

Verdeeldheid en vertraagde vooruitgang: de Europese Unie in 2003

Edith DRIESKENS

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

Bart KERREMANS

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

In 2003 werd er binnen de Europese Unie in hoofdzaak geanticipeerd op de uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004. Voor de toetredende landen vormde de ondertekening van het Toetredingsverdrag op 16 april 2003 aan de voet van de Akropolis hier ongetwijfeld het hoogtepunt. Een aantal weken later werd tijdens de Europese Raad van Thessaloniki de ontwerpgrondwet voorgesteld door Conventievoorzitter Valéry Giscard d'Estaing. De Europese Unie kwam in het voorjaar van 2003 echter vooral in het nieuws omwille van de verdeeldheid tussen de lidstaten naar aanleiding van de Amerikaanse militaire interventie in Irak. Op het Europese continent tekende er zich een tweedeling af tussen het 'oude' en 'nieuwe' Europa. Toch lijkt de Europese aanpak van de kwestie-Irak een belangrijke impuls te hebben gegeven aan de verdere ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, denken we maar aan de goedkeuring van de Europese veiligheidsstrategieën eind 2003. De naleving van het Stabiliteits- en Groeipact, de stijgende koers van de euro en de evaluatie van het interne markt-programma domineerden dan weer de economische agenda in de Europese Unie. In het najaar kon de Europese Unie wel niet voorkomen dat de ministeriële conferentie van de Wereldhandelsorganisatie in Cancún (Mexico) mislukte.

Edith Driessens en Bart Kerremans

I. Het Toekomstdebat, of 'wie zal waarover en op welke manier kunnen beslissen in het Europa van morgen'?

A. De Conventie over de Toekomst van Europa¹: het 'Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa'

Op 18 juli 2003 overhandigde Conventievoorzitter Valéry Giscard d'Estaing het 'Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa'² aan de Italiaanse eerste minister – en in de tweede helft van 2003 voorzitter van de Europese Unie – Silvio Berlusconi. De ontwerptekst telde 465 verdragsartikelen, gespreid over meer dan 600 pagina's in de vorm van een voorwoord, een preambule, vier delen en een aantal protocollen en verklaringen.³ De tekst was bedoeld als basis voor de onderhandelingen tussen de Europese staatshoofden en regeringsleiders binnen de Intergouvernementele Conferentie (IGC) die startte op 4 oktober 2003.

In het voorjaar van 2003 stonden de werkzaamheden van de Conventie in het teken van 'synthetiseren'. Tijdens deze 'synthesefase', die duurde van januari tot juli 2003, werden de conclusies van de werkgroepen samengevoegd tot één omvattende tekst. In de week van 6 tot 14 mei 2003 presenteerde het presidium van de Conventie een eerste reeks van 141 verdragsartikelen. De bekendmaking gaf binnen de Conventie aanleiding tot verhitte discussies tijdens de plenaire bijeenkomsten en het indienen van meer dan 2.000 amendementen. Op 25 en 26 mei 2003 presenteerde het presidium een tweede, aangepaste tekst met eenzelfde resultaat. De veertien artikelen over de toekomstige machtsverdeling van de lidstaten binnen de Europese instellingen – Deel I, Titel IV – vervulde op 2 juni 2003 de mogelijke grondwettelijke architectuur van de uitgebreide Europese Unie. Giscard d'Estaing stelde de volledige ontwerpgrondwet de eerste keer voor tijdens de Europese Raad van Thessaloniki op 20 juni 2003. In Thessaloniki kreeg Giscard d'Estaing de toestemming om de werkzaamheden van de Conventie met enkele weken te verlengen om de door de tijdsdruk nog onuitgewerkte – meestal technische – kwesties verder uit te klaren.

De politiek meest gevoelige bepalingen zijn opgenomen in het eerste deel van de ontwerpgrondwet (Deel I). De overgrote meerderheid van de 59 artikelen zijn volledig nieuw of betekenen een grote verandering ten opzichte van de bestaande verdragsteksten. Zo legde de ontwerpgrondwet het maximum aantal europarlementsleden vast op 736, met een minimum van vier per lidstaat. De resterende zetels worden proportioneel verdeeld op basis van de bevolkingsaantallen van de lidstaten (Titel IV, art. 1-19). Vanaf 2009 zal er bovendien van elke lidstaat één onderdaan in de Europese Commissie zetelen (Titel IV, art. 1-25). De ontwerptekst

1. Hierna: de Conventie.
2. CONV 850, *Ontwerpverdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa*, 2003.
3. Voor een gedetailleerd overzicht van de verschillende verdragsartikelen en de totstandkoming van deze artikelen, zie: www.grondweteuropa.nl.

Verdeeldheid en vertraagde vooruitgang: de Europese Unie in 2003

introduceerde verder een nieuw voorzitterschapregime, waarbij het voorzitterschap van de Raad van Ministers en dat van de Europese Raad wordt ontkoppeld, en een permanent – in de praktijk tweeënhalfjaardurend – voorzitterschap van de Europese Raad wordt ingevoerd (Titel IV, art. 1-21 en art. 1-23). Eveneens nieuw is de positie van de minister van Buitenlandse Zaken van de Europese Unie (Titel IV, art. 1-32). In verband met de stemmenweging in de Raad wijzigde de ontwerptekst de voorwaarden voor het stemmen met gekwalificeerde meerderheid (Titel IV, art. 1-24). Vanaf 2009 wordt hier een dubbele meerderheid geïntroduceerd, waarbij niet enkel het aantal lidstaten (50 procent), maar ook de door de voorstemmende lidstaten vertegenwoordigde bevolking van de Europese Unie (60 procent) in rekening wordt gebracht.

In het oog springen verder: het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de Europese Unie en de afschaffing van de pijlerstructuur (Titel I, art. 1-6); de opname van het 'Handvest van de grondrechten van de Unie' in het verdrag (Titel II, art. 1-7); de introductie van dubbel – nationaal én Europees – burgerschap (Titel II, art. 1-8); de expliciete erkenning van de voorrang van Europees recht op het recht van de lidstaten (Titel III, art. 1-10); de hervorming van de Europese rechtsregels in 'Europese wet', 'Europese kaderwet', 'Europese verordening', 'Europees besluit', 'Europese aanbeveling' en 'Europees advies' (Titel V, art. 1-32); de invoering van de medebeslissingsprocedure als algemene regel (Titel V, art. 1-33); de opname van territoriale defensie als mogelijke vorm van versterkte samenwerking (Titel V, art. 1-40); de introductie van een solidariteitsclausule in geval van terroristische aanslagen op Europese lidstaten (Titel V, art. 1-42); de mogelijkheid om een Europees referendum te organiseren (Titel V, art. 1-46) alsook de mogelijkheid om als lidstaat uit de Europese Unie te stappen (Titel V, art. 1-59).

