwraad van 5-7 mei had voorgelegd.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

de Commissie een rapport over de verenigbaarheid van vrijhandelsakkoorden met Mexico en Zuid-Afrika met haar WTO-verplichtingen had voorgelegd aan de Raad [29], 1996), kreeg ze de door haar gevraagde onderhandelingsmandaten, waarmee niet gezegd is dat daarmee alle problemen van de baan waren. Integendeel, zowel in de onderhandelingen met Mexico als in deze met Zuid-Afrika stootte de Commissie op de ergernis van de onderhandelinspartners wegens de té beperkte inhoud van het Europese aanbod tot handelsliberalisering. In het geval van Mexico betrof de kritiek vooral dat de EU de invoering van een vrijhandelszone met dat land eigenlijk wilde uitstellen door uitsluitend het engagement daartoe in een akkoord vast te leggen. In het geval van Zuid-Afrika ging de kritiek dan weer vooral over het gebrek aan liberalisering van de handel in landbouwproducten. Als reactie daarop stelde Zuid-Afrika zelf een liberaliseringsvoorstel op waardoor de onderhandelingen maandenlange vertraging opliepen en in 1996 niet tot substantiële resultaten geleid hebben.

B. *Turkije en de douane-unie*

Op het gebied van de externe handel begon 1996 met een nieuwigheid: de inwerkingtreding van de douane-unie met Turkije. Daardoor worden alle belemmeringen voor (de meeste) goederen, kapitaal en diensten tussen de EU en Turkije opgeheven en hanteren beide ten aanzien van derde landen dezelfde douanetarieven. Voorlopig heeft dit echter niet een fundamentele verbetering van de relaties tussen de EU en Turkije opgeleverd. Integendeel, een aantal zaken hebben de relaties tussen beide wat verziekt. Enerzijds was er het Grieks-Turkse conflict over een klein eiland in de Egeïsche Zee. [30] In een bijna 19e eeuwse stijl werd er over en weer gedreigd met als inzet een onbewoond eiland. De Europese Unie zat aardig met de zaak verveeld gezien Griekenland de steun van de andere lidstaten wilde, terwijl deze lidstaten liever uit het Turks-Griekse wespennest wilden blijven. Het Turks-Griekse conflict sloeg ook over naar Cyprus, net nu de druk tot een politieke regeling vanwege de EU opgedreven is omdat Griekenland de Cypriotische toetreding tot de EU zal eisen in ruil voor haar instemming met de toetreding van de Centraal-Europese landen. Die toegenomen spanning op Cyprus bleek toen bij incidenten bij de scheidingslijn tussen het Turkse en het Griekse deel twee manifestanten werden doodgeschoten terwijl ze probeerden een Turkse vlag naar beneden te halen. Opnieuw veroorzaakte dat wederzijdse beschuldigingen tussen Ankara en Athene. Het derde element dat voor moeilijkheden tussen de EU en Turkije zorgde betrof de financiële steun die aan het Douane-Unie verdrag verbonden werd. Aan de basis daarvan lagen twee oorzaken. Enerzijds weigerde Griekenland in te stemmen met het betreffende financieel protocol voordat een oplossing voor het probleem Imia/Kardak was gevonden. Eind 1996 was dat nog steeds niet gebeurd. Anderzijds was er de groeiende ergernis van het Europese Parlement over het uitblijven van verbeteringen in de mensenrechten in Turkije. Het was precies omwille van dit bezwaar dat het de Turkse regering van Tanzu Ciller nogal wat moeite had gekost om 314 Europarlementsleden (de vereiste meerderheid) te overtuigen de douane-unie goed te keuren.

29 EUROPESE COMMISSIE, *a.w.*

30 Het gaat om het eiland met de Griekse benaming Imia en de Turkse benaming Kardak.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Dat was uiteindelijk op 13 december 1995 gebeurd. [31] De verlangens van heel wat parlementsleden betreffende de mensenrechtensituatie werd echter niet bevredigd. Daarbij kwam nog dat de nieuwe Turkse regering o.l.v. Erbakan zich blijkbaar niet in dezelfde mate door de engagementen van Ciller gebonden voelde. [32]

De verslechterde relaties tussen de Europese Unie en Turkije gaf alvast aanleiding tot twee interinstitutionele conflicten in de Europese Unie. Het ging om een conflict tussen de Raad en het Europese Parlement over de opheffingsmogelijkheid van het financieel protocol en om een conflict tussen het Europese Parlement en de Commissie over het onderscheid tussen de vaststelling en de uitvoering van de begroting. Dat laatste conflict brak uit naar aanleiding van de discussies omtrent de bestedingen van de middelen voor MEDA (zie verder).

