

Tussen schok en overgang : de Europese Unie in 2001

Bart Kerremans

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

Edith Driessens

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

Het jaar 2001 zal ongetwijfeld vooral geassocieerd blijven met de aanslagen van 11 september in de Verenigde Staten. Tot op zekere hoogte geldt dit ook voor de Europese Unie aangezien de aanslagen in belangrijke mate hun stempel hebben gedrukt op het Europese integratieproces, denken we maar aan de ontwikkeling van het Europees aanhoudingsmandaat. Maar 2001 was – althans wat de EU betreft – meer dan alleen een verhaal van anti-terroristische maatregelen. 2001 was eveneens het jaar waarin België – tijdens het tweede semester – het Raadsvoorzitterschap van de Europese Unie bekleedde. Het was ook het jaar waarin tijdens de G7-G8-top in Genua bij het straatprotest een dodelijk slachtoffer viel, dit slechts enkele weken nadat de Europese Raad van Göteborg ook al met straatgeweld geconfronteerd werd. Evenzeer was 2001 een jaar waarin de kloof tussen de VS en de EU op een aantal vlakken groter werd (Kyoto-protocol, Missile Defense), hoewel de machtsblokken mekaar opnieuw vonden op de Ministeriële Conferentie van de WTO in Doha (Qatar), waar een nieuwe multilaterale onderhandelingsronde betreffende de internationale handel van start ging. Tenslotte was 2001 het zoveelste jaar op rij in het onderhandelingsproces tussen de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten met het oog op de uitbreiding van de Europese Unie. In 2001 werden in dit kader voor het eerst de tien kandidaat-lidstaten bij naam genoemd die wellicht reeds tegen einde 2002 de toetredingsonderhandelingen afgesloten zullen hebben, waardoor hun daadwerkelijke toetreding in 2004 mogelijk wordt. Deze toetredingen zullen ongetwijfeld het aanzicht van de EU grondig veranderen. In anticipatie en voorbereiding hierop werd op het einde van het jaar – onder impuls van het Belgisch voorzitterschap – de *Verklaring van Laken* aangenomen dewelke de basis vormt voor de *Conventie over de toekomst van Europa* die op 28 februari 2002 van start is gegaan. De Verklaring van Laken vormde ongetwijfeld één van de hoogtepunten van de Europese Unie in 2001. Het dieptepunt was wellicht het Ierse referendum van 7 juni 2001 waarin een meerderheid van de bevolking (57.87 %) – weliswaar bij een vrij lage opkomst (34.79 %) – het *Verdrag van Nice* afkeurde.¹ Beide gebeurtenissen weerspiegelen ongemeen scherp de

¹ Op 26 februari 2001 ondertekenden de vijftien lidstaten een verbeterde versie van het Verdrag van Nice. In 2001 werd de goedkeuringsprocedure afgerond in vijf lidstaten (Denemarken, 13 juni 2001; Luxemburg, 24 september 2001; Frankrijk, 19 oktober 2001; Spanje, 27 december 2001 en Nederland, 28 december 2001).

situatie waarvoor de EU zich momenteel – in het licht van de geplande uitbreiding – geplaatst ziet. Ze geven immers uitdrukking aan het feit dat het spanningsveld tussen de wens om uit te breiden («widening») en de moeilijkheden om te verdiepen («deepening») groter wordt. De toekomst zal uitwijzen hoe de Europese Unie met deze spanningen is omgegaan.

I. Het Lissabonproces en de interne markt

De grote uitdaging voor het interne marktbeleid in 2001 werd gevormd door de ambitieuze doelstelling die op de Top van Feira (Lissabon, 23-24 maart 2000) werd vastgelegd en die erin bestaat de EU tegen 2010 te maken tot de meest competitieve en dynamische kenniseconomie waarin sociale cohesie bevorderd wordt.² Hoewel deze doelstelling meer omvat dan alleen de interne markt, vormt deze een belangrijke schakel in het bereiken ervan. Sectoren die in de loop van 2001 in het oog sprongen waren de financiële diensten, telecommunicatie, energie (gas en elektriciteit), postdiensten en transport. Daarnaast dook ook de discussie over de patentbescherming en over de bescherming van auteursrechten op. Wat de kwestie van de sectoren elektriciteit, gas, postdiensten en transport betrof, speelde op de achtergrond een bredere discussie over de diensten van algemeen economisch belang mee. Reeds in 2000 had de Franse premier Lionel Jospin dit beklemtoond. De Commissie poogde dan ook een reeks criteria op te stellen om dit begrip te verduidelijken en de voorwaarden te bepalen volgens dewelke overheidssubsidies aan dergelijke diensten mogen worden besteed.³ In eerste instantie werd gewezen op de brede erkenning die dergelijke diensten in de EU genieten, enerzijds door de verwijzing ernaar in het EG-verdrag en anderzijds doordat de toegang tot dergelijke diensten in artikel 36 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie als een basisrecht wordt erkend. In tweede orde werd ingegaan op de voorwaarden waaronder overheidssteun ten behoeve van dergelijke diensten geoorloofd is. Een belangrijk criterium hierbij is dat de steunmaatregel noodzakelijk is opdat de betrokken dienst aangeboden zou kunnen worden.⁴ De omvang ervan wordt beperkt door de extra kost die ontstaat als gevolg van het feit dat het een dienst van algemeen economische belang betreft. In derde orde stelde de Commissie de ontwikkeling van een kader in het verschiet dat meer rechtszekerheid zou creëren voor overheidssteun die ten behoeve van dergelijke diensten verleend wordt. In de loop van 2002 zou dit kader in overleg met de lidstaten ontwikkeld worden.

De aandacht van de Commissie voor diensten van algemeen economisch belang mag dan zijn toegenomen, het had zeker niet tot gevolg dat het controversiële karakter van de liberalisering van sommige van deze diensten er kleiner op werd. Dat bleek in de aanloop naar de Europese Raad van Stockholm op 23 en 24 maart 2001. De kritiek in de maanden vóór deze top was precies dat de mooie woorden van Lissabon niet altijd in de praktijk waren vertaald ondanks enkele successen

² Presidency Conclusions, Lisbon European Council, punt 5.

³ Verslag aan de Europese Raad van Laken : Diensten van algemeen belang, COM(2001) 598.

⁴ COM(2001) 598, p. 8.

eind 2000 (o.a. wat betreft de elektronische handel). Deze kritiek richtte zich in eerste instantie op de energiesector, in casu gas en elektriciteit. Daar waren ook redenen voor. De Commissie had immers een voorstel gedaan waarin de volledige liberalisering ervan tegen eind 2005 gerealiseerd zou zijn. Tegen eind 2003 en eind 2004 moest de liberalisering van respectievelijk elektriciteit en gas voor bedrijfsgebruikers klaar zijn. Sommige lidstaten – zoals het Verenigd Koninkrijk en Spanje – vonden dat de volledige liberalisering reeds eind 2003 moest worden vastgelegd. Duitsland en Nederland drongen aan op eind 2004.⁵ De Franse regering verzette zich echter tegen deze deadlines en drong aan op een «gecontroleerde liberalisering». De Top van Stockholm bracht wat dit betreft niet veel zoden aan de dijk, ook omdat kanselier Gerhard Schröder weigerde op dit vlak druk op de Fransen uit te oefenen. De Frans-Duitse as – die op de Top van Nice in december 2000 zo goed als onbestaande leek – was blijkbaar weer springlevend. Over de deadlines voor de energiesector werd geen akkoord bereikt. Wél werd vastgesteld dat de Commissie van haar prerogatieven op het vlak van concurrentiebeleid gebruik kon maken om oneerlijke concurrentie van nationale monopolies in andere lidstaten te doorbreken (men dacht dan vooral aan de activiteiten van *Electricité de France* in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk en overnamepogingen in Spanje en Italië) en om de energiemarkten van de lidstaten waar zich dergelijke monopolies bevinden onder druk te zetten.

In Stockholm werd – eveneens in het kader van het Lissabonproces – gesproken over de regelgeving in de sector van de financiële diensten die deel uitmaakt van het *Actieplan voor de Financiële Diensten* dat door de Commissie opgesteld werd.⁶ De basis van deze discussies werd gevormd door een rapport van een comité van wijzen onder leiding van Alexander Lamfalussy.⁷ Het rapport stelde voor een procedure in te voeren waarin secundaire regelgeving (uitvoeringsmaatregelen) volgens een versnelde procedure zou kunnen worden vastgesteld. De bedoeling was om vlug te kunnen inspelen op snelle ontwikkelingen op de effectenmarkten. Uiteindelijk kreeg de Commissie de bevoegdheid om in dergelijke secundaire regelgeving te voorzien, binnen het kader van kaderwetgeving die via de medebeslissingsprocedure zou worden vastgelegd en in samenwerking met een op te richten *Comité voor het Effectenbedrijf* (European Securities Committee) dat als regelgevend comité de werkzaamheden van de Commissie zou bewaken.⁸ Ook kan

⁵ Duitsland verzette zich wel tegen de creatie van een onafhankelijke regelgever voor de energiesector in elk van de lidstaten, ook al een onderdeel van het Commissievoorstel.

⁶ COM(1999) 232 van 11 mei 1999. Sindsdien wordt jaarlijks een verslag opgesteld over de uitvoering van dit plan : zie COM(1999) 630, COM(2000) 336 en COM(2000) 692/2. Ter voorbereiding van de Europese Raad in Stockholm werd een specifiek rapport over de uitvoering van het plan door de Commissie aan de Raad voorgelegd (zie COM(2001) 79). In dat rapport verdedigt de Commissie de voorstellen van het Lamfalussy Comité (zie verder).

⁷ *Final Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, Brussels, February 15, 2001.

⁸ Zie artikel 5 van Besluit 1999/468/EG (het zogenaamde Comitologie-besluit) van 28 juni 1999 (PB EG, L184 van 17 juli 1999). De Commissie beloofde in principe geen beslissing te nemen die ingaat tegen de meerderheidsopinie in het bedoelde Comité, een belofte analoog aan deze die de Commissie maakte bij de beslissing van de Raad over het eerder vermelde Comitologie-besluit (zie

het Europese Parlement erover waken dat de Commissie binnen de grenzen van uitvoeringsmaatregelen blijft en niet aan verdoken wetgeving doet. Met deze procedure – waarbij de Commissie door een comité van experts zou worden bijgestaan (het Comité van Regelgevers, European Securities Regulators Committee)⁹ – wordt gepoogd de prerogatieven van de diverse instellingen te vrijwaren, niet in het minst van het Europese Parlement, en tegelijkertijd een snelle regelgeving mogelijk te maken.¹⁰ Tegen einde 2004 zouden op deze wijze voor ruim 40 verschillende aspecten van de effectenmarkten regels moeten worden vastgesteld.

Het akkoord dat te Stockholm werd bereikt werd algemeen als een succes beschouwd. Dit was niet alleen het geval omwille van het feit dat men wellicht ook het Europese Parlement over de streep had kunnen trekken, maar ook omdat het geen sinecure was de verdeeldheid onder de lidstaten te overbruggen.¹¹ Vooral het Verenigd Koninkrijk en Duitsland stonden hier tegenover elkaar omwille van de concurrentie tussen Londen en Frankfurt en de Duitse opinie dat de bevoegde diensten van de Commissie over een sterke Britse «bias» inzake de effectenmarkten beschikken.¹² Duitsland werd pas over de streep getrokken door de opname in de regeling dat de Commissie zal vermijden tegen een meerderheidspositie in de Raad in te gaan mocht deze daar opduiken.