B. De Intergouvernementele Conferentie: Spanje, Polen en de stemmenweging binnen de Raad

Tussen 4 oktober en 13 december 2003 vergaderden de staatshoofden en regeringsleiders en de buitenlandministers van de 25 huidige lidstaten meerdere malen in het kader van de IGC.⁴ Opzet van de bijeenkomsten was het opstellen van

4. Het gaat hier om negen bijeenkomsten georganiseerd op 4 oktober 2003 (Rome: de staatshoofden en regeringsleiders starten de besprekingen met een algemeen debat en stellen de procedures vast); 4 oktober 2003 (Rome: de buitenlandministers komen samen rond het voorzitterschap van de Europese Raad in het kader van een bijzondere IGC-Raad op ministerieel niveau); 14 oktober 2003 (Luxemburg: de buitenlandministers vergaderen over de functie van de minister van Buitenlandse Zaken en de samenstelling van de Europese Commissie in het kader van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen); 16-17 oktober 2003 (Brussel: de staatshoofden en regeringsleiders bespreken tijdens de Europese Raad onder andere de samenstelling van het Europees Parlement en het stemmen met gekwalificeerde meerderheid); 27 oktober 2003 (Brussel: tijdens de bijzondere IGC-Raad op ministerieel niveau komen onder meer enkele niet-institutionele kwesties, zoals de opname van christelijke waarden in

Edith Driescens en Bart Kerremans

een definitieve Europese Grondwet. De vooropgestelde deadline was de Europese Raad van Brussel van 12 en 13 december 2003, zodat de ondertekening van de tekst, na vertaling in de 20 officiële talen van de uitgebreide Unie, mogelijk zou geweest zijn begin mei 2004, wanneer de Europese Unie uitbreidde met tien hoofdzakelijk Centraal- en Oost-Europese landen. De bepalingen zouden vervolgens van kracht worden in 2005. Bij de presentatie van de ontwerpgrondwet in juni 2003 noemde Giscard d'Estaing het resultaat "onvolmaakt, maar onverhoopt".⁵ Giscard d'Estaing pleitte er dan ook voor om de werkzaamheden van de Conventie niet te herhalen binnen de IGC. Sommige lidstaten zagen de IGC echter als een unieke gelegenheid om bepaalde verdragsbepalingen en machtsevenwichten te heronderhandelen. Vooral de bepalingen over de machtsverhoudingen binnen de Raad van Ministers bleken een doorn in het oog.

De onderhandelingen in het kader van de IGC worden algemeen beschouwd als mislukt omdat er tijdens de Europese Raad van Brussel geen akkoord werd bereikt over de toekomstige machtsevenwichten binnen de Raad van Ministers. Commentaren stellen dat de slotonderhandelingen uiteindelijk zijn afgesprongen op de starre houding van Spanje en Polen met betrekking tot de stemmenweging binnen de Raad van Ministers. De stemverhoudingen binnen de Raad van Ministers zijn gebaseerd op de bevolkingaantallen van de lidstaten. Begin december 2003 – met andere woorden: in een Europese Unie van 15 lidstaten – had Duitsland tien stemmen (of 11,5 percent van het totale stemgewicht)⁶ en Spanje acht (of 9,2 percent van het totale stemgewicht). Tijdens de onderhandelingen die in december 2000 werden gevoerd in het kader de Europese Raad van Nice werden deze aantallen voor de periode na 1 mei 2004 vastgelegd op respectievelijk 29 en 27 (of 9,0 en 8,4 percent van het totale stemgewicht). Het stemgewicht van Polen werd in Nice eveneens vastgesteld op 27. Duitsland, met 82 miljoen inwoners de lidstaat met de grootste bevolking binnen de uitgebreide Europese Unie, zou bijgevolg een lager stemgewicht hebben binnen de uitgebreide Raad van Ministers dan Spanje en Polen die samen 78 miljoen inwoners tellen en 16,8 percent van het totale stemgewicht uitmaken. Een correcte weging op basis van de bevolkingaantallen zou immers betekend hebben dat Duitsland na de uitbreiding recht zou hebben op 18,0 percent van het totale stemgewicht, terwijl Spanje en Polen samen recht zouden hebben op ongeveer 17,6 percent van het totaal.

de tekst, aan bod); 18 november 2003 (Brussel: de buitenlandministers bespreken onder andere de mogelijke oprichting van een Europese defensiemacht); 28-30 november 2003 (Napels: tijdens het ministerieel conclaaf wordt de compromistekst van het Italiaanse voorzitterschap besproken door de buitenlandministers); 9 december 2003 (Brussel: tijdens de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen worden de nog openstaande zaken besproken en wordt de Europese Raad van 12 december 2003 voorbereid) en 12-13 december 2003 (Brussel: de afronding van de IGC was gepland voor de Europese Raad van midden december 2003).

5. B. BULCKE, Breedhoek: de Europese Grondwet, *De Standaard*, 14 juni 2003.

6. Het totaal aantal stemmen binnen de Raad van Ministers bedroeg op dat moment 87, per 1 mei 2004 werd dit aantal opgetrokken naar 321.

Verdeeldheid en vertraagde vooruitgang: de Europese Unie in 2003

In maart 2004 werden de besprekingen hervat onder leiding van het Ierse voorzitterschap. Als gevolg van de mislukte onderhandelingen pleitten een aantal lidstaten – waaronder Frankrijk – opnieuw voor een “Europa met meerdere snelheden”.

C. De burger en de Europese Unie: over opiniepeilingen en referenda

Giscard d’Estaing overhandigde tijdens de Europese Raad van Thessaloniki ook de resultaten van de ‘Flash Eurobarometer 142’.⁷ Deze speciale editie van de Eurobarometer peilde naar de kennis van de Europese burgers over de werkzaamheden van de Conventie. Voor meer dan de helft van de Europese bevolking bleek de Conventie onbekend: 55 percent van de ondervraagden beantwoordde de vraag ‘Heeft u al gehoord over de Conventie over de toekomst van Europa?’ negatief. In Griekenland – niet toevallig voorzitter van de Europese Unie in het voorjaar van 2003 – antwoordde 81 percent van de ondervraagden ‘ja’ op deze vraag; in het Verenigd Koninkrijk slechts 25 percent. België bleef met 56 percent net boven het Europese gemiddelde. Van de toekomstige lidstaten scoorde Cyprus het beste met 65 percent van de ondervraagden die ‘ja’ antwoordden; tegengesteld was Litouwen met 28 percent. Het gemiddelde van de ‘toetredende landen’ lag met 45 percent beduidend onder het Europese gemiddelde. Meer gedetailleerde vragen – bijvoorbeeld over specifieke kenmerken van de ontwerpgrondwet – bleken voor de meerderheid van de huidige en toekomstige Europese burgers nog moeilijker te beantwoorden. Hogergeschoolde mannen met een gemiddelde leeftijd (40+) woonachtig in stedelijke gebieden en tewerkgesteld als bediende of zelfstandige bleken als bevolkingsgroep het beste geïnformeerd te zijn.