Het conflict rond de opschorting van het financieel protocol concentreerde zich rond de vraag of het Parlement in de opschorting een rol kon spelen. De Europarlementsleden dachten van wel omdat dat precies één van de argumenten was geweest om het protocol goed te keuren ook al voldeed Turkije niet aan de voorwaarde inzake mensenrechten. Het Parlement zou op zijn minst geconsulteerd moeten worden door de Raad bij een eventuele opschorting. Omdat een beoordeling vanwege het Parlement van de mensenrechtensituatie in Turkije te tijdsrovend zou zijn, hield de Raad zichzelf het recht voor om het protocol op te schorten zonder het Parlement te consulteren. Bovendien was de Raad van oordeel dat een dergelijke opschorting bij unanimiteit moest gebeuren ook al oordeelde het Parlement dat een gekwalificeerde meerderheid moest volstaan. Wie het echter ook bij het rechte eind heeft, het probleem was niet de opschorting van het financieel protocol maar wel de deblokkering van de financiële middelen (goed voor 375 miljoen ECU) van het Protocol. Door het Griekse verzet kon hier echter geen beslissing over worden genomen.

C. *Het gebied van de Middellandse Zee en MEDA*

De hernieuwde aandacht van de Europese Unie voor het gebied van de Middellandse Zee heeft in de loop van 1996 aanzienlijke problemen ondervonden. Dé centrale kwestie werd daarbij gevormd door de mensenrechten. MEDA, dat een programma is dat regionale samenwerking in het gebied wil bevorderen [33], voorzag in een budget van ruim 900 miljoen ECU in 1996. Bij de discussies over de besteding van dat geld kwam het echter tot drie discussies: ten eerste een tussen de Raad en de Commissie over de toebedeling van deze kredieten, ten tweede tussen de Raad en de Commissie over de manier waarop beslissingen over de opschorting van de steun genomen moeten worden en ten derde tussen de Commissie en het Europese Parlement over de mogelijkheden van het Parlement om de MEDA-kredieten voor Turkije op te schorten.

Het eerste conflictpunt betrof de vraag vanwege de lidstaten aan de Commissie dat deze een lijst van landen zou opstellen waarin tevens aangegeven zou wor-

---

31 B. KERREMANS, Het moeilijke keren van de kolos: de Europese Unie in 1995. *Res Publica*, 1995, nr. 3-4, pp. 607-630.

32 Niet vreemd daaraan was het feit dat Erbakan, leider van een Islamitische partij, zich tijdens de verkiezingscampage voor de opheffing van het douane-unieakkoord had uitgesproken.

33 Dit is samenwerking tussen de betrokken landen onderling.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

den hoeveel kredieten er per land weerhouden zouden worden. De Commissie weigerde echter een dergelijke lijst op te stellen omdat volgens haar het MEDA-programma gebaseerd is op projecten die zich niet op bepaalde landen richten maar die voor bepaalde doelstellingen (i.v.m. regionale samenwerking) gelden. De Raad zou uiteindelijk wel in juli een MEDA-verordening goedkeuren en zou in december de nodige financiële middelen vrijmaken.

Het tweede conflict betrof dan weer de vraag of de Raad bij unanimiteit dan wel bij gekwalificeerde meerderheid kon besluiten de hulp in het kader van het MEDA-programma (zo'n 900 miljoen ECU) op te schorten ingeval er schendingen van de mensenrechten zouden optreden. De these van de Commissie - m.n. dat gekwalificeerde meerderheid volstond - werd niet gedeeld door sommige lidstaten (het Verenigd Koninkrijk op kop). De redenering was immers dat een dergelijke beslissing betrekking heeft op het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid en dus onder de unanimiteitsregel (tweede pijler) valt.

Het derde conflict deed zich dan weer tussen het Parlement en de Commissie voor. Turkije was hier de grote splijtzwalm. Het Parlement was van oordeel dat het via een begrotingsbeslissing de kredieten voor Turkije kon blokkeren. De Commissie oordeelde van niet. De redenering daarbij was tweeërlei: enerzijds is het MEDA-programma een programma dat zich op specifieke acties en niet op specifieke lidstaten richt. Het stopzetten van de financiering voor één land is derhalve moeilijk, zoniet onmogelijk. Anderzijds, zo oordeelde de Commissie, viel de beslissing omtrent de besteding van de middelen via MEDA onder de bevoegdheden die de Commissie in de uitvoering heeft. Door de goedkeuring van MEDA, zo oordeelde de Commissie, had het Parlement immers reeds de budgettaire beslissing genomen. De verdeling van de middelen over projecten en landen viel derhalve onder de bevoegdheid van de Commissie om de begroting uit te voeren (art. 205 EG). Het Parlement had hier dus geen zeg meer in.