Met de Top van Stockholm was het werk echter nog niet afgelopen. Een aantal zaken bleven onopgelost. De zaak van de liberalisering van de postdiensten raakte sowieso niet opgelost door het sterke verzet van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Maar in december – na intensief bemiddelingswerk vanwege het Belgisch voorzitterschap – bereikte de Raad hierover wel een gemeenschappelijk standpunt.¹³

Ook de oprichting van een «Single European Sky», waarbij in één geïntegreerd luchtcontrolesysteem voor de hele EU zou worden voorzien, raakte niet opgelost door het aanhoudend dispuut tussen Spanje en het Verenigd Koninkrijk over Gibraltar (waarover de regering van Tony Blair intern enorm onder druk kwam te staan door het verzet van de inwoners van Gibraltar tegen welke toegeving dan ook). Taalperikelen zorgden ervoor dat ook over het Europese patent geen

punt 1 van de «Verklaringen en Besluit 1999/468/EG van de Raad», in PB EG, C203 van 17 juli 1999, p. 1).

⁹ Dit Comité wordt ook betrokken bij het intensifiëren van de samenwerking – o.m. via peer review – tussen de toezichtshoudende organen van de diverse lidstaten met het oog op een consistente en tijdige uitvoering van de betrokken regels in elk van de lidstaten.

¹⁰ De zoektocht naar snelle regelgeving – ook in andere sectoren – had o.m. ook tot gevolg dat Commissaris Liikanen een voorstel deed omtrent zelfregulering (*European Voice*, Vol. 7, n° 8, 22 February 2001).

¹¹ Het akkoord van het Europese Parlement komt er pas – na moeizame onderhandelingen – in februari 2002.

¹² *Financial Times*, March 22, 2001, p. 2.

¹³ Een liberalisering in drie etappes wordt voorzien (2003, 2006 en 2009) waarbij pas na 2006 beslist zal worden over de volledige liberalisering in het licht van de effecten ervan op de universele dienstverlening.

doorbraak kon worden bereikt. De zaak van de auteursrechten kreeg zijn oplossing in een richtlijn die door door het Parlement en de Raad op 22 mei werd gefinaliseerd.¹⁴ Later op het jaar kreeg het vraagstuk van het witwassen van geld een oplossing,¹⁵ alsmede de problematiek van grensoverschrijdende betalingen binnen de eurozone.¹⁶ De zaak van de vereenvoudiging van de EG-wetgeving inzake telecommunicatie kreeg pas onder Belgisch voorzitterschap zijn beslag. Vooral het voorstel waarin de Commissie zichzelf een veto over de beslissingen van de nationale regelgevende instanties gaf zo deze maatregelen zouden nemen die de eenheidsmarkt in het gedrang brengen, lag de meeste lidstaten zwaar op de maag. Het Europese Parlement koos hier echter de zijde van de Commissie. Het Belgisch voorzitterschap restte geen andere keuze dan intensief te bemiddelen tussen de Raad en het Parlement waartussen in december een compromis bereikt werd waarin het Commissie-veto behouden blijft behalve voor de beslissingen van de nationale regelgevers over de verdeling van de golfrechten tussen mobiele telefoonbedrijven.¹⁷

Op de Europese Raad van Göteborg (15 en 16 juni 2001) werd de dimensie van de duurzame ontwikkeling aan het Lissabonproces toegevoegd. Economische groei en het concurrentieel maken van de Europese economie zou vanuit die optiek moeten plaatsvinden binnen de grenzen van de duurzame ontwikkeling. Tot op zekere hoogte was dit nieuwe accent een antwoord op de toenemende kritiek vanwege anti- en anders-globalisten op het economische en sociale beleid van de EU, getuige waarvan de manifestaties in de marge van bijeenkomsten van Europese Raden. In Göteborg liepen die manifestaties – net zoals een aantal weken later bij de G7/G8 Top in Genua – uit de hand. Anderzijds had het Zweedse voorzitterschap milieu bovenaan haar prioriteitenlijst gezet.¹⁸

Ook het Belgische voorzitterschap had dit gedaan. Deze moest er echter voor zorgen dat de engagementen die in Göteborg gedaan werden ook in realiteit omgezet werden. De eerste grote test werd alvast gevormd door de opvolgingsvergaderingen in het kader van het Kyoto Protocol, meer bepaald deze in Bonn in juli 2001 (COP-6, part II) en deze in Marrakech in november 2001 (COP-7). Daar moest immers blijken of de EU het Kyoto Protocol over klimaatveranderingen trouw zou blijven, ook na de door de EU fel bekritiseerde beslissing van de Amerikaanse regering (28 maart 2001) om zich uit dit protocol terug te trekken.

¹⁴ 2001/29/EG, Publikatieblad EG, L 167 van 22 juni 2001.

¹⁵ Richtlijn 2001/97/EG (4 december 2001).

¹⁶ Verordening 2560/2001 (19 december 2001).

¹⁷ Door het compromis werd vermeden dat de Raad en het Europese Parlement in de tijdrovende conciliatiefase van de medebeslissingsprocedure (artikel 251 EG) zouden terechtgekomen zijn.

¹⁸ In dat verband wilde Zweden eveneens de zaak van de bestraffing van vervuilers nieuw leven in blazen, ook met het oog op de uitbreiding aangezien men landen in de EU zou opnemen waar minder stringente milieunormen gelden. De idee van de bestraffing – door verschillende vormen van vervuiling als misdrijven te laten erkennen – werd eerder reeds in 1993 door het Deense voorzitterschap naar voren geschoven.

II. De Uitbreiding

Een andere prioriteit van het Zweedse voorzitterschap vormde de uitbreiding. Ook tijdens het daaropvolgende Belgische voorzitterschap kreeg het heel wat aandacht. Enerzijds was er het nu klassiek geworden proces van de toetredingsonderhandelingen waar voor de verschillende kandidaat-lidstaten verschillende hoofdstukken van de *acquis communautaire* werden afgewerkt. Anderzijds was er de jaarlijks weerkerende beoordeling door de Commissie van de vooruitgang die door deze landen geboekt werd op hun weg naar de toetreding.¹⁹ In deze rapporten – die op 13 november werden vrijgegeven – lag de klemtoon op de problemen van de meeste kandidaat-lidstaten om hun rechterlijke en administratieve apparaat klaar te stomen voor het EU-lidmaatschap. Problemen zoals slecht opgeleide rechters en corruptie in het administratieve systeem kregen veel aandacht.²⁰ Toch werd vooral de nadruk gelegd op de vooruitgang die in de toetredingsonderhandelingen was geboekt.

Opvallend was verder dat de Europese Raad (tijdens haar vergadering in Laken) voor het eerst een duidelijke indicatie gaf over het moment waarop verschillende kandidaat-lidstaten zouden toetreden indien het tempo van het huidige proces behouden zou blijven. Daarnaast werd eveneens – ook dat was uniek – aangegeven welke landen wellicht tot de eerst toetredenden zouden behoren. Tien kandidaat-lidstaten werden genoemd, wat betekent dat van de twaalf waarmee de toetredingsonderhandelingen lopende zijn slechts Bulgarije en Roemenië niet in deze groep werden opgenomen. Met Turkije moeten de toetredingsonderhandelingen nog van start gaan, ook al is het als een kandidaat-lidstaat erkend. Tot de groep van eerst toetredenden zal het dus zeker niet behoren.²¹ Wel stoomde het in de loop van het voorjaar een «Nationaal Plan» klaar met de bedoeling de eigen wetgeving dichter bij deze van de EU te brengen.²² De sluiting van het Pretoetredings Partnerschapsakkoord met de EU in maart 2001 speelde daarin een belangrijke rol. Tevens werd op 3 oktober een grondwetswijziging door het Turkse Parlement goedgekeurd die o.a. betrekking had op het recht op vrije meningsuiting, het voorkomen van foltering, de gelijkheid van man en vrouw, en het recht van de Koerden om uitzendingen te verzorgen in hun eigen taal. De financiële

¹⁹ Zie SEC(2001) 1744 tot 1756.

²⁰ Zie b.v. pp. 17-18 in het rapport over Bulgarije (SEC(2001) 1744) waarin het probleem van de corruptie en van het gebrek aan onafhankelijkheid van het rechterlijke apparaat wordt aangekaart en pp. 17-21 in het rapport over Litouwen (SEC(2001) 1750) waarin de vooruitgang op dit terrein erkend wordt maar waarin een volgehouden inspanning gevraagd wordt.

²¹ Voor een evaluatie van de mate waarin Turkije voldoet aan de toetredingsvoorwaarden, zie SEC(2001) 1756.

²² Op de achtergrond speelt ook de Cypriotische kwestie mee waar in januari 2002 onder de leiding van de VN een nieuwe – en wellicht ultieme – poging ondernomen werd een politieke regeling te vinden voor de hereniging van het eiland alvorens de toetreding van (Grieks) Cyprus een feit zou worden. Dat laatste zou immers onvermijdelijk tot een enorme verslechtering in de relaties tussen Turkije en de EU en a fortiori tussen Turkije en Griekenland leiden. De gesprekken waren in januari 2001 tot stilstand gekomen nadat de Turks-Cypriotische president Rauf Denktaş deze verlaten had. Binnen de EU kon deze stap niet echt op begrip rekenen, wel integendeel.

crisis van eind 2000 – die Turkije op de rand van het bankroet bracht en die het volledig afhankelijk maakte van leningen toegekend door het IMF²³ – vergrootte dan weer in aanzienlijke mate de economische afstand tussen dit land en de Europese Unie.

De uitbreidingsonderhandelingen moesten in de loop van 2001 een aantal belangrijke politieke hindernissen nemen. Dat zal in 2002 niet anders zijn omdat de meest controversiële onderdelen (of hoofdstukken) van deze onderhandelingen voor de eindfase van het onderhandelingsproces werden bewaard, dit vooral met de bedoeling het proces geen vertraging te doen oplopen door het reeds vroegtijdig te verlammen met politiek controversiële thema's. Het Zweedse voorzitterschap leek echter niet van plan omwille van die reden dergelijke kwesties uit de weg te gaan. Integendeel. Het kondigde bij de aanvang van het voorzitterschap aan dat het alle thema's, dus ook de moeilijkste zoals het regionale beleid, het landbouwbeleid²⁴ en het vrij verkeer van werknemers op de agenda zou plaatsen zodat de EU-lidstaten het moeilijke proces van de EU-standpuntbepaling over deze kwesties zouden moeten aanvatten.²⁵ Ondertussen bleken een aantal kandidaat-lidstaten bereid water bij de wijn te doen inzake de overgangsperiodes op een aantal domeinen zoals milieu (ondanks de aanzienlijke economische kost die de naleving van de acquis voor deze landen met zich meebrengt) en belastingen, precies om te vermijden dat de toetredingsonderhandelingen vertraging zouden oplopen.

Het vrij verkeer van werknemers draaide rond de wens van sommige lidstaten – Duitsland en Oostenrijk op kop – om de inwoners van de nieuwe lidstaten slechts na zeven jaar het recht te verlenen in de Europese Unie te werken waar ze dat willen. In het licht van het toenemende electorale succes van extreem-rechtse en populistische partijen – een trend die zich in 2002 in de landen van de Europese Unie sterk doorzette – was er vanwege de huidige lidstaten niet echt veel bereid-

²³ INTERNATIONAL MONETARY FUND, Turkey : Tenth Review Under the Stand-By Arrangement – Staff Report, IMF Country Report n° 02/21, Washington DC, IMF, February 2002.