Bovenstaande peiling maakte eveneens duidelijk dat de Europese burger onbeslist is over de vraag of de ontwerpgrondwet al dan niet ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de bevolking via een referendum. Tweeënvijftig percent van de ondervraagden beantwoordde deze vraag positief; eenzelfde percentage negatief. De Belgische bevolking bleek met 46 percent ‘ja’-kiezers en 40 percent ‘neen’-kiezers gematigd voorstander van een dergelijk referendum. In 2003 kondigden de regeringen van Denemarken, Ierland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje en Tsjechië al aan een referendum te zullen organiseren. Deze referenda werden aanvankelijk gepland tussen 10 en 13 juni 2003, gelijktijdig met de eerstvolgende verkiezingen voor het Europees Parlement. Of er ook in België een referendum zou komen over de ontwerpgrondwet werd in 2003 niet volledig duidelijk. De regeringspartij VLD kwam op 25 september 2003 naar buiten met het voorstel om een referendum te organiseren rond de vraag: “Mag het koninkrijk

7. De bevraging werd uitgevoerd tussen 23 juni 2003 en 1 juli 2003 in de 15 ‘oude’ lidstaten van de Europese Unie en de 10 staten die op 1 mei 2004 toetraden tot de Europese Unie. Zie: EOS GALLUP EUROPE, *Flash Eurobarometer 142 – Convention on the Future of Europe*, 23 June 2003: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl142_convention.pdf.

België toetreden tot het verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa?"⁸ Hoewel het volgens de Belgische grondwet enkel zou kunnen gaan om een niet-bindend referendum, beloofde de partij rekening te houden met resultaat. Om de bevolking te informeren zou er volgens het wetsvoorstel van Karel De Gucht en Rik Daems één maand vóór de eigenlijke bevraging een infobrochure worden verspreid. Opzet van het wetsvoorstel was het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor de op til zijnde veranderingen binnen de Europese Unie. Binnen de Belgische regering was in 2003 enkel de PS tegenstander van het organiseren van een nationaal referendum over de ontwerpgrondwet.

Met uitzondering van Cyprus werd in 2003 in alle landen die op 1 mei 2004 toetraden tot de Europese Unie een referendum georganiseerd over deze toetreding. Zoals blijkt uit onderstaande tabel bestond er in deze toekomstige lidstaten een ruim maatschappelijk draagvlak voor het lidmaatschap van de Europese Unie. Gemiddeld stemde 77,66 percent van de vaak talrijk opgekomen kiezers vóór toetreding. De massaal georganiseerde info- en promotiecampagnes waren hier waarschijnlijk niet vreemd aan. Malta vormde een uitzondering op de regel. De resultaten van het referendum van 8 maart 2003 werden betwist door de belangrijkste oppositieleider en lid van de Malta Labour Party, Alfred Sant. Volgens Sant waren de blankostemmen en de onthoudingen proteststemmen en deze dienden bijgevolg bij de 'neen'-stemmen gerekend te worden. Hierdoor zou het aantal kiezers dat 'ja' stemde afnemen tot 48 percent. Als gevolg van deze betwisting kondigde eerste minister Eddie Fenech Adami algemene verkiezingen aan voor 12 april 2003. De partij van Adami – de Nationalist Party – behaalde tijdens deze stembusslag 51,79 percent van de stemmen. Hierdoor kon ook Malta op 16 april 2003 het toetredingsverdrag in Athene ondertekenen.⁹

8. *Wetsvoorstel houdende organisatie van een volksraadpleging over het verdrag tot instelling van een Grondwet voor Europa, ingediend door de heren Karel De Gucht en Rik Daems, 14 oktober 2003.*

9. Het verdrag van Athene bevat de basisprincipes met betrekking tot de uitbreiding die op 1 mei 2004 plaatsvond, de aanpassingen die als gevolg van deze uitbreiding nodig zijn aan de bestaande verdragen, alsook enkele bepalingen over de werking van het verdrag zelf. In Athene werd ook de 'Verklaring van Athene' goedgekeurd. Volgende passage vormt de basis van deze verklaring: "Het betreft een unieke verwezenlijking. Deze Unie belichaamt onze gemeenschappelijke vastberadenheid om een einde te maken aan eeuwen van conflicten en om de vroegere delingen op ons continent achter ons te laten. Deze Unie belichaamt onze wil om een aanvang te maken met een nieuwe toekomst op basis van samenwerking, eerbiediging van de diversiteit en wederzijds begrip. Onze Unie belichaamt een collectief project: een project om onze toekomst te delen als een gemeenschap van waarden." Voor de volledige tekst, zie: Ondertekening van het Toetredingsverdrag (1/1), *Bulletin van de Europese Unie*, 2003, 4, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/nl/200304/i1001.htm>.

Verdeeldheid en vertraagde vooruitgang: de Europese Unie in 2003

Tabel. Overzicht toetredingsreferenda kandidaat-lidstaten 2003.

		ja (%)	neen (%)	opkomst (%)
Malta	8 maart 2003	53.65	46.35	91.00
Slovenië	23 maart 2003	89.61	10.39	60.29
Hongarije	12 april 2003	83.76	16.24	45.62
Litouwen	10-11 mei 2003	91.04	8.96	63.30
Slowakije	16-17 mei 2003	92.46	6.20	52.15
Polen	8 juni 2003	77.45	22.55	58.85
Tsjechië	15-16 juni 2003	77.33	22.67	55.21
Estland	14 september 2003	66.92	33.08	63.90
Letland	20 september 2003	66.69	32.30	72.53

Bovenstaande resultaten stonden in schril contrast met de uitslag van het referendum dat op 14 september 2003 in Zweden werd georganiseerd over de invoering van de euro als munteenheid. De vrees dat een dergelijke beslissing zou leiden tot een grotere invloed van de Europese Unie op het economisch en sociaal beleid in Zweden deed een meerderheid van de kiezers – 56,1 percent of 3,2 miljoen kiezers – tegenstemmen.¹⁰ Bovendien was ook de regering intern verdeeld over de kwestie. Het referendum werd overschaduwd door de moord op buitenlandminister Anna Lindth op 11 september 2003. Analisten stellen dat de moord op Lindth echter nauwelijks invloed heeft gehad op het eigenlijke stemgedrag. Ter vergelijking: ook in 1994 stemde slechts een kleine meerderheid van 52,3 percent vóór het lidmaatschap van de Europese Unie.