Juridisch gezien had de Commissie hier gelijk in, maar politiek gezien lag dit moeilijker. Het compromis was dan ook dat terwijl de Commissie wel degelijk over de besteding kan beslissen, zij zich ertoe moest verbinden om periodiek te rapporteren aan het Parlement over de projecten waaraan de middelen besteed zijn.

D. *Zuid- en Zuidoost-Azië en ASEM*

In het voorbije jaar heeft de Europese Unie heel wat aandacht besteed aan haar relaties met de landen van Zuid-Oost Azië en Zuid-Azië. Die hernieuwde belangstelling heeft een aantal oorzaken. Ten eerste vormt ze een reactie op een aantal regionaliseringstendensen in de wereld. Het gaat dan vooral om de oprichting van APEC, de Asian-Pacific Economic Cooperation. Deze werd in 1993 in Seattle boven de doopvont gehouden en was vooral een Amerikaanse poging om de relaties met Zuid-Oost Azië te versterken. Ook al zijn de grote plannen voor APEC (zoals een vrijhandelszone) nog niet echt van de grond gekomen, de oprichting ervan was voldoende om in Europa de aandacht voor de regio te verscherpen. Het gevoel dat de Amerikanen ten koste van de Europeanen een bevoorrechte relatie met de Aziaten zouden kunnen ontwikkelen, was daar niet vreemd aan.

Een tweede reden, die overigens maar moeilijk is los te koppelen van de eerste, heeft dan weer betrekking op het afzetpotentieel dat de Aziatische markten

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

voor de Europese Unie kunnen bieden. Zoals recentelijk werd aangegeven in een RAND-studie [34], beschikt Azië over het grootste economische groeipotentieel en gaat het om de snelst groeiende afzetmarkt. Volgens de desbetreffende studie zouden de volgende vijf Aziatische landen (China, Japan, India, Zuid-Korea en Indonesië) tegen 2015 tezamen instaan voor ruim 45% van het wereldproduct [35] tegen 25% voor de Verenigde Staten en 15% voor de Europese Unie. Terwijl dat voor de Aziatische landen een aanzienlijke toename voor hun aandeel zou betekenen, zou dat aandeel van de VS en de EU ongeveer gelijk blijven met het huidige niveau. Het is dan ook niet te verbazen dat zowel de VS als de EU een meer dan gewone interesse voor dit gebied aan de dag leggen en in ruil daarvoor bereid zijn een oogje dicht te knijpen wanneer mensenrechten ter sprake komen. Dat laatste heeft overigens ook tot gevolg dat er in de EU verre van unanimiteit bestaat over de versterking van de relaties met deze landen. [36] Wat er ook van mogen zijn, in 1996 werd alleszins een begin gemaakt van de versterking van de relaties. Zo werd op 1 en 2 maart in Bangkok de eerste Topconferentie Azië-Europa gehouden en werd in dat kader daarvan afgesproken dat meerdere van deze conferenties zouden volgen. Ze kregen het acronym ASEM (Asia-Europe Meetings) mee. Hoewel de engagementen die uit deze eerste ASEM zijn voortgesproten op generlei wijze vergelijkbaar zijn met deze die in de APEC bestaan, toch heeft de ASEM aanleiding gegeven tot enkele concrete stappen in de richting van de versterking van de onderlinge betrekkingen. [37] Zo beloofde de EU dat elke vorm van marktopening van de betrokken Aziatische landen door de EU beantwoord zou worden door een analoge opening van haar markten. Daarnaast werden in de loop van 1996 verschillende follow-upvergaderingen rond specifieke thema's (zoals investeringen, douanesamenwerking en handelsverkeer) georganiseerd. [38]

Omdat de Zuid-Aziatische landen (India, Pakistan, Nepal en Bangladesh) geen deel uitmaken van de ASEM heeft de Europese Unie aansluitend op de ASEM-vergadering in Bangkok stappen gezet tot versterking van de relaties met deze landen. Vooral ten aanzien van India (dat eveneens over een indrukwekkende markt beschikt) is dit gebleken. Hoe zich dat vertaald in concrete engagementen zal - overigens net als voor ASEM - in de toekomst moeten blijken.