²⁴ Hoe moeilijk discussies over het landbouwbeleid wel liggen bleek reeds vroeg in 2001 toen Commissaris Fischler in een speech in Berlijn een aantal proefballonnen over de «mid-term review» van het landbouwbeleid (die in 2002 op stapel staat) opliet (*European Voice*, Vol. 7, n° 4, 25 January 2001). Zijn idee om minder subsidies te besteden aan directe betalingen en prijsondersteuning en meer aan milieubescherming en plattelandontwikkeling stootte meteen op een Franse sneer dat hervormingen aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid pas na 2006 kunnen worden doorgevoerd aangezien de huidige budgettaire afspraken tot dan lopen. Het ziet er evenwel naar uit dat de uitbreiding van de EU het breekijzer zal vormen dat een vervroegde hervorming noodzakelijk zal maken. Nieuwe uitbraken van mond- en klauwzeer en van B.S.E hadden alleszins tot gevolg dat de kritiek op de steun van het GLB voor «industriële landbouw» sterk toenam, zeker in Duitsland.

²⁵ Het ging zelfs zo ver dat zes kandidaat-lidstaten er in juni op aandrongen dat de EU een standpunt inzake het landbouwdossier zou vastleggen tijdens het Belgische voorzitterschap. De zes landen waren Polen, de Tsjechische Republiek, Slovenië, Hongarije, Estland en Cyprus (*European Voice*, Vol. 7, n° 23, 7 June 2001).

heid om in deze zaak toegevingen te doen.²⁶ Vooral Polen – dat zich ter zake het meest vocaal opstelde – verzette zich met klem tegen beperkingen of uitzonderingen op het vrij verkeer van werknemers met de stelling dat dit zonder meer immoreel zou zijn.²⁷ Ook pogingen van de Commissie om een onderscheid te maken tussen bepaalde beroepen uit de tertiaire sector en deze uit de secundaire (waar meer restricties zouden gelden) konden op geen genade rekenen. Ondertussen probeerden Spanje en Frankrijk de onderhandelingen over dit thema – waar Duitsland belangen te verdedigen heeft – te koppelen aan de onderhandelingen over de regelingen inzake landbouw en regionaal beleid – waar zij belangen te verdedigen hebben. Spanje ging zelfs zover met het blokkeren van de zaak tot dat het de garantie heeft gekregen dat de omvang aan regionale steun die het nu krijgt niet zal afnemen na de uitbreiding van de EU met de – nochtans veel minder welvarende – kandidaat-lidstaten.

Anderzijds stootten de onderhandelingen op het struikelblok van het recht van buitenlanders om in sommige kandidaat-lidstaten grond aan te kopen. Vooral omwille van de hogere koopkracht van de huidige lidstaten wordt er door verschillende kandidaat-lidstaten op lange overgangsperiodes aangedrongen. Vooral de schrik voor Duitsers die op grote schaal tot dergelijke aankopen zouden overgaan zit er, voornamelijk in Polen, diep in. Polen eiste dan ook een overgangsperiode van twaalf jaar (aanvankelijk zelfs achttien jaar) alvorens dit recht de huidige EU-burgers ten deel zou vallen. Ook de Tsjechische Republiek eiste een dergelijke overgangsperiode maar dan voor landbouwgrond en beboste gebieden. Cyprus stelde zich tevreden met een overgangsperiode van vijf jaar voor de aankoop van huizen die als tweede woonst fungeren. Dat gebeurde op de formele onderhandelingsessie einde maart 2001, de eerste onder Zweeds voorzitterschap. Ondertussen liet Günther Verheugen verstaan dat de Commissie begrip had voor langere overgangsperiodes op dit vlak, zolang het niet om investeringen zou gaan. Verheugen leek flexibiliteit op dit vlak ook als een middel te zien om overgangsperiodes voor het vrij verkeer van werknemers van de kandidaat-lidstaten te kunnen afdingen.²⁸

Meer en meer aandacht kreeg ook de kwestie van de doorgang tussen Rusland en de Russische enclave in Kaliningrad. Gezien deze laatste volledig omringd zou zijn door de EU (in casu Polen en Litouwen) zou het goederenverkeer (maar ook het personenverkeer) tussen deze Russische enclave en de rest van Rusland gehinderd worden door de beperkingen en controles (o.m. visa's) die de EU aan haar buitengrenzen wenst toe te passen. Overleg over deze zaak tussen de EU en Rusland bracht voorlopig geen zoden aan de dijk zodat de kwestie ook in 2002 bovenaan de Russisch-Europese agenda blijft staan. Toch kon men in 2001 zien dat de Europese Unie haar relaties met Rusland steeds ernstiger neemt. De ontvangst

²⁶ Omwille van die reden noemde Günther Verheugen, als Europees Commissaris verantwoordelijk voor de uitbreiding, deze aspecten van de uitbreiding een «psycho-political problem» voor verschillende lidstaten.

²⁷ Slowakije stemde als eerste met deze overgangsperiode in.

²⁸ *European Voice*, Vol. 7, n° 14, 5 april 2001.

van Vladimir Putin op de Europese Raad van Stockholm was de eerste keer dat een Russisch president op een EU-top uitgenodigd werd, nog wel door een eigengereide beslissing van het Zweedse voorzitterschap waar niet alle lidstaten even gelukkig over waren.

In de loop van 2001 werden ook de eerste Stabilisatie- en Associatie-akkoorden (SAA) ondertekend, het eerste met Macedonië²⁹ en het tweede met Kroatië.³⁰ Hoewel het formeel niet om akkoorden gaat die enige rol te spelen hebben in de uitbreiding van de EU of die de weg naar nieuwe toetredingen zouden moeten effenen, is het quasi onmogelijk deze niet in een dergelijk perspectief – maar dan op zeer lange termijn – te zien. Deze akkoorden voorzien immers – zij het in vage termen – in de stapsgewijze integratie van de betrokken landen in de Europese structuren.³¹ Dit suggereert een toetredingsmogelijkheid op langere termijn zonder dat de EU daarmee formeel de belofte tot toetreding doet.

III. Het externe handelsbeleid van de Europese Unie

A. De Wereldhandelsorganisatie

In november 2001 werd te Doha (Qatar) het startsein gegeven van een nieuwe ronde van multilaterale onderhandelingen inzake internationale handel. Daarmee werd een doelstelling gerealiseerd die de Europese Unie reeds sinds 1998 (eigenlijk intern reeds sinds 1996) nastreefde. Twee jaar geleden – in Seattle – was een eerste poging hiertoe mislukt. Om de weg naar de start van deze nieuwe ronde te effenen, werden in de loop van het jaar verschillende initiatieven genomen. In eerste instantie was het – lessen trekkend uit de mislukking van Seattle – van essentieel belang dat een belangrijk aantal ontwikkelingslanden bereid zou zijn een nieuwe ronde te steunen. Dat was geen sinecure : velen van hen zagen de zin van een nieuwe ronde niet in aangezien de vorige – de Uruguay Ronde – naar hun mening niet de verhoopte (en voorgespiegelde) voordelen had opgeleverd. Bovendien wilde de Europese Unie een aantal thema's in de nieuwe ronde aan bod laten komen die in het beste geval de interesse van deze landen niet kon opwekken, en zelfs in heel wat gevallen veel weerstand opriepen. De betrokken thema's

²⁹ Het betrokken akkoord werd gesloten op 9 april 2001 en reeds op 2 mei 2001 door het Europese Parlement goedgekeurd.

³⁰ Dit akkoord werd gesloten op 29 oktober 2001 en reeds op 12 december door het Europese Parlement goedgekeurd. SAA-onderhandelingen met Albanië werden tot 2002 uitgesteld omwille van de problemen van het land om de georganiseerde misdaad en de smokkel aan te pakken.

³¹ Zie EUROPEAN COMMISSION, *Croatia. Stabilisation and Association Report*, Commission Staff Working Paper, SEC(2002) 341, p. 18 & EUROPEAN COMMISSION, *Former Yugoslav Republic of Macedonia. Stabilisation and Association Report*, Commission Staff Working Paper, SEC(2002) 342, p. 18. Zo wordt in de preambule van het akkoord met Kroatië het volgende gesteld : «Considering the strong links between the Parties and the values they share, their desire to strengthen those links and establish a close and lasting relationship based on reciprocity and mutual interest, which should allow Croatia to further strengthen and extend the relations with the Community.» Zie *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States and the Republic of Croatia*, COM(2001) 371, preambule.

– de zogenaamde Singapore-issues – zoals handelsfacilitering, transparantie in overheidsbestedingen, investeringsregels en concurrentieregels konden niet echt op veel steun rekenen. Bovendien wilde de EU ook milieukwesties in de ronde aan bod laten komen en dan meer bepaald de volgende drie thema's: de relatie tussen de WTO-verplichtingen en multilaterale milieuovereenkomsten, eco-labelling en het voorzorgsbeginsel. Bij vele ontwikkelingslanden bestond hier zonder meer bijzonder veel argwaan over. De EU engageerde zich dan ook voor een tweesporigenbenadering. Ten eerste werd tot november vrij intensief gewerkt aan de implementatie-agenda die aan de start van een nieuwe ronde gekoppeld zou worden. Met deze agenda moest tegemoet gekomen worden aan de eis van de ontwikkelingslanden dat de bepalingen van de Uruguay-Ronde-Akkoorden die specifiek ten voordele van deze landen waren overeengekomen ook daadwerkelijk en concreet geïmplementeerd zouden worden. Daartoe behoorden onder meer de «special and differential treatment» (S&D) die in verschillende van deze akkoorden voorzien is en de verlenging van een aantal overgangsperiodes (o.a. in het TRIM's akkoord). Belangrijk was daarbij ook de hele discussie over de uitzondering die op het patentrecht van medicijnen moest worden voorzien indien dit voor redenen van volksgezondheid in de ontwikkelingslanden nodig is. Gepatenteerde medicijnen zijn immers veelal duurder (en dus onbetaalbaar voor deze landen) waardoor generische medicijnen een oplossing bieden.

Daarnaast probeerde de EU reeds de achtenveertig armste ontwikkelingslanden achter haar plannen te krijgen met haar «Everything but Arms Initiative» (EBA).³² Door dat initiatief zouden alle exportproducten (in de praktijk overwegend landbouwproducten) van deze landen vrije toegang tot de Europese markt krijgen. Intern lag dit niet zo eenvoudig gezien sommige gevoelige en beschermde of gereguleerde landbouwsectoren – in casu rijst, bananen en suiker – met exportconcurrentie te maken zouden krijgen. Bovendien zou dit ook de belangen van de Caribische ACP-landen – met wie de EU als sinds 1973 preferentiële niet-wederkerige handelsbetrekkingen (via de Lomé Conventies en via het in 2000 gesloten Cotonou Akkoord) onderhoudt – ernstig schaden. Als gevolg daarvan werd voor deze drie producten een overgangsperiode voorzien (tot 2006 voor bananen en suiker, tot 2009 voor rijst). Voor bananen ging dit gepaard met een oplossing van het al jaren aanslepende conflict met de VS, Mexico en Ecuador. De oplossing gaf deze landen – wat de VS betreft, eigenlijk alleen Chiquita – gegarandeerde aandelen binnen de voorziene tariefquota tot in 2006. Vanaf 2006 vervalt het dispuut volledig gezien vanaf dan alleen nog tarieven en geen quota meer van toepassing zouden zijn.