II. De Europese Unie als internationale politieke actor in 2003

A. De Navo, de EU en de aanloop naar de oorlog in Irak

Op 10 februari 2003 doorbraken België, Duitsland en Frankrijk de *silence procedure* – of: ‘procedure van het stilzwijgend besluit’ – binnen de Navo. Volgens deze procedure, die op 7 februari 2003 was ingesteld door Navo-secretaris-generaal George Robertson, zou Turkije Navo-bescherming krijgen tenzij een lidstaat openlijk verzet zou aantekenen, en dit ten laatste op 10 februari 2003, 10.00 uur GMT.¹¹ De Amerikaanse regering had de Navo op 15 januari 2003 om beschermingsmaatregelen gevraagd mocht het tot een militaire interventie in Irak komen. Volgens het scenario dat op dat moment op tafel lag zouden Amerikaanse troepen Irak niet enkel binnenvallen vanuit Koeweit, maar ook vanuit het zuidoosten van Turkije. De Irakese regering zou deze interventie mogelijks beant-

10. Van de opgekomen kiezers stemde 41,8 percent vóór de invoering van de euro. De opkomst bedroeg 81,2 percent.

11. Turkije is sinds 1952 lid van de Navo.

Edith Drieskens en Bart Kerremans

woorden met een inval in buurland Turkije. De Amerikaanse regering vroeg dan ook dat het Militair Comité van de Navo zou starten met de planning om luchtafweerraketten en radarvliegtuigen naar de regio te sturen. België, Duitsland en Frankrijk doorbraken de *silence procedure* omdat zij van oordeel waren dat het stilzwijgend instemmen met het beschermen van Turkije de oorlogslogica onafwendbaar zou maken, en bijgevolg gelijk stond met het stilzwijgend instemmen met een militaire interventie in Irak.

Als gevolg van het doorbreken van de *silence procedure* riep de Turkse regering voor het eerst in de geschiedenis artikel 4 van het Navo-verdrag in.¹² Hierdoor gaf de Turkse regering te kennen dat ze zich ernstig bedreigd voelde en overleg wenste tussen de Navo-lidstaten. De oproeping werd gevolgd door een week van uiterst moeilijk overleg tussen de betrokken landen. Uiteindelijk werd in de nacht van 16 op 17 februari 2003 een akkoord bereikt binnen het Defensie Planning Comité – Frankrijk is sinds 1966 geen lid van dit comité. Het comité in kwestie besliste dat Turkije militair beschermd zou worden en dat er Awacs-radarvliegtuigen, Patriot-luchtafweerraketten en speciale biochemische troepen naar het zuidoosten van Turkije zouden worden gestuurd. Ook deze besluitvorming verliep moeilijk. Zo eiste de Belgische regering dat de Navo-actie zich moest beperken tot defensieve maatregelen, dat de uitvoering van de beslissing getoetst zou moeten worden aan de evolutie van het Irak-dossier binnen de Verenigde Naties en dat de beslissing om Turkije militair te beschermen niet een eerste stap kon zijn op weg naar een militaire interventie in Irak. Hoewel al bij aanvang vaststond dat de Navo zich zou beperken tot defensieve maatregelen, weerspiegelde de uiteindelijke beslissing vrij goed het Belgische standpunt. In de beslissing stond expliciet vermeld dat deze beperkt blijft tot defensieve maatregelen (*"the decision relates only to the defence of Turkey"*), dat de Navo-lidstaten de inspanningen van de Verenigde Naties ondersteunen om een vreedzame oplossing voor de crisis rond Irak te vinden (*"we continue to support efforts in the United Nations to find a peaceful solution to the crisis"*) en dat het besluit in kwestie geen weerslag heeft op de militaire operaties van de Navo (*"is without prejudice to any other military operations by NATO, and future decisions by NATO or the UN Security Council"*).¹³ Op 16 april 2003, één week na de val van de Iraakse hoofdstad Bagdad, besliste de Navo de operatie (*Display Deterrence*) stop te zetten. Dezelfde dag werd ook de consultatieprocedure afgerond.

In de aanloop naar de oorlog in Irak tekende er zich binnen de Europese Unie een tweedeling af tussen wat de Amerikaanse defensie-minister Donald Rumsfeld omschreef als het 'oude' en 'nieuwe' Europa, tussen de as 'Parijs-Berlijn' en de driehoek 'Londen-Madrid-Rome'. Symbool was de open brief *"United We Stand"* die

12. Artikel 4 van het Navo-verdrag definieert de 'consultatieprocedure' als volgt: "De Partijen zullen samen overleg plegen telkens in de opvatting van één van de Partijen de territoriale integriteit, politieke onafhankelijkheid of veiligheid van één van de Partijen is bedreigd."
13. NATO support to Turkey within the Framework of Article 4 of the North Atlantic Treaty, *Decision Sheet of the Defence Planning Committee*, 16 February 2003.

Verdeeldheid en vertraagde vooruitgang: de Europese Unie in 2003

op 30 januari 2003 in *The Times* werd afgedrukt. In deze brief zegden acht Europese regeringsleiders – José María Aznar, José-Manuel Durão Barroso, Silvio Berlusconi, Tony Blair, Vaclav Havel, Peter Medgyessy, Leszek Miller en Anders Fogh Rasmussen¹⁴ – hun steun toe aan het Irak-beleid van de Amerikaanse regering. Enkele dagen later, op 5 februari 2003, kregen de termen 'oude' en 'nieuwe' Europa een nieuwe betekenis toen ook de toenmalige kandidaat-lidstaten Slowakije, Litouwen, Letland, Estland, Roemenië en Slovenië in een gelijkaardige brief het beleid van de regering Bush ten aanzien van Irak onderschreven. De actie van de *Vilnius Ten* kwam er enkele uren nadat Colin Powell de VN-Veiligheidsraad ervan had proberen te overtuigen dat het regime van Saddam Hoessein in het bezit was van massavernietigingswapens.