E. *Transatlantische betrekkingen, Helms-Burton en de WTO*

Het voorbije jaar vormde zowat het eerste jaar waarin gewerkt kon worden aan de nieuwe Transatlantische Agenda die in december 1995 te Madrid boven de doopvont was gehouden. Deze Agenda, die een reeks onderhandelingen over concrete thema's voorzag, was bedoeld als een instrument om de relaties tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie te verbeteren. Langs Europese zijde speelde daar o.m. de angst voor een Amerikaans regionalisme in mee. Deze was

34 Geciteerd in *The Wall Street Journal*, April 8, 1997

35 Dat is alles wat er op één jaar in de wereld geproduceerd wordt.

36 Cf. de manier waarop de toetreding van Birma tot de ASEAN de relaties tussen deze organisatie en de EU bemoeilijkt. Tegen Birma zijn immers nog steeds sancties van toepassing.

37 *Financial Times*, March 4, p. 4

38 EUROPESE COMMISSIE, *a.w.*, pp.362-363.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

o.m. ingegeven door NAFTA [39] en APEC (cf. supra). In deze Transatlantische Agenda werd o.m. de idee van een Transatlantische Markt [40] in het vooruitzicht gesteld, ook al is men steeds vaag gebleven over wat deze markt dan wel juist moet voorstellen. Belangrijk is alleszins ook dat de hele Transatlantische samenwerking een bijkomende impuls heeft gekregen vanuit de samenwerking tussen het bedrijfsleven van beide kanten van de Atlantische Oceaan, via de TABD. [41] Deze oefent een "zweepfunctie" uit t.a.v. van de overheden in de EU en de VS.

In 1996 liep het echter goed mis met de nieuwe Transatlantische Agenda. Niet alleen slaagde de EU en de VS er maar moeilijk, of niet in hun meningsverschillen over kwesties die in de WTO onderhandeld worden, te overbruggen, tevens werd de onderlinge relatie grondig verziekt door de extra-territoriale effecten van twee Amerikaanse wetten, de Helms-Burton Act en de D'Amato Act.

De extra-territoriale effecten van de Helms-Burton en de D'Amato wetten betreffen het feit dat Europese bedrijven of bedrijfsleiders die investeren, samenwerken, respectievelijk bezoeken afleggen aan Cubaanse bedrijven die in feite genationaliseerde Amerikaanse bedrijven zijn, het risico lopen daarvoor in de Verenigde Staten vervolgd te worden. Voor bedrijven gebeurt dat onder de vorm van schadevergoedingen die de vroegere eigenaars van de genationaliseerde bedrijven voor een Amerikaanse rechtbank kunnen eisen. Voor bedrijfsleiders gaat het om een mogelijk toegangsverbod tot het grondgebied van de Verenigde Staten. In de D'Amato wet gaat het uitsluitend om investeringen van bedrijven en betreft het niet Cuba maar Libië en Iran, twee landen die als steunverleners aan het internationale terrorisme gebrandmerkt zijn.

De Europese Unie, met daarin op kop Groot-Brittannië, Spanje en Italië, reageerden furieus op deze wet omdat ze zich rechtstreeks poogde te mengen in de bilaterale handelsrelaties van o.m. de Europese Unie met Cuba, Libië en Iran. In 1996 escaleerde de hele zaak en blokkeerde ze in grote mate de betrekkingen tussen de VS en de EU. In 1997 zou de zaak zelfs een directe bedreiging gaan vormen voor de WTO en zou een grote crisis in deze organisatie slechts op het nippertje afgewend worden.

Een ander thema dat de relaties tussen de VS en de EU enigzins verstoorde betrof de onderhandelingen inzake telecommunicatie diensten in de WTO. Normaal hadden deze onderhandelingen in april 1996 afgerond moeten geweest zijn, maar dat lukte niet omdat de Verenigde Staten haar aanbod vlak voor het verstrijken van de deadline introk. Eén van de redenen daartoe vormde, aldus de VS, de te beperkte bereidheid van de Europeanen om hun markt te openen. Dat was o.m. het gevolg van de uitzonderingen die de EU na de liberalisering van de Europese telecommunicatiemarkt in 1998 zou behouden. Enerzijds ging het om beperkingen op buitenlandse investeringen in de telecommunicatiesectoren van Frankrijk, Spanje, Portugal, Ierland, Griekenland en België. [42] Anderzijds betrof het de weigering van Portugal en Spanje om de vrijmaking van hun telecommunicatiemarkt voor de andere EU-lidstaten tegen respectievelijk 2000 en 1998 ook toe te staan voor bedrijven van buiten de EU.