Een ander belangrijk element op de weg naar Doha was de houding van de nieuwe Amerikaanse regering ten aanzien van een nieuwe ronde. Ofschoon de Clinton-regering een nieuwe ronde had gesteund, had het dit eigenlijk alleen maar schoorvoetend gedaan. In april 2001 kwam de nieuwe Amerikaanse regering echter tot de conclusie dat het steunen van een nieuwe ronde noodzakelijk was om

³² Verordening 416/2001, PB L60 van 1 maart 2001.

de onderhandelingen over landbouw een kans te geven. Deze onderhandelingen waren in maart 2000 gestart omdat dit zo in het Landbouwakkoord (artikel 20) van de Uruguay Ronde was voorzien. Het probleem voor de EU was echter dat zonder de mogelijkheid van een package deal – dus het «onderdompelen» van landbouw in een ruimere agenda – toegevingen in deze sector onmogelijk zouden zijn.³³ Bovendien zag de VS een kans om op die manier het thema van de markttoegang voor industriële producten opnieuw op de tafel te krijgen. Ook zouden de onderhandelingen over de handel in diensten – ook al in 2000 gestart als gevolg van de Uruguay Ronde Akkoorden (artikel XIX GATS) – een nieuwe impuls kunnen krijgen.

Nadat de VS bereid bleek aan een nieuwe ronde mee te willen werken, begon het echte voorbereidingswerk in Genève om de meest terughoudende landen – zoals Pakistan en India en in mindere mate Brazilië – over de streep te trekken. Eigenlijk gebeurde dit pas in Doha zelf waar een afrondende marathonzitting op 14 november een compromis opleverde waarin een nieuwe ronde werd gelanceerd, gekoppeld aan de vastlegging van een aantal engagementen inzake de implementatiekwesitie, inclusief een engagement van openheid ten aanzien van de verhandelbaarheid van generische medicijnen voor de bestrijding van ziekten zoals AIDS en Malaria in de ontwikkelingslanden.³⁴ Een dubbelzinnige tekst over de eliminatie van exportsubsidies in de landbouw – de achillespees van de EU – en vage beloften over de onderhandelingen inzake de verhouding tussen de WTO en multilaterale milieuovereenkomsten (niet over eco-labelling of over het voorzorgsbeginsel) brachten de doorbraak. Niet dat hiermee een ronde vergelijkbaar met de Uruguay Ronde werd opgestart. Deze keer gaat het eerder over een agenda met verschillende einddata die tegen 2005 moet afgewerkt zijn en waarvoor in september 2003 een ministeriële mid-term review in Mexico voorzien wordt.

Tegen de achtergrond van dit hele WTO-proces, waarin de EU als één van de belangrijkste actoren betrokken is, werden ook de onderhandelingen over de WTO-toetreding van de Volksrepubliek China afgerond. Op 1 januari 2002 werd het dan ook lid van de WTO. De EU bekam ook een waiver (een uitzondering op een aantal WTO-regels) tot in 2006 voor het Cotonou Akkoord dat het in 2000 met de ACP-landen had gesloten.

³³ Voor een overzicht van de moeilijkheden bij de uitvoering van de Uruguay Ronde -akkoorden, zeker in de landbouwsector, zie P.A. MESSERLIN, *Measuring the Costs of Protection in Europe. European Commercial Policy in the 2000s*, Washington DC, Institute for International Economics, 2001, pp. 84-112.

³⁴ Concreet werd afgesproken dat de mogelijkheid zou worden gecreëerd dat ontwikkelingslanden zonder de capaciteit om zelf generische medicijnen te produceren het recht zouden krijgen dergelijke medicijnen vanuit andere ontwikkelingslanden – waar die capaciteit wel aanwezig is – in te voeren (het gaat hier dus om de verhandelbaarheid van medicijnen die vallen onder de zgn. compulsory licencing). Onderhandelingen over de concretisering van deze regeling zijn nog aan de gang in de WTO.

B. Bilaterale handelsbetrekkingen met de Verenigde Staten

Met de komst van de nieuwe Amerikaanse regering werd met enige nieuwsgierigheid uitgekeken naar de manier waarop dit een effect zou hebben op de handelsbetrekkingen tussen de VS en de Europese Unie. Daar waren redenen voor gezien het toenemend aantal gepolitiseerde transatlantische handelsconflicten op het einde van de Clinton-periode. Maar de aanstelling van Robert Zoellick – een man met wie de Europese Commissaris voor handel Pascal Lamy goede relaties had – bracht alvast de hoop met zich mee dat meer dan in het verleden escalaties van transatlantische handelsconflicten voorkomen konden worden. In de loop van 2001 – toen het pijnlijke conflict over de staalsector dat in maart 2002 escaleerde nog maar vaag op de achtergrond opdoemde – ging het inderdaad een pak beter. Dit was in eerste instantie het gevolg van een verandering in stijl en aanpak, eerder dan in inhoud. Opdoemende problemen werden door Zoellick en Lamy – soms tot ergernis van hun directe politieke achterban – met fluwelen handschoenen aangepakt. Een typisch voorbeeld is de manier waarop de VS zich opstelde ten aanzien van de zaak van het EU moratorium – toegepast sinds 1999 – op de invoer van genetisch gemanipuleerde organismen, waar Lamy de tijd kreeg om nieuwe interne EU-wetgeving af te ronden maar waar hij tevens beloofde de EU-regeringen ervan te overtuigen het moratorium stop te zetten (iets waar hij overigens niet in slaagde). Dat gebeurde in een context waarin in de VS zelf de kritiek op de ontwerprichtlijn betreffende een communautair kader voor de traceerbaarheid en etikettering van GGM's – dat door de Commissie officieel op 25 juli werd ingediend³⁵ – op groeiende kritiek werd onthaald. In de EU veranderde dit weinig aan de zaak. Op 29 oktober besliste de Raad van Ministers van milieu het moratorium in stand te houden totdat de nieuwe wetgeving inzake traceerbaarheid en etikettering volledig aanvaard is. Een Commissievoorstel om een einde aan het moratorium te maken en bedrijven toe te laten op vrijwillige basis bepaalde regels toe te passen, werd verworpen.

Ook in het bananendossier werd een *modus vivendi* gevonden met het akkoord van 11 april 2001. Daardoor werden op 1 juli de sancties die de VS sinds 1999 ten aanzien van de EU toegepaste, opgeheven. Het akkoord paste onder meer in de overgang – tegen 2006 – van het EU bananenregime waarin tariefquota worden toegepast, naar één dat uitsluitend op tarieven gebaseerd zou zijn (*cf. supra*). Het akkoord regelde dan vooral een meer gunstig quota regime voor de VS – in casu voor Chiquita – door het beheer van een deel van de quota te baseren op historische aandelen eerder dan op het principe «wie eerst komt, eerst maalt». De regeling werd binnen de EU toepasbaar door verordening 896/2001 van de Europese Commissie, nadat bijkomende onderhandelingen met Ecuador waren gevoerd.³⁶ In de WTO werd ze aanvaard door een waiver op artikel XIII van het GATT-akkoord.

³⁵ COM(2001) 182.

³⁶ PB L126 van 8 mei 2001.

Het was echter niet allemaal rozengeur en maneschijn in de transatlantische betrekkingen. Terwijl president Bush de schorsing van de toepassing van Titel III van de door de EU fel gecontesteerde Helms-Burton wet vanaf 1 augustus 2001 met zes maanden verlengde³⁷ en daardoor duidelijk toonde Clinton's «low profile» politiek op dit vlak verder te willen zetten,³⁸ verlengde het Amerikaanse Congres de zogenaamde D'Amato wet van 1996 (Iran and Libya Sanctions Act³⁹) die sancties voorziet tegen niet-Amerikaanse bedrijven die in de Iraanse en Libische energiesectoren investeren,⁴⁰ ook al een wet die op Europese bezwaren stuit.

In april 2001 bleek uit een rapport van het Comité 133 – een comité specifiek bevoegd voor handelskwesties en bestaande uit vertegenwoordigers van de EU-lidstaten – dat de VS en de EU met heel wat onderlinge handelsdisputen in de WTO te kampen hadden, ook al wegen deze niet op tegen de enorme hoeveelheid handel en investeringen die jaarlijks tussen de twee kanten van de Noord-Atlantische Oceaan tot stand komen en contrasteerden deze sterk met de groeiende samenwerking tussen Zoellick en Lamy in de voorbereiding van een nieuwe WTO-ronde.⁴¹ De sfeer werd pas echt verstoord door de staalkwestie. Hoewel de betrokken vrijwaringsmaatregelen pas in maart 2002 door president Bush werden afgekondigd,⁴² was de schaduw ervan reeds in 2001 duidelijk merkbaar. Ten eerste werd door Bush – duidelijk onder druk van het Congres – een petitie voor onderzoek naar dergelijke maatregelen – een procedurele vereiste in de Amerikaanse handelswet – op 22 juni 2001 bij de U.S. International Trade Commission ingediend. Ten tweede probeerde zijn regering via de OESO de andere geïndustrialiseerde landen – nog niet in het minst de Europese Unie – ertoe te bewegen vrijwillig productiebeperkingen in de staalsector te aanvaarden. Tegen eind 2001 was hierover nog geen akkoord bereikt hoewel er van de zijde van de EU bereid-

³⁷ Noteer dat de EU eind 2001 de diplomatieke dialoog met Cuba – die in 1996 in het slop geraakt was – opnieuw op de rails zette met het bezoek van een Belgische delegatie (als onderdeel van het Belgische voorzitterschap) aan Havana (zie *Bulletin EU*, 12-2001, punt 1.6.112).

³⁸ Zie *Inside U.S. Trade*, Vol. 19, n° 29, July 20, 2001, p. 17. De Helms-Burton wet van 1996 (officieel de «Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996», zie P.L. 104-114) voorziet in sancties tegen niet-Amerikaanse bedrijven die investeren in Cubaanse bedrijven die eerder genationaliseerd werden, of zoals de wet het stelt, bedrijven die zich schuldig maken aan «trafficking in wrongfully confiscated property» (Sec. 301). Titel III van deze wet voorziet in schadevergoedingen die op verzoek van de vroegere Amerikaanse eigenaars van deze bedrijven door een Amerikaanse rechtbank kunnen worden opgelegd aan de niet-Amerikaanse bedrijven die dergelijke investeringen doen. Het vormt een extraterritoriale wet – en wordt omwille van die reden ook door de EU aangevochten – omdat het strafmaatregelen voorziet tegen niet-Amerikaanse bedrijven die activiteiten ontplooiën buiten de VS. Sinds 1997 (verlengd in 1998) bestaat er evenwel een akkoord tussen de EU en de VS waarin de Amerikaanse president bepaalde onderdelen van de wet (titels III en IV) schorst, in ruil voor een Europese belofte de zaak niet in de WTO geschillenregeling te brengen.

³⁹ De nieuwe wet (P.L. 107-24) komt in de plaats van de oude (P.L. 104-172).

⁴⁰ Sancties worden toegepast vanaf investeringen van 20 miljoen dollar (Sec. 2, P.L. 104-172).

⁴¹ Het betrokken rapport – een intern document – werd integraal gepubliceerd in *Inside U.S. Trade* (Vol. 19, n° 17, april 27, 2001, pp. 10-13).

⁴² Deze maatregelen staan beter bekend als de Sectie 201 maatregelen omdat ze vallen onder Sectie 201 van de Handelswet van 1974.

heid werd getoond mee te werken indien er geen vrijwaringsmaatregelen zouden worden afgekondigd, wat dus in maart 2002 uiteindelijk wel gebeurde.