Als reactie op deze verdeeldheid organiseerde het Griekse voorzitterschap op 17 februari 2003 een buitengewone Europese Raad in Brussel. Tijdens de vergadering onderstreepten de Europese lidstaten opnieuw de centrale rol van de Verenigde Naties in de ontwapening van Irak en het belang van een vreedzame oplossing voor het conflict. De staatshoofden en regeringsleiders stelden dat, hoewel de VN-wapeninspecteurs bijkomende tijd en middelen moesten krijgen, de inspecties niet eindeloos konden doorgaan en dat een oorlog bijgevolg niet onvermijdelijk was. Zij pleitten verder voor een regionale benadering van 'het probleem Irak' als onderdeel van het vredesproces in het Midden-Oosten, alsook voor een eensgezind internationaal optreden bij het aanpakken van de talrijke problemen in de regio.¹⁵

Niettegenstaande deze duidelijke afspraken kozen de Spaanse en Britse regering op 24 februari 2003 de Amerikaanse zijde binnen de VN-Veiligheidsraad. Samen met de Verenigde Staten stelden zij een aanvalsresolutie voor waarin gesteld werd dat Irak zijn laatste kans had verkeken om vrijwillig te ontwapenen, wat de weg zou openen voor militaire actie. Dezelfde dag dienden Frankrijk, Duitsland en Rusland een tegenvoorstel in, waarin gepleit werd voor een diplomatieke oplossing van de crisis, en meer bepaald voor een voortzetting van de VN-wapeninspecties voor een periode van minstens vier maanden. Eén dag na hun oorlogstop op de Azoren, op 17 maart 2003, beslisten de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Spanje dat er uiteindelijk geen stemming zou komen over de bovenstaande resolutie. Een eventuele militaire interventie zou ondernomen worden buiten het kader van de Verenigde Naties. Op 20 maart 2003, om 03.45 uur Belgische tijd, werden de eerste luchtaanvallen uitgevoerd op Bagdad, Kirkuk en Mosul. Eén dag later, op 21 maart 2003, konden de Europese leiders dan ook weinig anders dan de internationale verdeeldheid erkennen tijdens hun bijeenkomst in

14. United We Stand, *The Times*, 30 January 2003. Aznar, Durão Barroso, Berlusconi, Blair, Medgyessy, Miller en Fogh Rasmussen zijn respectievelijk eerste minister van Spanje, Portugal, Italië, het Verenigd Koninkrijk, Hongarije, Polen en Denemarken. Havel is president van Tsjechië.
15. *Conclusies van de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad*, Brussel, 17 februari 2003 (doc. 6466/03).

Edith Drieskens en Bart Kerremans

Brussel. Na afloop kondigde Guy Verhofstadt aan dat er op korte termijn een ontmoeting zou plaatsvinden tussen Frankrijk, Duitsland en België over de verdere ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid.

B. De ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid: het 'Tervurendebat' en de Europese veiligheidsstrategie getiteld *Een veiliger Europa in een betere wereld*

De Europese aanpak van het 'probleem Irak' maakte volgens Guy Verhofstadt duidelijk dat de Europese Unie geen geloofwaardige speler kan zijn op wereldvlak zonder een gemeenschappelijk defensiebeleid. Op 29 april 2003 bespraken Gerhard Schröder, Jacques Chirac en Jean-Claude Juncker op uitnodiging van Verhofstadt in Brussel een aantal voorstellen om de ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid op nieuwe sporen te zetten. Na afloop van de 'minidefensietop' presenteerden de vier een slotverklaring waarin zij een aantal Conventievoorstellen ondersteunden, zoals de herformulering van de Petersberg-taken.¹⁶ De verklaring bevatte ook zeven concrete voorstellen voor een nauwere militaire samenwerking. Vooral het voorstel om in de zomer van 2004 'een kern van collectieve capaciteit' voor het plannen en voeren van operaties door de Europese Unie – met andere woorden, een autonoom Europees militair hoofdkwartier – op te richten in Tervuren zorgde voor de nodige controverse in 2003. Het Tervurenproject kreeg niet enkel tegenwind van de Verenigde Staten, ook een aantal Europese lidstaten én kandidaat-lidstaten uitten hun reserves ten overstaan van een verdere ontwikkeling van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid los van de Navo.

Begin december 2003 kwam er eerder onverwacht een doorbraak in deze zaak. De staatshoofden en regeringsleiders stemden in de marge van de Europese Raad van Brussel (12-13 december 2003) in met het Frans-Brits-Duitse voorstel – het zogenaamde Akkoord van Napels – om in het voorjaar van 2004 een Europese militaire planningscel bij de militaire staf van de Europese Unie op te richten. De voorstellen voor de oprichting van een autonoom militair hoofdkwartier werden definitief opgeborgen. De planningscel zal slechts worden geactiveerd indien men geen gebruik kan maken van de planningscapaciteiten van de Navo of de lidstaten. Het akkoord voorziet verder in de oprichting van een permanente Europese planningscel op de Navo-basis Shape te Bergen, alsook in de permanente stationering van een Navo-verbindingsofficier bij de militaire staf van de Europese Unie in Brussel. De Europese lidstaten beslisten met andere woorden op deze manier dat de Navo ook in de toekomst de hoeksteen van de collectieve defensie in Europa blijft.

16. *Vergadering van de Staats- en Regeringsleiders van Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en België over de Europese Defensie, Brussel, Egmontpaleis, 29 april 2003.*

Tijdens de Europese Raad van Brussel gaven de Europese staatshoofden en regeringsleiders ook hun goedkeuring aan de Europese veiligheidsstrategie *Een veiliger Europa in een betere wereld*. Het belang van een gemeenschappelijke strategische visie was eens te meer duidelijk geworden in de aanloop naar de oorlog in Irak toen de Europese lidstaten er vrijwel niet in slaagden naar buiten te treden als een internationale politieke actor de naam Europese Unie waardig. De veiligheidsstrategie werd uitgewerkt onder leiding van Javier Solana, secretaris-generaal van de Raad en Hoge Vertegenwoordiger voor het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, en besproken tijdens seminariebijeenkomsten in Rome, Parijs en Stockholm. Tijdens de Europese Raad van Brussel kreeg Solana het mandaat om voorstellen uit te werken voor de concrete uitvoering van de goedgekeurde strategie.