39 North American Free Trade Agreement, bestaande uit de Verenigde Staten, Canada en Mexico.

40 Transatlantic Marketplace

41 Transatlantic Business Dialogue

42 *Agence Europe,* nr. 6850, p. 12.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

De reactie van de EU op deze Amerikaanse kritiek was echter dat ook de Verenigde Staten in hun aanbod ernstige restricties handhaafden. Zo zouden satellietdiensten niet voor Europese bedrijven openstaan waardoor deze bij hun toegang tot de lokale Amerikaanse telefoonmarkt gebruik zouden moeten maken van de reeds aanwezige (door Amerikaanse bedrijven bezitte) infrastructuur. Daarnaast was er de Europese kritiek op de Amerikaanse beperkingen op het gebruik dat niet-Amerikanen kunnen maken van radiogolven. Licenties zouden alleen maar worden verleend aan bedrijven met een minimaal Amerikaans aandeel van 80%. Ook dat zou een domper op de markttoegang voor Europeanen zetten omdat de snelst groeiende markt die van de mobiele telefoons is. Precies daar zouden Europese bedrijven in hun toegang tot de Amerikaanse markt gedwarsboomd worden.

Door dit conflict konden de telecommunicatieonderhandelingen dus niet afgerond worden tegen eind april 1996. Maar daarmee vielen ze nog niet stil. Vooral in het najaar van 1996 geraakten ze gedeblokkeerd doordat zowel de Europese Unie als de Verenigde Staten water bij de wijn deden. Nadat de Commissie Frankrijk, België en Spanje had overtuigd de restricties voor buitenlandse investeerders te laten varen konden de onderhandelingen weer van start gaan. [43] De vertraging die het hele proces had opgelopen, had evenwel tot gevolg dat een WTO-akoord over deze materie pas in februari 1997 mogelijk werd.

VII. De Intergoevernementele Conferentie

Op 27 maart 1996 werd te Turijn de lang aangekondigde en voorbereidde Intergoevernementele Conferentie opgestart. Deze conferentie beoogde twee doelstellingen. Enerzijds de "verbetering" van het Verdrag van Maastricht en anderzijds de voorbereiding van de Europese Unie op de nakende toetredingen van Centraal-Europese landen en Cyprus. Men verwacht immers dat deze uitbreidingen bij de aanvang van de volgende eeuw zullen plaatsvinden. [44]

Voor het verloop van de IGC in 1996 moet een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de eerste drie maanden van deze conferentie onder Italiaans voorzitterschap en de daaropvolgende zes maanden onder het voorzitterschap van Ierland. Tijdens de eerste drie maanden van de IGC werd eigenlijk nauwlijks enige vooruitgang geboekt. Aan de basis daarvan lag vooral het probleem van de Gekke Koeien Ziekte en de Britse obstructiepolitiek als gevolg daarvan. Een bijkomend probleem was echter dat de algemene verwachting bestond dat de IGC zeker tot half 1997 zou duren (wat ook het geval bleek te zijn) zodat té concrete, want politiek té riskante discussies zoveel mogelijk werden uitgesteld. De IGC bleef daardoor grotendeels beperkt tot een reeks toespraken waarop de lidstaten hun standpunten over deze of gene materie uiteenzetten.

---

43 *Agence Europe*, nr. 6853, p. 9.

44 Op 16 juli 1997, de dag waarop de Commissie haar adviezen over de uitbreidingen uitbracht, werd het duidelijk dat zes landen als eerste zullen toetreden (wellicht tegen 1 januari 2002, maar zeker is dat niet. Vooral voor Polen waar zich serieuze problemen stellen i.v.m. landbouw en industriële herstructurering, zou een latere toetreding best kunnen). Zie *Le Monde*, 5 juillet 1997, p. 4

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Tijdens het tweede semester van 1996 werd het, onder impuls van het Ierse voorzittershap, echter over een andere boeg gegooid. De bedoeling van de Ieren was duidelijk om naar een ontwerpverdrag te streven tegen de Top van Dublin in december. Daar zijn ze ten dele in geslaagd. Hun benadering bestond uit drie delen. Ten eerste door de organisatie van wekelijkse vergaderingen (die telkenmale twee dagen duurden) van de persoonlijke vertegenwoordigers van de ministers van buitenlandse zaken van de lidstaten rond de IGC. Ten tweede door de vergaderingen van de ministers omtrent de IGC zelf duidelijk gescheiden te houden (ook ruimtelijk) van degene die in het kader van de Raad Algemene Zaken plaatshadden. Ten derde door op deze vergaderingen te werken met voorbeelden van mogelijke verdragsartikels. Dat dwong de participanten ertoe dubbelzinnigheden inzake hun houding ten aanzien van de betrokken thema's weg te nemen.