Tussen de VS en de EU groeide alleszins het besef dat deze handelsconflicten – ook al dekten ze slechts een zeer klein deel van de onderlinge handel – een negatief effect hadden op de onderlinge relaties in het algemeen.⁴³ Bovendien creëerden ze een negatief mediabeeld van de wederzijdse betrekkingen. In de lijn daarvan werd in de loop van het jaar werk gemaakt van een voorstel van Robert Zoellick om in een bemiddelingsprocedure te voorzien die het mogelijk zou maken vroegtijdig en snel onderlinge handelsgeschillen bij te leggen alvorens deze gepolitiseerd geraken. De discussies hierover lopen nog steeds.

C. Bilaterale handelsbetrekkingen met de Mediterrane landen

Sinds de start van het zogenaamde Barcelona-proces op 27-28 november 1995 vormden de relaties tussen de Europese Unie en de landen van het Middellandse-Zeegebied een steeds weerkerend thema. De oostelijke uitbreiding van de EU maakt dit thema nog gevoeliger omdat in de lidstaten die betere betrekkingen met het Middellandse-Zeegebied genegen zijn de indruk bestaat dat de aandacht voor de uitbreiding ten koste gaat van de aandacht voor de EU's zuiderburen. Nochtans, zo is de stelling, is deze aandacht van groot strategisch belang voor de EU. Verarming en verpaupering in deze landen werkt immers emigratie (al dan niet legaal) in de hand en vormt tevens een voedingsbodem voor fundamentalistische bewegingen. Het Barcelona-proces – dat van start ging nadat de Europese Raad van Cannes (26-27 juni 1995) een nieuw evenwicht tussen de EU-aandacht voor het oosten en deze voor het Midderrane zuiden had vastgelegd – opende dan ook de deur voor financiële steun voor de regio (via het MEDA-programma) en naar onderhandelingen over Euro-Mediterrane Associatieovereenkomsten. In 2001 stond dit alles opnieuw in de belangstelling omdat enerzijds het MEDA-programma onder vuur kwam te liggen en omdat anderzijds nieuwe Euro-Mediterrane Associatieovereenkomsten werden gesloten.

Eén van de problemen met het MEDA-programma – waarvoor voor de periode 2000-2006 een budget van ruim 5.35 miljard euro is voorzien (MEDA II) en dat bedoeld is om economische en politieke hervormingen te ondersteunen – is het feit dat niet al het voorziene kapitaal uitgegeven kan worden. Voor de periode 1995-1999 was er een onderbesteding van 74 % ten opzichte van het voorziene budget, aldus een rapport van het Europese Parlement dat in oktober goedgekeurd werd.⁴⁴ Deze onderbesteding zou voor een deel het gevolg zijn van de onderbestaffing van de bevoegde diensten van de Europese Commissie, aldus het rapport. Dat zou dan weer de uiting zijn van de té beperkte interesse vanwege de EU en zijn lidstaten

⁴³ In dat kader moet ook de ontvangst van Zoellick door het Europese Parlement op 21 mei 2001 begrepen worden.

⁴⁴ Cristina MUSCARDINI, *Verslag over de gemeenschappelijke strategie van de Europese Unie voor het Middellandse-Zeegebied, als vastgesteld door de Europese Raad te Feira op 19 juni 2000*, EP-Rapport A5-008/2001, 22 januari 2001, p. 7 (punt K).

voor zijn zuiderburen. Ook in februari 2001 was het Parlement – op basis van het rapport van Sami Nair⁴⁵ – reeds tot die vaststelling gekomen met daarbij de kritiek dat als er al iets gerealiseerd wordt, het uitsluitend om de associatie-akkoorden (met hun vrijhandelsbepalingen) gaat. De aanslagen van 11 september, zo was de kritiek, hadden die aandacht wég van het betrokken gebied alleen maar vergroot en tevens de tendens versterkt dat ministeriële aandacht voor het betrokken gebied alleen maar opduikt in de context van acute crises. Terwijl de klassieke ministeriële vergaderingen in het kader van het Barcelona proces lijden onder absentieïsme, lopen de EU-ministers elkaar voor de voeten, zo is de kritiek, wanneer een crisissituatie – zoals deze in de Palestijnse Gebieden – escaleert.⁴⁶

Wat de associatie-akkoorden betreft, werden in de loop van 2001 enkele Euro-Mediterrane Associatie-akkoorden gesloten. In juni werd deze met Egypte ondertekend. In december was het de beurt aan Algerije.⁴⁷ Ondertussen kwam de uitvoering van de in april 2000 gesloten Euro-Mediterrane Associatie-Akkoord met Israël onder vuur te liggen omdat Israël producten onder het label «Made in Israel» tariefvrij in de EU zou invoeren terwijl ze in de bezette gebieden zijn geproduceerd. De EU protesteerde, niet alleen omdat daarmee de oorsprongsregels van het akkoord geschonden werden, maar tevens omwille van evidente politieke redenen. Maar het matigde zijn druk op Israël wel omdat het een diplomatieke rol in de crisis in het Midden-Oosten wil blijven spelen.

IV. De Europese Unie en het wereldgebeuren

Uiteraard hebben de aanslagen van 11 september hun stempel gedrukt op het optreden van de Europese Unie in de wereld en op de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). Maar ook vóór 11 september was er op dit vlak reeds heel wat beweging.

A. De NAVO en de aanslagen van 11 september

Op 12 september 2001, één dag na de terroristische aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon, keurde de NAVO-Raad een verklaring goed waarin de aanslagen van «11 september» zouden worden gelijkgesteld met een aanval tegen alle leden van het bondgenootschap indien onderzoek zou uitwijzen dat de aanslagen buiten de Verenigde Staten werden opgezet.⁴⁸ De inroeping van het in artikel 5 van het *Noord-Atlantisch Verdrag* (Verdrag van Washington, 1949)

⁴⁵ Sami NAÏR, *Verslag over de mededeling van de Commissie over de betrekkingen tussen de EU en het Middellandse-Zeegebied : een nieuwe impuls voor het proces van Barcelona*, EP-Rapport A5-009/2001, 22 januari 2001.

⁴⁶ *European Voice*, Vol. 7, n° 37, 11 October 2001.

⁴⁷ Hier gaat het om de parafering van het akkoord. De ondertekening gebeurde op 23 april 2002.

⁴⁸ Press Release (2001)124, Statement by the North Atlantic Council, 12 september 2001.

gedefinieerde principe van *collectieve zelfverdediging*⁴⁹ werd voorafgegaan door een korte denkoefening met betrekking tot de draagwijdte van het verdragsartikel in kwestie. Via het in 1999 goedgekeurde *Strategisch Concept* werden de terroristische aanslagen uiteindelijk vrij snel gekaderd binnen het toepassingsgebied van artikel 5.⁵⁰ De eigenlijke inroeping van het artikel verliep echter niet zonder slag of stoot. Een aantal kleinere Europese bondgenoten, waaronder België, vreesden immers te worden meegesleept in een grootschalige militaire vergeldingscampagne.⁵¹ Vooral de Belgische regering werd als EU-voorzitter nagestaard omwille van haar afwachtende houding.

De Belgische discussie concentreerde zich echter eerder op de draagwijdte van het principe van *collectieve zelfverdediging* dan op het solidariteitsprincipe als dusdanig. Binnen het kernkabinet toonden vooral de groene en socialistische regeringspartners Agalev en SP zich terughoudend tegenover een ruime interpretatie van de solidariteitsverklaring. De Belgische regering bereikte uiteindelijk een compromis, maar slaagde er niet in dit compromis internationaal te vertalen in een amendement waarin gesteld werd dat permanent overleg zou plaatsvinden tijdens het verdere verloop van de acties. Wel werd een toelichting met betrekking tot de juridische draagwijdte van artikel 5 aan de ontwerp tekst toegevoegd. Op 2 oktober 2001, na een briefing door United States Department of State Coordinator for Counter-terrorism Ambassadeur Frank Taylor, werd artikel 5 van het *Verdrag van Washington* voor het eerst in de geschiedenis van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie operationeel verklaard.⁵² De hoofdzakelijk symbolische waarde van het inroepen en activeren van het principe van *collectieve zelfverdediging* in NAVO-verband zou blijken uit het feit dat de Verenigde Staten een eerder bilaterale aanpak verkozen in de strijd tegen het terrorisme. Niettegenstaande een algemeen verzoek om hulp ging de voorkeur van de Amerikaanse regering uiteindelijk uit naar een nauwe(re) samenwerking met een aantal individuele bondgenoten («coalition of the willing»), het Verenigd Koninkrijk op kop.

⁴⁹ The North Atlantic Treaty, Washington D.C., 4 april 1949, art. 5: «The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. (...)».

⁵⁰ Press Release NAC-S(99)65, The Alliance's Strategic Concept, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th april 1999, 24 april 1999, § 24: «Any armed attack on the territory of the Allies, whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources. (...)».

⁵¹ Met uitzondering van Zweden, Finland, Oostenrijk en Ierland zijn alle lidstaten van de Europese Unie lid van de NAVO.

⁵² Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, 2 October 2001.

B. De EU en de aanslagen van 11 september

De aanslagen van 11 september hadden natuurlijk ook een directe weerslag op de EU. Reeds op 12 september spraken de ministers van buitenlandse zaken tijdens een buitengewone zitting van de Raad Algemene Zaken hun afgrijzen uit over de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten. In hun verklaring toonden de buitenlandministers – zoals Guy Verhofstadt, Louis Michel, Romano Prodi en Javier Solana via een gemeenschappelijke verklaring bij monde van Verhofstadt reeds één dag eerder hadden gedaan⁵³ – zich volledig solidair met de Verenigde Staten. Via de Conclusies van de Raad riepen de ministers op tot een versnelde ontwikkeling van de tweede (Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid) en derde pijler (Justitie en Binnenlandse Zaken) van de Europese constructie.⁵⁴ Als reactie op de gebeurtenissen van 11 september keurden de Europese ministers van transport op 14 september 2001 een aantal bijkomende besluiten goed in verband met de beveiliging van het luchtverkeer. Vrijdag 14 september 2001 werd bovendien symbolisch uitgeroepen tot Europese dag van rouw. Als teken van (politieke) solidariteit werd op deze dag in alle lidstaten van de Europese Unie om 12 uur een stiltemoment gehouden. Een kleine week later, op 20 september 2001, kwamen ook de ministers van justitie van de lidstaten in spoedzitting bijeen. Tijdens de raadsbijeenkomst werd ingegaan op twee Commissievoorstellen voor kaderbesluiten met betrekking tot de onderlinge aanpassing van het strafrecht van de lidstaten en de vaststelling van een Europees aanhoudingsbevel.⁵⁵

Onder druk van Duitsland en Frankrijk kwamen uiteindelijk ook de Europese staatshoofden en regeringsleiders samen tijdens een buitengewone (informele) Europese Raad te Brussel op 21 september 2001. Aanvankelijk had het Belgisch voorzitterschap de Duitse vraag om een dergelijke bijeenkomst te organiseren afgewezen om inderhaast niet te «overreageren». Tijdens hun bijeenkomst keurden de Europese leiders in het bijzijn van de ministers van binnenlandse zaken en justitie een actieplan ter bestrijding van het terrorisme goed. Het actieplan beslaat een brede waaier van actiepunten aangaande de versterking van de politieke en justitiële samenwerking, de ontwikkeling van internationale rechtsinstrumenten, de financiering van het terrorisme, de versterking van de veiligheid in de luchtvaart en de coördinatie van de globale actie van de Europese Unie.⁵⁶ In Brussel werd eveneens een nieuw initiatief voor het Midden-Oosten besproken en het besluit genomen om een ministeriële troika naar de regio te zenden.