De veiligheidsstrategie definieert het internationaal terrorisme, de verspreiding van massavernietigingswapens, mislukte staten, georganiseerde misdaad en regionale conflicten als de vijf belangrijkste dreigingen voor de Europese Unie vandaag de dag. Om deze dreigingen het hoofd te bieden moeten de Europese lidstaten bijdragen tot stabiliteit en goed bestuur in de landen rond de Middellandse Zee en het zuidoosten van Europa. De oplossing van het conflict tussen Israël's en Palestijnen is hier één van de topprioriteiten. De veiligheidsstrategie pleit verder voor een multilaterale benadering van bovenstaande dreigingen, waarbij de Verenigde Naties het referentiekader bij uitstek vormen. Bovenstaande dreigingen vergen verder een preventieve aanpak waarbij humanitaire, economische, politieke én militaire middelen gecombineerd dienen te worden.¹⁷ Om dit laatste niet enkel mogelijk, maar ook geloofwaardig te maken, dienen de Europese lidstaten hun defensiemiddelen te bundelen én te verhogen. De strategie pleitte verder voor een verhoging van de civiele middelen voor crisis- en post-crisissituaties, voor een betere uitwisseling van inlichtingen tussen de Europese lidstaten, voor een krachtiger Europees diplomatiek vermogen en voor de verruiming van de Europese crisisbeheersingstaken.

C. De Europese Unie en de strijd tegen massavernietigingswapens: de *Europese Strategie tegen de Proliferatie van Massavernietigingswapens en de kwestie 'Iran'*

Dat de Europese lidstaten de dreiging van massavernietigingswapens ernstig nemen, bleek in 2003 uit de uitwerking en goedkeuring van een Europese strategie tegen de proliferatie van dergelijke wapens – de *EU-Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction*. De basisprincipes werden goedgekeurd op 16 juni 2003 door de buitenlandministers van de Europese lidstaten, de eindversie door

17. De tekst sprak aanvankelijk – naar analogie met de Verenigde Staten – van een 'pre-emptieve' benadering. De Duitse regering kantte zich echter tegen deze formulering, omdat zij vreesde dat deze automatisch zou vertaald worden in een pre-emptieve militaire benadering.

Edith Driessens en Bart Kerremans

de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Brussel in december 2003.¹⁸ Doelstelling is het voorkomen, stoppen en elimineren van proliferatieprogramma's wereldwijd. Als politieke en diplomatieke middelen niet volstaan om deze doelstelling te bereiken, kunnen volgens het document in kwestie dwangmaatregelen – zijnde: selectieve of algemene sancties, het tegenhouden van schepen, en, indien nodig, het gebruik van geweld – worden ingezet. De Europese vastberadenheid werd onderstreept tijdens de topontmoeting tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten op 25 juni 2003.¹⁹ Na afloop benadrukten de Europese Unie en de Verenigde Staten in een gezamenlijke verklaring dat “alle mogelijke middelen” zullen worden aangewend in de strijd tegen de proliferatie van massavernietigingswapens. Dit betekent echter niet dat de Europese strategie een kopie is van de *US National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* (2002). In tegenstelling tot de Verenigde Staten is de Europese Unie immers voorstander van een multilaterale aanpak, waarin internationaal recht – het Handvest van de Verenigde Naties – en internationale instellingen – de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties – de hoekstenen vormen.

In hun verklaring van 25 juni 2003 uitten de Verenigde Staten en de Europese Unie expliciet hun bezorgdheid over de recente ontwikkelingen rond het Iranese atoomprogramma. De Verenigde Staten en de Europese Unie riepen de Iranese autoriteiten op om mee te werken met het Internationaal Atoomenergieagentschap (IAEA) en het Bijkomend Protocol van het IAEA te ondertekenen en te implementeren. De Europese Unie had in de week tussen 28 april en 9 mei 2003 tijdens de tweede voorbereidingsconferentie in het kader van de herziening van het Non-Proliferatie-Akkoord – gepland voor 2005 – Iran als enige land al uitdrukkelijk aangespoord om zijn nucleair beleid aan te passen en het bovenstaande protocol te ondertekenen.²⁰ Midden augustus 2003 kondigde de Iranese regering echter aan verder te zullen gaan met de tweede fase in de bouw van de nucleaire site in Busherh. In augustus en september 2003 werden bovendien sporen van hoogverrijkt uranium gevonden in Natanz en de Kala-Electric fabriek ten westen van de hoofdstad Teheran. Op 21 oktober 2001 stemde de Iranese regering na bemiddeling door de buitenlandministers Joscka Fischer, Jack Straw en Dominique de Villepin uiteindelijk toch in met bovenstaande eisen. De Iranese regering beloofde het Bijkomend Protocol van het IAEA te ondertekenen, mee te werken met het

18. De eindversie bevat de – aangepaste en uitgewerkte – basisprincipes en het actieplan met betrekking tot de concrete uitvoering van deze principes dat eveneens midden juni werd publiek gemaakt. Beide documenten werden in het voorjaar van 2003 door het Politiek- en Veiligheidscomité opgesteld.
19. *Joint Statement: European Council President Konstandinos Simitis, European Commission President Romano Prodi and US President George W. Bush on the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Washington D.C., 25 June 2003.
20. *Preparatory Committee for the 2005 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, Geneva, 28 April -9 may 2003. Zie: T. SAUER, Naar een ‘Amerikaanse’ EU-strategie tegen massavernietigingswapens, *Internationale Spectator*, 2003, 9, p. 428.

IAEA en haar uraniumverrijkingprogramma op te schorten.²¹ Het Ierse voorstel om de Iranese houding te belonen met het versneld en succesvol afsluiten van de lopende onderhandelingen over een handels- en samenwerkingsakkoord tussen Iran en de Europese Unie werd echter vrijwel meteen door de overige lidstaten van tafel geveegd.

D. Het Europees Veiligheidsbeleid- en Defensiebeleid op het terrein: de operaties 'EUPM', 'Concordia', 'Artemis', en 'Proxima'

De oorlog in Irak, en vooral de verdeelde aanpak van de Europese lidstaten, leidde de aandacht af van het feit dat de Europese Unie op 31 maart 2003 haar eerste militaire missie startte in de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië. 'Concordia' was de tweede operatie die de Europese Unie ondernam in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Begin 2003 hadden de Europese lidstaten al een politiemissie naar Bosnië-Herzegovina gestuurd.

European Union Police Mission (EUPM) – De Europese Unie begon op 1 januari 2003 haar eerste civiele operatie in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid in Bosnië-Herzegovina. Via controle, begeleiding en inspectie zal een team van ongeveer 500 politiefunctionarissen onder leiding van de Fransman André Maire tegen 2006 een politiestructuur trachten uit te bouwen die voldoet aan de hoogste internationale normen.²² De Belgische bijdrage aan de missie bestaat uit 7 officieren. De Europese Unie nam via de EUPM-missie de taken over van de International Police Task Force (IPTF) die sinds de ondertekening van de Daytonvredesakkoorden (1996) binnen het kader van de Verenigde Naties actief was in de regio.