Nochtans was de context waarin de IGC werd gevoerd ook voor de Ieren verre van optimaal. Integendeel. Ten eerste was er de Gekke Koeien Ziekte, die John Major ertoe bracht zich verder binnen de EU te isoleren. Ook al werd in juni 1996 te Firenze een voorlopige oplossing voor dit probleem gevonden, de Gekke Koeien Ziekte bleef als een zwaard van Damocles boven de IGC hangen.

Ten tweede verloor John Major gedurende het Ierse EU-voorzitterschap zijn meerderheid in het Lagerhuis door de dood van een conservatief parlementslid. Dat maakt hem enerzijds afhankelijk van de Noordierse Unionisten en anderzijds nog kwetsbaarder ten aanzien van de "Euro-sceptics" in zijn eigen partij.

Een derde negatief element was de opmerking van Helmut Kohl, begin oktober, dat er na de IGC wel eens een nieuwe IGC over een "Maastricht III" zou kunnen komen. Hoewel Kohl nadien de betekenis van zijn woorden sterk relativeerde, voedde dit de indruk dat de belangrijke thema's, en dan vooral de institutionele voorbereiding op de uitbreiding van de Europese Unie, niet op deze IGC geregeld zouden worden.

Een vierde element, tenslotte betrof het Frans-Duitse initiatief betreffende de "versterkte samenwerking" (coopération renforcéé/enhanced cooperation). Het initiatief zelf werd aangekondigd op een bijeenkomst van de Franse en de Duitse ministers van buitenlandse zaken op 2 oktober (niet toevallig vlak voor de informele Europese Raad van Dublin van 5 oktober, een Top die er overigens vooral onder Franse druk was gekomen). De eigenlijke tekst van het initiatief werd op 18 oktober uitgebracht. Met "versterkte samenwerking" verwezen De Charette en Kinkel naar de mogelijkheid die er voor beperkte groepen van EU-lidstaten moet gecreëerd worden om samen "verder te gaan" ondanks het verzet van sommige anderen en met de mogelijkheid dat die anderen ook toetreden tot de versterkte samenwerking indien zij dat wensen. Inspiratiebron voor dit systeem vormde ongetwijfeld de EMU die aan het Verenigd Koninkrijk en Denemarken de gelegenheid geeft niet mee te doen, terwijl dat de andere lidstaten er niet van weerhoudt om onder elkaar een munteenheid te realiseren.

Hoewel aanvankelijk niet alle lidstaten enthousiast op dit voorstel reageerden, werd de idee van de "versterkte samenwerking" gaandeweg aanvaard. In de loop van 1997 zou het één van de centrale thema's van de IGC worden. De vraag die dan een rol speelde betrof de wijze waarop binnen het kader van de EU de beslissing zou kunnen genomen worden om een beperkt aantal lidstaten toe te staan "verder te gaan".

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

Hoewel de IGC dus met een reeks problemen werd geconfronteerd en er dus weinig grote doorbraken in de loop van 1996 te verwachten vielen, slaagde het Ierse voorzitterschap er toch in de conferentie in 1996 af te sluiten met een soort ontwerpverdragstekst. Deze tekst was bedoeld als een soort onderhandelingsbasis voor de verdere onderhandelingen in 1997. Zelf vormde het zowat de resultante van het reeds verrichte werk in 1996.

In hun ontwerptekst zijn de Ieren tegelijkertijd voorzichtig en voortvarend geweest. Voorzichtig omdat ze een aantal controversiële onderwerpen uit de weg zijn gegaan. Voortvarend omdat ze uit de discussies in de IGC-werkgroep een aantal conclusies hebben gedistilleerd die meer zijn dan het gemiddelde van de ingenomen standpunten. [45] Bij een aantal van de Ierse voorstellen zullen we blijven stilstaan. Zij moeten aantonen dat het Ierse voorzitterschap - rekening houdend met de grote politieke beperkingen van de huidige IGC - wel degelijk "een kwalitatieve stap voorwaarts" heeft willen zetten.