⁵³ Op het moment van de aanslagen bevonden Verhofstadt, Michel, Solana en Prodi zich in Jalta in het kader van een topontmoeting tussen de Europese Unie en Oekraïne. Bij hun terugkeer op Melsbroek legde EU-voorzitter Verhofstadt een gezamenlijke verklaring af.

⁵⁴ Via de Conclusies van de Raad verzocht de Raad het voorzitterschap, de Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid alsook de Commissie om zo snel mogelijk een verslag te presenteren over de concrete maatregelen die zouden kunnen genomen worden in dit kader; 11795/01 (Presse 318), Buitengewone zitting van de Raad Algemene Zaken, Brussel, 12 september 2001.

⁵⁵ De Raad drukte via zijn Conclusies de wens uit om tijdens de zitting van 6 en 7 december 2001 tot een politiek akkoord te komen voor beide voorstellen.

⁵⁶ SN 140/01, Conclusies en Actieplan van de Buitengewone Europese Raad op 21 september.

De aanslagen van 11 september hadden echter niet alleen Europese eensgezindheid tot gevolg. Ook al moesten Louis Michel (samen met Chris Patten en Javier Solana) en Guy Verhofstadt (samen met Romano Prodi) hun beurt afwachten om ontvangen te worden in Washington en Jacques Chirac, Tony Blair, Joschka Fischer, Megawati Sukarnoputri en Igor Ivanov hier laten voorgaan, toch slaagde de Belgische regering door het creëren van een referentiekader van contactmomenten er aanvankelijk vrij behoorlijk in om de Europese Unie te laten spreken met één stem. De eensgezinde Europese reactie kwam echter onder druk op het moment dat het Amerikaanse antwoord op 11 september (de «oorlog tegen het terrorisme») een militaire dimensie kreeg. Aan de vooravond van de informele Europese Raad van Gent (19 oktober 2001) vergaderden Tony Blair, Jacques Chirac en Gerhard Schröder in de Gentse Sint-Pietersabdij over de militaire aspecten van de acties in Afghanistan. Enkele weken later, op 4 november 2001, werd dit omstreden driehoeksoverleg uitgebreid met Silvio Berlusconi en José Maria Aznar. Slechts in extremis werden ook Guy Verhofstadt, Javier Solana en Wim Kok uitgenodigd naar Londen. De *minitoppen* van Gent (18 oktober 2001) en Londen (4 november 2001) maakten eens te meer duidelijk dat het buitenlands beleid van de Europese Unie, zeker wat militaire aangelegenheden betreft, in de huidige fase van het (politieke) integratieproces nog steeds het voorrecht van de (grote) lidstaten is. Voor het voorzitterschap (indien waargenomen door kleine lidstaten) en de Commissie is in het beste geval een bijrol weggelegd. In de aanloop naar de Europese Raad van Laken (14-15 december 2001) vonden de lidstaten mekaar evenwel opnieuw, dit keer in hun gedeelde frustratie ten overstaan van de Amerikaanse unilaterale houding in de strijd tegen het terrorisme.

Het Belgisch voorzitterschap besloot vrijwel onmiddellijk de aanslagen van 11 september aan te wenden als een hefboom voor de (verdere) ontwikkeling van de derde pijler van de Europese constructie, en in het bijzonder voor de ontwikkeling van de justitiële samenwerking in strafzaken.⁵⁷ In Amsterdam werd het aan de burgers van de Europese Unie verschaffen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid als expliciete doelstelling van het integratieproces in de verdragsteksten ingeschreven. Middelen hiertoe zijn politieke en justitiële samenwerking in strafzaken alsook het voorkomen en bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat. Het *Verdrag betreffende de Europese Unie* omschrijft «terrorisme» als één van de vormen van misdaad die moeten worden voorkomen en bestreden en vermeldt hiertoe drie middelen, waaronder de onderlinge aanpassing van de bepalingen betreffende strafzaken in de lidstaten.⁵⁸ Op 19 september 2001 diende

⁵⁷ Enkele dagen vóór de terroristische aanslagen, op 5 september 2001, had het Europees Parlement nota genomen van de ervaring en de ontwikkeling van terrorisme op het grondgebied van de Europese Unie en de Raad aanbevolen een reeks maatregelen in dit kader goed te keuren, waaronder de invoering van een Europees opsporings- en arrestatiebevel; Bull. EU 9-2001, punt 1.4.1.

⁵⁸ Verdrag betreffende de Europese Unie, artikelen 30 en 31. Eind 1998 werd het *Vienna Action Plan* aangenomen en de implementatieperiode voor de maatregelen om de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te creëren vastgelegd op vijf jaar. De doelstelling om een ruimte van vrijheid en rechtvaardigheid te creëren werd tijdens de Europese Raad van Tampere door de staatshoofden en regeringsleiders bevestigd.

de Commissie in dit kader een voorstel in voor een kaderbesluit met betrekking tot de bestrijding van het terrorisme.⁵⁹ In overeenstemming met de Conclusies van de Europese Raad van Tampere (15-16 oktober 2001) diende de Commissie eveneens een voorstel in betreffende de ontwikkeling van een Europees arrestatiebevel.⁶⁰ Voor beide voorstellen kwam de Raad in 2001 tot een politiek akkoord. Vooral voor de regering-Berlusconi lag de goedkeuring van het Europees arrestatiebevel aanvankelijk bijzonder moeilijk.⁶¹ Berlusconi zette uiteindelijk aan de vooravond van de Europese Raad van Laken het licht op groen, waardoor het Belgisch voorzitterschap het Shengen-scenario en het scenario voor de versterkte samenwerking – scenario's die beiden eerder als dreiging dan als reële optie waren aangewend – kon opbergen. Begin december richtten de ministers van justitie van de lidstaten Eurojust op. Eurojust vervangt het in maart 2001 gestarte pro-Eurojust en zal juridisch advies en bijstand verlenen aan onderzoekers, procureurs en rechters in het kader van grensoverschrijdende misdaad.⁶²

C. De verdere ontwikkeling van het GBVB

Ook vóór de terroristische aanslagen van 11 september werden er in 2001 belangrijke bijkomende stappen gezet in de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB). In navolging van de Europese Raad van Nice werden eind januari 2001 drie permanente politieke en militaire structuren opgericht : het *Politiek en Veiligheidscomité*, het *Militair Comité* en de *Militaire*

⁵⁹ COM(2001) 521, final, Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism; Het kaderbesluit inzake terrorismebestrijding definieert onder andere een lijst met strafbare feiten die als terroristische handelingen worden beschouwd alsook de sancties die van toepassing zijn. Het begeleidend *Verklarend Memorandum* definieert «terroristische daden» als «offences intentionally committed by an individual or a group against one or more countries, their institutions or people, with the aim of intimidating them and seriously altering or destroying the political, economic, or social structures of a country». Het verschil tussen een misdaad en terroristische daad ligt met andere woorden bij de motivatie van de dader.

⁶⁰ COM(2001) 522, final, Proposal for a Framework Decision on the European Arrest Warrant and the Surrender Procedures between the Member States; Bull. EU 9-2001, punt 1.4.5. Kernidee van het kaderbesluit is dat wanneer in de toekomst (vanaf 2004) de gerechtelijke autoriteiten van een lidstaat volgens de nationale rechtsregels een besluit nemen waarin de uitlevering van een persoon wordt gevraagd, dit besluit door de gerechtelijke autoriteiten van de overige lidstaten onmiddellijk en na een minimale controle wordt erkend. Voor de tweëndertig in het kaderbesluit opgesomde misdrijven vervalt met andere woorden het principe van *wederzijdse strafbaarstelling*.

⁶¹ De regering-Berlusconi eiste aanvankelijk dat slechts zestien (en geen tweëndertig) misdrijven onder het toepassingsgebied van het Europees aanhoudingsmandaat zouden vallen. Voor de afwijzende Italiaanse houding werden (in de media) zowel grondwettelijke (het ontbreken van een seponeringsbeleid in Italië omwille van historische redenen), intern-politieke (de anti-Europese en bijgevolg afwijzende houding van de Lega Nord) als persoonlijke redenen (de aanklachten in verband met fraude tegen Berlusconi) aangehaald. Via een eenzijdige verklaring, waarin bepaald wordt dat het kaderbesluit in kwestie strijdig is met de Italiaanse grondwet en de Italiaanse interne rechtsorde, werd uiteindelijk een uitweg gevonden voor de situatie. Ook Ierland, Nederland, Luxemburg, Oostenrijk en Griekenland maakten (parlementair) voorbehoud.

⁶² COM(2000) 746 final, Communication From the Commission On the Establishment of Eurojust.

Staf.⁶³ Op 26 februari 2001 stelde de Raad via een verordening een snellereactie-mechanisme in dat de Commissie in de toekomst in staat moet stellen snel op te treden in crisissituaties.⁶⁴ Eind juli 2001 werden deze organen verder aangevuld met een *Instituut voor Veiligheidsonderzoek* (European Union Institute for Security Studies, Parijs) en een *Satellietcentrum* (Satellite Centre, Torrejón de Ardoz).⁶⁵ Daar waar tijdens het tweede halfjaar van 2001 bij de ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid vooral de klemtoon werd gelegd op de militaire aspecten van crisisbeheersing, ging de aandacht van het Zweedse voorzitterschap voornamelijk uit naar de versterking van conflictpreventie binnen het kader van de Europese Unie. Tijdens de Europese Raad van Göteborg (15-16 juni 2001) hechtten de Europese leiders hiertoe hun goedkeuring aan het *Europees Programma voor de Preventie van Gewelddadige Conflicten*.⁶⁶ Referentiepunt voor de vernieuwde aandacht voor conflictpreventie was de in april 2001 goedgekeurde *Commissiemededeling over Conflictpreventie*.⁶⁷ In het kader van conflictpreventie werd in 2001 eveneens de samenwerking met de Verenigde Naties versterkt.⁶⁸

Tijdens het Belgische voorzitterschap verschoof de aandacht – mede door de aanslagen van 11 september – opnieuw naar de ontwikkeling van de Europese defensie-identiteit. Op 19 november 2001 organiseerde het Belgische voorzitterschap conferenties betreffende de militaire en politievermogens. Met het oog op het bereiken van een definitief akkoord over de samenwerking van de Europese Unie en de NAVO in het kader van de Petersbergtaken⁶⁹ zette de Belgische regering tijdens het tweede semester van 2001 ook de onderhandelingen met Turkije verder.⁷⁰ Intensief driehoeksoverleg tussen het Verenigd Koninkrijk, de

⁶³ Besluiten 2001/78/GBVB, 2001/79/GBVB en 2001/78/GBVB.

⁶⁴ Verordening (EG) nr. 381/2001.

⁶⁵ Gemeenschappelijke Optredens 2001/554/GBVB en 2001/555/GBVB. Beide structuren maakten in het verleden deel uit van de West-Europese Unie.

⁶⁶ 9537/1/01 REV 1, European Union Programme for the Prevention of Violent Conflicts.

⁶⁷ COM(2001) 211 final, Communication from the Commission on Conflict Prevention.

⁶⁸ Overeenkomstig de *Conclusies van de Europese Raad van Nice* onderzocht het Zweedse voorzitterschap hoe en op welke gebieden de Europese Unie en de Verenigde Naties kunnen samenwerken op het gebied van crisisbeheersing. In de conclusies van de Raad Algemene Zaken van 11-12 juni 2001 worden een aantal potentiële gebieden van samenwerking, alsook een aantal specifieke regionale vraagstukken gespecificeerd. Op het vlak van conflictpreventie gaat het bijvoorbeeld om samenwerking bij feitenonderzoek, coördinatie van diplomatieke activiteiten en mededelingen en meer samenwerking op het gebied van verkiezingsondersteuning en toezicht op het verkiezingsproces.