Concordia – De Europese Unie startte op 31 maart 2003 haar eerste militaire operatie in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid in de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië. Op vraag van de Macedonische regering werkten een 400-tal militairen gedurende een periode van bijna 9 maanden mee aan de opbouw van een stabiel en veilig klimaat in de Balkanregio. Codenaam voor de missie was 'Concordia'. De leiding van de operatie was in handen van de Duitse *operation commander* Rainer Fest en de Franse *force commander* Pierre Maral. Maral werd eind september opgevolgd door de Portugees Luís Nelson Ferreira Dos Santos. De Europese Unie nam met Concordia de fakkel over van de Navo die sinds september 2001 in Macedonië instond voor de bescherming van de internationale waarnemers die toezien op de uitvoering van het Kaderakkoord van Ohrid (2001). De missie maakte gebruik van het Navo-instrumentarium, waardoor ze geplaatst moet worden binnen het kader van het Berlijn-plus-akkoord.²³

21. De Iranese regering ondertekende het Bijkomend Protocol uiteindelijk op 18 december 2003.

22. Maire volgde Sven Christian Frederiksen op na diens overlijden begin 2004.

23. Zie: B. KERREMANS en E. DRIESKENS, Van euro naar uitbreiding: de Europese Unie in 2002, *Res Publica*, 2003, 2-3, p. 356.

Edith Drieskens en Bart Kerremans

De Belgische bijdrage bestond uit 40 militairen die liaison- en verkenningsvluchten uitvoerden in opdracht van het hoofdkwartier in Skopje.

Artemis – De Congolese provincie Ituri vormde het toneel voor de eerste autonome militaire operatie van de Europese Unie. Tussen 11 juni en 1 september 2003 trachtte de Europese Unie onder de codenaam 'Artemis' bij te dragen tot de stabilisering van de omgeving en de verbetering van de humanitaire situatie in de hoofdstad Bunia. In afwachting van de versterking van de VN-waarnemersmissie MONUC op 1 september 2003, stonden om en bij de 1.400 Europese militairen in voor de bewaking van de luchthaven en de bescherming van de burgerbevolking. Op 30 mei 2003 had de VN-Veiligheidsraad ingestemd met het sturen van een voorlopige internationale troepenmacht – de *Interim Emergency Multinational Force in Bunia* – onder leiding van Frankrijk. De Franse regering gaf de missie echter een Europees karakter, met als gevolg dat 'Artemis' voor velen de eerste test werd voor de geloofwaardigheid van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. De operatie was immers de eerste die de Europese Unie ondernam buiten haar grondgebied én zonder de materiële steun van de Navo.

De leiding van de operatie was in handen van Frankrijk. *Operation commander* van de missie was Bruno Neveux, *force commander* Jean-Paul Thonier. Frankrijk leverde eveneens de meeste troepen. De Belgische bijdrage aan de stabilisatiemacht was hoofdzakelijk logistiek van aard. Zo stelde België voor een periode van twee maanden één Airbus A310 en twee Hercules C-130's ter beschikking voor transportdoeleinden. In Bunia stond een medische antenne in voor de medische ondersteuning van de interventiemacht. De Belgische deelname bestond uit 62 personen: 30 militairen werden gestationeerd in het hoofdkwartier van de troepen te Entebbe, nog eens 30 in Bunia en twee in het operationele hoofdkwartier in Parijs. De Belgische regering trok verder een bedrag van 1.100.000 euro uit voor humanitaire hulp aan de regio.

Proxima – De vierde – en laatste – operatie die in 2003 van start ging in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid bracht de Europese Unie opnieuw naar Macedonië. De Europese lidstaten gingen eind september 2003 in op de vraag van de Macedonische regering om een Europese politiemissie naar het land te sturen. Onder leiding van de Belg Bart D'Hooze zal een team bestaande uit 200 politieofficieren en ander burgerpersoneel worden ingezet in de streek rond Skopje, Tetovo, Kumanova, Gostivar en Ohrid, met het oog op de bestrijding van de georganiseerde misdaad en het invoeren van Europese normen op vlak van politiewerk. De politiemissie zal aanvankelijk één jaar ter plaatse actief blijven. België levert naast de hoofdcommissaris één persoon behorende tot het burgerpersoneel.

III. De Europese Unie als internationale economische actor in 2003

A. De Economische en Monetaire Unie (EMU)

2003 was op zijn minst een bewogen jaar voor de EMU. Niet alleen vond er in Zweden een referendum plaats over toetreding tot de eurozone, tevens kreeg de Europese Centrale Bank met Jean-Claude Trichet een nieuwe voorzitter, bereikte de euro recordhoogtes ten aanzien van de Amerikaanse dollar en kreeg het Stabiliteits- en Groeipact zware klappen als gevolg van de begrotingsproblemen in enkele grote lidstaten.

Referendum eurozone – Zoals al werd aangegeven werd in Zweden op 14 september 2003 een referendum georganiseerd over de inogelijke toetreding tot de eurozone. Het resultaat was negatief: 56,1 percent van de Zweedse kiezers sprak zich tegen een dergelijke toetreding uit. Maanden voordien – in januari 2003 – had ook de Deense premier al gesuggereerd dat in de loop van 2004 of 2005 in Denemarken een nieuw referendum over de euro gehouden zou worden. Ook in het Verenigd Koninkrijk bleef de vraag naar de organisatie van een dergelijk referendum opduiken, niettegenstaande het feit de vijf criteria die de Britse minister van Financiën, Gordon Brown, eerder had voorop gesteld om de weg naar de organisatie van een dergelijk referendum vrij te maken, opnieuw een hinderpaal vormden. Immers, op 9 juni 2003 gaf Brown aan dat naar zijn oordeel niet aan deze criteria – waarvan sommigen beweren dat ze politiek en niet louter economisch van aard zijn – was voldaan en dat het daarom te vroeg was zich op de vastlegging of timing van een referendum vast te pinnen.