Een eerste thema waar duidelijke vooruitgang werd geboekt, betrof de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken (de zgn. derde pijler van Maastricht). Alles wat binnen de derde pijler te maken heeft met het vrij verkeer van personen, zo werd overeengekomen, zou opgenomen worden in de eerste pijler. Dat betekent dat voor deze zaken de "communautaire methode" gebruikt zou worden, ook al was niet altijd duidelijk welke rol het Parlement aangemeten zou krijgen en betekende dit niet dat de unanimiteitsregels in alle gevallen vervangen gingen worden door de gekwalificeerde meerderheid. Wel verwierf de Commissie er in principe het initiatiefmonopolie en kwamen de betrokken materies binnen de jurisdictie van het Hof van Justitie van de EG. Hoewel het Ierse voorzitterschap het verzet van "een aantal lidstaten" op dit terrein noteerde, stelde ze toch de transfer van deze materies van de derde naar de eerste zuil voor. Thema's die daarbij voorgesteld werden waren de controles aan de buitengrenzen van de EU, het beleid ten aanzien van asiel, immigratie en ten aanzien van onderdanen van derde landen die zich op het grondgebied van de lidstaten bevinden, administratieve samenwerking op deze terreinen, acties ten aanzien van drugs (waar het Frans-Nederlandse conflict zwaar bleef doorwegen) en douanesamenwerking.

Een tweede thema betrof de werkgelegenheid. In verschillende basisbepalingen (zoals art. B, art. 2, art. 3 EG) werd de inschrijving van "een hoog niveau van werkgelegenheid" beoogd. Tevens werd een nieuwe titel inzake werkgelegenheid voorgesteld. De rol van de EU zou hier echter beperkt blijven tot het stimuleren en steunen van de lidstaten en tot het evalueren van hun werkgelegenheidsbeleid. Van bindende criteria en sancties (zoals sommige lidstaten wilden) was vooralsnog geen sprake.

Indrukwekkend waren de voorstellen van het Ierse voorzitterschap op het gebied van het GBVB, ook al gaven de auteurs toe dat deze zaak verre van uitgeklaard was. Opvallend bij de voorstellen was alleszins de sterkere rol die de secretaris-generaal van de Raad toebedeeld kreeg (incl. op het gebied van de vertegenwoordiging van de EU in naam van de Raad en in samenwerking met het Voor-

45 Zoals een Belgisch diplomaat opmerkte hebben de Ieren het gemiddelde van de verschillende standpunten gezocht en het resultaat wat meer in de richting van een supranationale oplossing verschoven.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

zitterschap). Daarnaast viel ook de vermelding van een "early warning capability" op. Deze zou door het secretariaat-generaal van de Raad opgenomen worden en moest de EU in staat stellen sneller en vroeger op crises in te spelen. Tenslotte viel het besluitvormingssysteem op. Voor gemeenschappelijke acties zouden de beslissingen bij unanimiteit genomen worden. Onthoudingen zouden het nemen van dergelijke beslissingen echter niet kunnen verhinderen. De landen die zich zouden onthouden, zouden echter niet door de betrokken beslissing gebonden zijn. Wel zouden deze landen aanvaarden dat de Unie erdoor gebonden zou zijn (men spreekt daarom van de constructieve onthouding). Tevens zouden de betrokken landen zich onthouden van elke actie die tegen de principes van de bedoelde beslissing in zouden druisen. Indien het aantal onthouders 25 stemmen zou vertegenwoordigen (volgens de stemmenverdeling van de gekwalificeerde meerderheid), zou de beslissing evenwel niet genomen kunnen worden.

Voor de andere beslissingen van het GBVB zou de gekwalificeerde meerderheid met minimum 10 lidstaten die voorstemmen gelden. Adder onder het gras was hier echter dat een lidstaat, wanneer deze een "reden van nationaal beleid" zou opwerpen, de zaak naar de Europese Raad zou kunnen doorverwijzen die dan bij unanimiteit zou beslissen.

Verder werd in het kader van het GBVB voorgesteld de Europese Unie rechtspersoonlijkheid te verlenen (tot nu toe bestond die niet voor de EU, wel voor de EG) evenals de mogelijkheid om internationale akkoorden te onderhandelen. Daarbij zou, voor zover het gaat om akkoorden die niet vallen binnen de jurdisdictie van de EG, het Voorzitterschap onderhandelen op basis van een mandaat dat door de Raad bij unanimiteit wordt vastgelegd. De Raad zou het akkoord, eveneens bij unanimiteit, sluiten.