⁶⁹ Het gaat hier om de in artikel 17 (§2) van het *Verdrag betreffende de Europese Unie* vermelde *Petersbergtaken*: humanitaire en reddingsopdrachten, vredeshandhavingsoopdrachten en opdrachten van strijdkrachten op het gebied van crisisbeheersing.

⁷⁰ NAVO-lidstaat en EU kandidaat-lidstaat Turkije (zie verder) vreest voornamelijk dat Griekenland de snelle-interventiemacht zal misbruiken ter beslechting van een aantal aanslepende conflicten tussen beide staten en blokkeert bijgevolg elk akkoord tussen de Europese Unie en de NAVO omtrent het gebruik van NAVO-middelen door de Unie. Bovendien eist Turkije inspraakrecht bij crisisbeheersingstaken waaraan de snelle-interventiemacht zal deelnemen. Het meest concrete resultaat van het driehoeksoverleg tussen het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Turkije in het najaar van 2001 was de (impliciete) garantie voor Turkije dat de Europese lidstaten geen

Verenigde Staten en Turkije, noch een ultieme bemiddelingspoging van Verhofstadt eind november 2001 brachten een oplossing. Bijgevolg werd het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid, en in het bijzonder de snelle-interventiemacht, tijdens de Europese Raad van Laken slechts gedeeltelijk operationeel verklaard.⁷¹

D. Mensenrechten, racisme en rassendiscriminatie

Het belang dat de Europese lidstaten hechten aan de eerbiediging van mensenrechten en democratische beginselen kwam in 2001 in het bijzonder tot uiting in de deelname van de Europese Unie aan de derde *Wereldconferentie tegen Racisme, Rassendiscriminatie, Vreemdelingenhaat en Aanverwante Onverdraagzaamheid*⁷² die georganiseerd werd van 31 augustus tot 7 september in Durban, Zuid-Afrika. Ofschoon de conferentie werd overschaduwed door de gebeurtenissen in het Midden-Oosten,⁷³ bereikten de deelnemers, hoofdzakelijk dankzij de niet aflatende inspanningen van het Belgische voorzitterschap, na dagen van intense onderhandelingen een akkoord over een slottekst. De compromistekst, welke niet juridisch bindend is, sluit aan bij de traditionele positie van de Europese Unie inzake het conflict in het Midden-Oosten en erkent uitdrukkelijk het onvervreembare zelfbeschikkingsrecht van de Palestijnse bevolking en het recht op een onafhankelijke staat, alsook het recht op veiligheid voor alle staten in de regio.⁷⁴ Het Belgisch voorzitterschap slaagde er bovendien in om de vijftien lidstaten op één lijn te houden met betrekking tot één van de oorspronkelijke thema's van de conferentie, zijnde de discussie over slavernij, slavenhandel en kolonialisme. Vooral de voormalige zeevarende naties – Spanje, Portugal, Nederland en het Verenigd Koninkrijk – vreesden aanvankelijk dat spijtbetuigingen zouden leiden tot compensatie-eisen voor de slavenhandel van weleer. Moeizame onderhandelingen resulteerden uiteindelijk in een verklaring waarin slavernij en slavenhandel

crisisbeheersingsoperaties zouden uitvoeren in Cyprus en de Egeïsche Zee. De Griekse regering gaf haar verzet hiertegen uiteindelijk op in de aanloop naar de Europese Raad van Sevilla (21-22 juni 2002) na wijziging van de tekst van het akkoord met Turkije.

⁷¹ Bijlagen bij de conclusies van het voorzitterschap – Laken, 14 en 15 december 2001. Bijlage II : Verklaring over het operationaliseren van het Gemeenschappelijk Europees Veiligheids- en Defensiebeleid.

⁷² World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Durban, South Africa, 31 August – 7 september 2001.

⁷³ Omwille van de beschuldigingen van racisme tegen Israël, verliet de Israëlische delegatie de conferentie vroegtijdig. Om dezelfde reden werd ook de Amerikaanse delegatie teruggebracht tot een laag niveau.

⁷⁴ World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, §63 : «We are concerned about the plight of the Palestinian people under foreign occupation. We recognize the inalienable rights of the Palestinian people to self-determination and to the establishment of an independent State and we recognize the right to security for all States in the region, including Israel, and call upon all States to support the peace process and bring it to an early conclusion.» Omwille van de overheersende aandacht voor het aanslepende (territoriale) conflict in het Midden-Oosten distantieerden landen als Canada en Australië zich van de slotverklaring.

worden gelijkgesteld met misdaden tegen de mensheid.⁷⁵ De slottekst bevat het woord «excuses», maar kan moeilijk worden gelijkgesteld met een verklaring waarin de EU-lidstaten gezamenlijk hun verontschuldiging aanbieden voor het verleden.⁷⁶

V. Het toekomstdebat : een oefening in diplomatiek realisme

In de loop van 2001 werd op verschillende fronten het debat over de toekomst van de Europese Unie – dat in het kader van de nakende uitbreidingen steeds dringender wordt – verdergezet. Daarbij evolueerde het duidelijk – zeker als het vanuit Belgisch perspectief wordt bekeken – in de richting van een oefening in diplomatiek realisme.⁷⁷ Daar waar hij eind september 2000 nog pleitte voor de ontwikkeling van een «globale» en zelfs «gedurfde» visie op het uiteindelijke doel van het Europese eenmakingsproces en voor een verregaande doch aangepaste communautaire aanpak,⁷⁸ hield Guy Verhofstadt enkele dagen voor de aanvang van het Belgisch voorzitterschap een opvallend pleidooi voor het volgen van een tussenweg bij de hervorming van de Europese Unie in het kader van de nakende uitbreiding in oostelijke richting. In zijn toespraak voor het Europa Forum Wachau (24 juni 2001, Göttweig) wees Verhofstadt het model van een «Verenigde Staten van Europa» resoluut af. «Eurofanatici» dienen onder ogen te zien dat ook in het Europa van morgen staten de belangrijkste bouwstenen van de Europese nationaliteit blijven, aldus Verhofstadt.⁷⁹ Kerngedachten in Verhofstadt's

⁷⁵ World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, §13 : «We acknowledge that slavery and the slave trade were appalling tragedies in the history of humanity not only because their abhorrent barbarism but also in terms of their magnitude, organized nature and especially their negation of the essence of the victims, and further acknowledge that slavery and the slave trade are a crime against humanity and should always have been so, especially the transatlantic slave trade, and are among the major sources and manifestations of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, and that Africans and people of African descent, Asians and people of Asian descent and indigenous peoples were victims of these acts and continue to be victims of their consequences.»

⁷⁶ World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Declaration, §101 : «With a view to closing those dark chapters in history and as a mean of reconciliation and healing, we invite the international community and its members to honour the memory of the victims of these tragedies. We further note that some have taken the initiative of regretting or expressing remorse or presenting apologies, and call on all those who have not yet contributed to restoring the dignity of the victims to find appropriate ways to do so and, to this end, appreciate those countries that have done so.»

⁷⁷ De term is ontleend aan : B. BULCKE, «GLOBE. Diplomatiek realisme», *De Standaard*, 25 september 2001.

⁷⁸ Toespraak voor het European Policy Center, «Een visie op Europa», Brussel, 21 september 2000. Zie ook : B. KERREMANS, E. DRIESKENS (2001) «Nieuwe wegen voor Europa ? De Europese Unie in het jaar 2000», *Res Publica*, 2001, 2-3, pp. 343-368.

⁷⁹ Speech by Prime Minister Guy Verhofstadt at the 7th European Forum Wachau in Göttweig, «What kind of future for what kind of Europe ?», 24 June 2001 : «Only an efficient Europe, respecting the great diversity of Member States and regions, can complete the project that over the past fifty years has brought so many benefits to the peoples of Europe. Also the advocates of further European integration will have to acknowledge the differing identities of states and peoples, identities which constitute the essence of Europe's identity. For this reason, our European project is the very

toespraak waren, net als in september 2000, het gebrek aan democratische legitimiteit binnen de Europese Unie, de (her)verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie, de lidstaten, de regio's en de deelstaten («Kompetenzabgrenzung»), de vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie alsook de vereenvoudiging van de verdragen. Andere Europese leiders die in het voorjaar van 2001 hun visie op het Europa van de toekomst uittekenden waren Commissievoorzitter Romano Prodi⁸⁰, de Duitse Bondspresident Johannes Rau⁸¹, de Duitse Bondskanselier Gerhard Schröder⁸² en de toenmalige Franse premier Lionel Jospin. In tegenstelling tot zijn voorgangers opteerde deze laatste voor een eerder pragmatische toekomstvisie. In weinig hoogdravende bewoordingen verzette hij zich tegen het (Duitse) model van een federaal Europa en pleitte voor een Europees integratieproces dat gestuwd wordt door beleidsgerichte hervormingen eerder dan door creatieve institutionele designs, voor een proces waarin het vrijwaren van het Europese maatschappelijke en socio-economische systeem centraal staat.⁸³

A. De Verklaring van Laken

Midden december 2000 hechtten de Europese leiders in Nice hun goedkeuring aan de *Verklaring over de toekomst van de Unie*.⁸⁴ Deze toekomstverklaring roept op tot een breed en diepgaand debat over de toekomst van de Europese Unie en specificeert hiertoe vier discussiethema's. Het Zweedse en Belgische voorzitterschap kregen in Nice de opdracht om in 2001, in samenwerking met de Commissie en het Europees Parlement, een brede discussie rond deze thema's aan te moedigen. Het Belgisch voorzitterschap kreeg bovendien de opdracht om in de *Verklaring van Laken* de parameters te schetsen van het debat dat moet uitmonden in een intergouvernementele conferentie in 2004. De Belgische regering besloot de in Nice opgelegde agenda open te trekken tot een globaal project voor Europa, tot een project dat een antwoord zou bieden op de vraag «hoe het politieke leven te structuren in een uitgebreide Europese Unie?». Een «ambitieuze» Verklaring van Laken zou niet enkel de agenda, maar ook de methode en de kalender voor het debat van de volgende jaren moeten bepalen.⁸⁵

De uiteindelijke Verklaring van Laken bestaat uit drie delen.⁸⁶ Zoals de meeste bijdragen tot het toekomstdebat vertrekt de tekst van een diagnose van de

opposite of a centralised super-state which opponents rightly fear and reject. In our project, power is divided and dispersed. (...)»

⁸⁰ «The time has come for a properly structured debate on the future of Europe», Strasbourg, 17 January 2001; «For a strong Europe, with a grand design and the means of action», Paris, 29 May 2001.

⁸¹ «Plädoyer für eine Europäische Verfassung», Straßbourg, 4 april 2001.

⁸² «After Reform : Strategies for the Future of Europe as a Whole», Berlin, 25 January 2001.

⁸³ Intervention de M. Lionel Jospin sur «l'Avenir de l'Europe élargie», Paris, le 28 mai 2001.

⁸⁴ Declaration on the Future of the Union To Be Concluded in the Final Act of the Conference (Declaration 23 to the Treaty of Nice).

⁸⁵ Het Belgisch voorzitterschap van de Europese Unie 1 juli – 31 december 2001 Werkprogramma.

⁸⁶ Bijlagen bij de conclusies van het voorzitterschap – Laken, 14 en 15 december 2001. Bijlage I : Verklaring van Laken over de Toekomst van de Europese Unie.

Europese constructie. De Europese Unie is een succes, maar staat voor een dubbele uitdaging. De toenemende kloof met de burger («interne uitdaging») alsook de rol die de Unie dient op te nemen in een steeds meer geglobaliseerde en versplinterde wereld («externe uitdaging»)⁸⁷ dwingen tot herbronning en hervorming. Het tweede deel van de Verklaring van Laken synthetiseert de belangrijkste aandachtspunten die door de Europese leiders werden aangehaald in de periode tussen de Europese Raden van Nice en Laken in een omvangrijke lijst van «gerichte vragen». De vragen zijn gegroepeerd rond vier thema's: een betere verdeling en omschrijving van de bevoegdheden in de Europese Unie, de vereenvoudiging van de instrumenten van de Unie, meer democratie en efficiëntie in de Europese Unie en tenslotte, de weg naar een grondwet voor de Europese burgers. Bijgevolg is de Verklaring van Laken eerder een instrument ter ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie op het Europa van morgen dan een gemeenschappelijke visie als dusdanig.⁸⁸ Via het derde en laatste deel van de verklaring riepen de Europese leiders een *Conventie over de toekomst van Europa* bijeen bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten, de kandidaat-lidstaten, de nationale parlementen van de lidstaten en de kandidaat-lidstaten, het Europees parlement, de Europese Commissie, het Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, de sociale partners alsook de Europese ombudsman. Onder leiding van voorzitter Valéry Giscard d'Estaing en vice-voorzitters Guiliano Amato en Jean-Luc Dehaene dienen de conventieleden het komende jaar de Intergouvernementele Conferentie van 2004 voor te bereiden door de wezenlijke problemen die de toekomstige ontwikke-

⁸⁷ De Verklaring van Laken pleit hier voor een ethische omkadering van de mondialisering, voor de inbedding van het mondialiseringsproces in solidariteit en duurzame ontwikkeling. In het voorjaar van 2001 werden enkele internationale bijeenkomsten, waaronder de Top van de Amerika's (Quebec, april 2001), de Europese Raad van Göteborg (juni 2001) alsook de G7-G8-ontmoeting te Genua (juli 2001), overschaduwd door anti-globalistische protestmanifestaties. Als reactie op het straatgeweld in Genua pleitte Verhofstadt reeds op 26 september 2001 – de publicatie was aanvankelijk gepland voor 12 september 2001 – via een open brief («De paradox van het antiglobalisme») voor een meer «ethische globalisering»: «Maar om voor jullie terechte vragen ook goede oplossingen te bedenken, hebben we niet minder, maar méér globalisering nodig, zoals ook James Tobin stelt. Dat is de paradox van het antiglobalisme. Globalisering kan immers zowel ten goede als ten kwade worden aangewend. Waar we derhalve nood aan hebben, is een mondiale ethische benadering zowel van het milieu, de arbeidsverhoudingen als de monetaire politiek. Met andere woorden, de mondialisering niet afremmen, maar ethisch inbedden, dat is de uitdaging waarvoor we staan. «Ethisch globalisme» zou ik het willen noemen, een driehoek bestaande uit vrijhandel, kennis en democratie. Of anders uitgedrukt: handel, hulp en conflictpreventie.» Antiglobalisten werden voor Verhofstadt «anders-globalisten». Eind oktober 2001 werd in Gent de *Internationale Conferentie over Globalisering* georganiseerd in het kader van het Belgisch voorzitterschap. Op de gastenlijst stonden onder andere Hernando de Soto, Susan George, Naomi Klein, Noreena Hertz, Peter Piot en Bill Clinton.

⁸⁸ Bijgevolg ligt de Verklaring van Laken in lijn met de in september 2000 door Verhofstadt gecreëerde verwachtingen. Toespraak voor het European Policy Center, «Een visie op Europa», Brussel, 21 september 2000: «Het tekenen van die eerste lijnen kan een opdracht zijn voor het Belgische voorzitterschap, die zou kunnen uitmonden in een verklaring van de 15 lidstaten, een verklaring die niet de exacte inhoud maar wel de richting aangeeft van het einddoel dat we nastreven. (...) Maar een verklaring, waarin het startschot wordt gegeven voor een debat over de sprong die we de uitgebreide Unie willen laten maken, moet wel kunnen.»

ling van de Unie met zich meebrengt te bespreken.⁸⁹ De werkzaamheden dienen te worden afgerond op 1 maart 2003. Samen met het resultaat van de nationale debatten over de toekomst van de Europese Unie vormen de aanbevelingen van de conventie het uitgangspunt voor de besprekingen in de Intergouvernementele Conferentie, die de uiteindelijke beslissingen zal nemen.

B. De lopende discussie omtrent «European Governance»

Op 25 juli 2001 stelde Commissievoorzitter Romano Prodi tijdens een persconferentie het Witboek «European Governance»⁹⁰ voor. Met het Witboek anticipeert de Commissie op één van de in 2000 door haar vastgelegde strategische prioriteiten.⁹¹ Het commissiedocument bevat een aantal actiepunten met betrekking tot een betere werking van de Europese Unie met het oog op de uitbreiding. De voorstellen zijn ingedeeld in een viertal categorieën en focussen op twee dimensies van het governance-vraagstuk, zijnde de relatie tussen de burgers, de georganiseerde civiele maatschappij, de centrale en lokale besturen en de Europese instellingen enerzijds, en de (samen)werking van de Europese instellingen anderzijds. De analyse en voorstellen zijn gebaseerd op vijf principes dewelke de basisprincipes van proportionaliteit en subsidiariteit aanvullen : openheid, participatie, verantwoordelijkheid, effectiviteit en coherentie. De lancering van het Witboek verliep alles behalve vlekkeloos. Lidstaten als Spanje en het Verenigd Koninkrijk lieten via hun respectievelijke commissarissen – Loyola de Palacio en Neil Kinnock – duidelijk hun ongenoegen blijken omtrent Prodi's voorstel voor rechtstreeks overleg tussen de regio's en de Commissie. De ontwerptekst werd uiteindelijk op meerdere punten aangepast en «Het Witboek» werd «Een Witboek». Het commis-

⁸⁹ Het Belgisch voorzitterschap slaagde er tijdens de Europese Raad van Laken niet in een akkoord te bereiken rond de figuur van de Nederlandse premier Wim Kok als conventievoorzitter. Jacques Chirac schoof reeds bij het begin van de bijeenkomst de voormalige Franse president Valéry Giscard d'Estaing naar voor en hield voet bij stuk. Ondanks steun vanuit Britse en Duitse hoek besloot het Belgisch voorzitterschap geen risico te nemen door Frankrijk te isoleren. Giscard d'Estaing werd aangeduid als voorzitter en omringd door Guigliano Amato en Jean-Luc Dehaene als vice-voorzitters. Zowel Amato als Dehaene behoorden tot de zogenaamde *Groep van Laken*. Deze adviesgroep, waarvan ook Jacques Delors en Bonsilaw Geremek deel uitmaakten, was in de zomer van 2001 door Guy Verhofstadt samengesteld.

⁹⁰ «Governance» wordt in het Witboek gedefinieerd als zijnde de «rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised at European level, particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence». COM(2001) 428 final, European Governance A White Paper, p. 8.

⁹¹ In februari 2000 definieerde de Commissie-Prodi via een mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's vier strategische doelstellingen voor de periode 2000-2005, waaronder de bevordering van nieuwe vormen van Europees bestuur. Deze doelstelling houdt volgens het commissiedocument in dat de bevolking meer zeggenschap wordt gegeven ten aanzien van de manier waarop Europa wordt bestuurd, dat de Europese instellingen doeltreffender en doorzichtiger functioneren en worden aangepast met het oog op de uitbreiding, dat er nieuwe vormen van partnerschap worden tot stand gebracht tussen de verschillende bestuursniveaus in Europa, en dat er voor een actieve en specifieke Europese bijdrage aan de ontwikkeling van mondiaal bestuur wordt gezorgd. COM(2000)154 final, Strategic Objectives 2000-2005 «Shaping the New Europe», p. 5.

sievoorstel vormt eveneens het referentiepunt voor de deelname van de Commissie aan de *Conventie over de Toekomst van Europa*. De Europese Commissie is vertegenwoordigd door twee leden in de Conventie. Beiden zijn lid van het Presidium van de Conventie.⁹²

Besluit

2001 beloofde bij aanvang een overgangsjaar voor de Europese Unie te worden. De EU was immers volop bezig met de uitbreidingsonderhandelingen en maakte zich, na het politieke akkoord over het Verdrag van Nice, klaar voor een verklaring die de weg naar een nieuwe IGC moest bereiden. Ook op andere vlakken – de interne markt, de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, de uitbouw van het GBVB en een veiligheids- en defensiebeleid en tenslotte de start van nieuwe onderhandelingen inzake multilaterale handel – was dit het geval. De aanslagen van 11 september veranderden deze koers niet fundamenteel, maar hadden er wel een impact op. De aanslagen stimuleerden immers de Europese samenwerking inzake justitie en brachten nieuwe aandachtspunten, waaronder terrorisme, op de agenda. Ondertussen gingen de uitbreidingsonderhandelingen onverminderd voort en werd de basis gelegd voor de start van de Europese Conventie in de loop van 2002. Of de aanslagen van 11 september een fundamentele impact zullen hebben gehad op het Europese integratieproces, valt te betwijfelen. De belangrijkste dynamiek hierin is immers de nakende uitbreiding. De moeilijkste keuzes werden wat dit betreft zeker niet in de loop van 2001 gemaakt. De komende drie jaar zullen dan ook sterker hun stempel drukken op het Europese gebeuren dan het afgelopen jaar. In die zin is 2001 – ondanks de schok van 11 september – een overgangsjaar geworden.

⁹² COM(2001) 428 final, European Governance A White Paper.

Between shock and transition - the European Union in 2001

Without doubt, the year 2001 will remain identified with the terrorist attacks of september 11. To some extent, this goes for the European Union as well. The events of september 11 left an important mark on the European integration process, of which the development of the European arrest warrant is an important illustration. Nevertheless, as for the European Union, the year 2001 was more than a year of anti-terrorism measures. In the second semester of 2001, the Belgian government assumed the presidency of the European Union. 2001 was also the year in which, only weeks after street violence disrupted the European Council of Göteborg, a protester was killed in the margin of the G7-G8 Summit in Genova. In 2001, the gap between the European Union and the United States got larger for a number of policy fields, including National Missile Defence and the Kyoto Protocol. Yet, in the autumn of 2001, both power blocks reconciliated at the WTO Ministerial Conference in Doha, Qatar. In Doha, a new global round of trade negotiations was launched. As in previous years, in 2001, the enlargement process was high on the European agenda. As for the latter, for the first time, ten candidate countries were mentioned by name, making their accession in 2004 a more realistic scenario. The eastern enlargement will radically change the face of the European Union. The Belgian presidency anticipated this impeding metamorphosis and stimulated the adoption of the Laeken Declaration in december 2001. The Declaration laid the foundation for the Convention on the Future of Europe which started on February 28, 2002. The Declaration of Laeken was one of the European highlights of 2001. The low point was the Irish referendum of June 7, 2001, in which a majority of the Irish population rejected the Treaty of Nice. Both events reflect the situation the European Union is faced with today, as they demonstrate the growing tension between the desires of «widening» and «deepening» the European construction. The future will reveal how the European Union went with this growing area of tension.