Het magere deel van de Ierse ontwerptekst was ongetwijfeld het institutionele deel. De echte onderhandelingen moesten hier eigenlijk nog beginnen. Grote thema's zoals de gekwalificeerde meerderheid, de samenstelling van de Commissie in een uitgebreide Unie en de eventuele nieuwe bevoegdheden van het Parlement konden duidelijk nog niet aangesneden worden. Wat wel werd voorgesteld was de afschaffing van de samenwerkingsprocedure (uitgez. voor bepaalde onderdelen van de EMU) en de omvorming van de medebeslissingsprocedure tot een echte medebeslissingsprocedure. [46] Ook werd deze procedure lichtjes vereenvoudigd. Het bleef evenwel onduidelijk welke procedure er zal toegepast worden op die terreinen waar tot nu toe de samenwerkingsprocedure gold.

VIII. Conclusie

Hoewel het afgelopen jaar voor de Europese Unie niet echt als succesvol kan worden omschreven, ging het toch om een interessant jaar. Ten eerste maakte de Gekke Koeien Ziekte op een schrijnende manier duidelijk hoe kwetsbaar de Europese Unie kan zijn voor de ontwikkelingen in haar lidstaten. Hoewel het hier om een grote lidstaat ging wat enige voorzichtigheid in veralgemeningen vereist,

46 Anders dan voor de huidige procedure, zou het Parlement in alle gevallen mee met de Raad de inhoud van een beslissing moeten *goedkeuren*. Nu zijn er gevallen waarin het Parlement een beslissing moet *afkeuren*, wil het gemeenschappelijk standpunt van de Raad niet definitief worden. Op de Top van Amsterdam, die in juni 1997 de IGC afsloot, werd deze wijziging aan de procedure aanvaard.

Dit artikel uit Res Publica is gepubliceerd door Boom bestuurskunde en is bestemd voor anonieme bezoeker

toch is duidelijk geworden hoe de hele EU gegijzeld kan worden door de gebeurtenissen in één lidstaat. De kwestie van het eiland Imia maakt immers duidelijk dat dit ook, tot op zekere hoogte, voor kleinere lidstaten geldt. Elke uitbreiding van de Unie maakt ze daardoor kwestbaarder, wat het risico op nieuwe crises zoals deze veroorzaakt door de Gekke Koeien Ziekte alleen maar vergroot.

Een tweede interessant element was ongetwijfeld het effect van de uiteenlopende projecten van elk van de lidstaten op het Europese integratieproject in het algemeen. De IGC heeft immers duidelijk gemaakt dat de uitbreiding van de Europese Unie in 1995 (met Oostenrijk, Zweden en Finland) de groep van lidstaten die in de EU uitsluitend een economisch project zien, versterkt heeft. Tot op zekere hoogte werkt dit verlammend op het proces van de aanpassing van de EU aan haar zich uitbreidend lidmaatschap. Bij een effectieve uitbreiding en in het licht van het voorgaande riskeert dit al snel over te slaan op de werking van de Europese Unie in het algemeen.

Een derde interessant element dat in 1996 opdook was het toenemende effect van de politisering van de rol van de Europese Commissie op domeinen die traditioneel tot haar gewone taken behoren. Met name heeft zich dat gemanifesteerd op het terrein van het concurrentiebeleid en op het vlak van de implementatie. Het gaat hier om twee terreinen waar de Commissie bijna per definitie regelmatig tegen de wielen van de lidstaten moet rijden. Alleen lijken sommige lidstaten dat minder te verdragen dan in het verleden. Koppel daaraan de sterkere rol die de Commissie in de toekomst in het Stabiliteitspact zou spelen (o.m. in de inschatting van de begrotingstekorten, wat dan weer een direct effect heeft op de mogelijke - zeer zware - sancties t.a.v. de EMU-lidstaten die hier systematisch tekort schieten) en al snel wordt duidelijk dat het risico dat de Commissie de boeman van de EU wordt, steeds groter wordt. Of de Europese Unie als geheel baat heeft bij een dergelijke evolutie is maar zeer de vraag.

Summary: **Between gridlock and reform: the European Union in 1996**

1996 was a year of both gridlock and reform for the European Union. The EU experienced one of its major institutional crises with the Mad Cow Disease. It was equally confronted with only minor progress in the ongoing Intergovernmental Conference for institutional reform as no major breakthroughs could be expected before the UK elections of May 1997. However, some major achievements occured as well. The adoption of the Stability Pact at the Dublin Summit in December increased the credibility of the EMU-project seriously. At the same time, the EU intensified its efforts to improve its trade relations with different parts of the world, especially South and South-East-Asia. At the same time however, the Commission has been confronted with increasing disputes on the way in which it uses its prerogatives in competition policy and the enforcement of implementation.