Stabiliteits- en Groeipact – Ook de naleving van de begrotingsregels in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact kreeg heel wat aandacht in 2003. Vooral de geloofwaardigheid van deze regels kreeg enkele rake klappen. Volgens het pact in kwestie nemen de landen van de eurozone een beperking op hun begrotingstekort van 3 percent van hun BNP in acht en streven zij op termijn naar een evenwicht in hun begroting. Indien een land deze afspraken een opeenvolgend aantal keren overtreedt, geeft dit aanleiding tot sanctiemaatregelen. Dit scenario deed zich voor het eerst voor in 2003 nadat Frankrijk en Duitsland zowel in 2002 (3,1 respectievelijk 3,7 percent) als in 2003 (4 percent voor beiden) de 3-percent-grens overschreden.²⁴ Beide landen werden al in de eerste helft van 2003 door de Commissie gewaarschuwd dat er problemen zouden opduiken.²⁵ Frankrijk en Duitsland reageerden opvallend tegengesteld op deze waarschuwing. Duitsland gaf voorzichtig aan iets aan het deficit te willen doen – ofschoon door de achterblijvende economische groei al duidelijk was dat de grens van 3 percent hoe dan ook

24. In 2001 had Portugal zich al gezondigd aan de 3-percent-regel, maar het land was erin geslaagd zich met draconische budgettaire maatregelen weer in orde te stellen.

25. Zie de adviezen van de Raad in dit kader: *Publicatieblad EU*, C 26 van 4 februari 2003 (Duits en Frans cijfer voor 2002), C 43 van 19 februari 2004 (Frans cijfer voor 2003) en C 68 van 18 maart 2004 (Duits cijfer voor 2003).

Edith Drieskens en Bart Kerremans

overschreden zou worden. Frankrijk ging echter resoluut de confrontatie aan met de Commissie en de overige lidstaten.²⁶

In eerste instantie gaf de Franse minister van Financiën, Francis Mer, te kennen dat er weinig te doen was aan het feit dat Frankrijk in 2003 de 3-percent-norm zou overschrijden.²⁷ De belastingsreducties die president Chirac bij de verkiezingen van 2002 had beloofd speelden hier een belangrijke rol, naast de slechter wurende economische situatie. Het hek was helemaal van de dam toen de Oostenrijkse minister van Financiën, Karl-Heinz Grasser, de vertrouwelijke mededeling van Francis Mer liet uitlekken dat Frankrijk ook in 2004 in gebreke zou blijven. Hierop kwam er zowel van Frankrijk zelf als van Nederland een scherpe reactie op 15 juli. In de eerste helft van 2003 werd het steeds duidelijker dat het toepassen van de sanctiemechanismen die het pact vooropstelde een onmogelijke zaak zou zijn, en dat de Frans-Duitse as hierin een centrale rol zou spelen. Vanuit relatief onverwachte hoek – het Verenigd Koninkrijk – kwam hiervoor politieke steun. Hoewel de Britse regering zelf door de Commissie op de vingers was getikt omwille van haar eigen begrotingssituatie, schaarde ze zich resoluut achter het Frans-Duitse verzet tegen een te strikte toepassing van het pact en vóór een herziening ervan. Hiermee werd de niet-toepassing van het pact in 2003 een quasi-zekerheid. Op 25 november 2003, tijdens een vergadering van de Raad ECOFIN, werd het sanctiemechanisme van het pact de facto ten grave gedragen. Aangezien er getwijfeld werd aan de geloofwaardigheid van de beloftes van Franse en Duitse regering om hun begroting tegen 2005 in orde te brengen, konden deze beloftes de pil amper vergulden. Ondertussen was het voor bijna alle lidstaten en de Commissie duidelijk dat een herziening van het pact – in termen van een versoepeling – noodzakelijk was geworden.

Euro versus dollar – De discussies over de budgettaire discipline in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact hadden geen directe impact op de waarde van de euro als dusdanig. Een verklaring hiervoor moet gezocht worden bij het tekort op de Amerikaanse lopende rekening en het effect hiervan op de waarde van de Amerikaanse dollar. Bovendien, zo bleek op de bijeenkomst van de G7 in mei 2003, wilde de Amerikaanse regering geen gecoördineerde aanpak om de waarde van de dollar opnieuw op te drijven ondanks het officieel vasthouden aan de sterke dollarpolitiek. Het gevolg was dan ook dat de waarde van de euro in 2003 bleef klimmen ten opzichte van deze van de dollar, om recordhoogtes te bereiken in de loop van december 2003 en te eindigen op een wisselkoers van meer dan 1,25 dollar voor één euro. Deze stijgende trend stelde problemen op twee vlakken. De problemen stelden zich op de eerste plaats voor de Europese bedrijven. De Europese concurrentiepositie ging immers achteruit op een moment dat, als

26. Hier dient wel opgemerkt dat de benadering van de Duitse minister van financiën Hans Eichel afweek van deze van kanselier Gerhard Schröder. Terwijl de eerste inderdaad de indruk gaf het voldoen aan het pact te willen nastreven, wilde Schröder belastingsverminderingen (maar dan voor 2004) voorop stellen.

27. Dit gebeurde in de ECOFIN-vergadering van 6 juni 2003.

Verdeeldheid en vertraagde vooruitgang; de Europese Unie in 2003

gevoig van de verzwakking van de binnenlandse vraag en het vertrouwen van de eigen investeerders en consumenten, de eurozone nood had aan exportgeleide groei. Verder dook ook het risico van deflatie op voor de Duitse economie. De situatie in Japan indachtig en gegeven de Duitse inflatie van 0,7 procent was dit een terechte zorg. Dit maakte het er echter voor de Europese Centrale Bank niet gemakkelijker op om het rentevoetbeleid te bepalen en om in het licht van toenemende politieke druk om de kortetermijnrente te verlagen haar onafhankelijkheid te vrijwaren. Op 5 juni werd de kortetermijnrente uiteindelijk toch verlaagd tot een historisch lage 2 procent.

B. Interne Markt en economisch beleid

In 2003 werd de Europese Unie, zoals in de jaren voorheen, geconfronteerd met een trager wordende groei en een stijgende werkloosheid. De groei bedroeg 0,8 procent – 0,4 procent voor de eurozone; de werkloosheid steeg tot 8,1 procent van de beroepsbevolking. Beide elementen maakten dat de ambitieuze doelstelling om van de Europese economie tegen 2010 de meest competitieve te maken – een doelstelling die op de Europese Raad van Lissabon in maart 2000 was vastgelegd – steeds minder haalbaar leek te worden. Naar aanleiding van de tiende verjaardag van de interne markt werd er begin 2003 een algemene evaluatie van het interne markt-programma gemaakt. Het kernelement in deze evaluatie vormde de vaststelling dat er nog heel wat te doen was vooraleer een interne markt voor diensten volledig gerealiseerd zou zijn, terwijl dit als één van de cruciale elementen voor het bereiken van de Lissabon-doelstelling beschouwd werd. Om dit te bereiken, zo werd aangegeven, zou vooral gewerkt moeten worden aan de talrijke wettelijke en regelgevende barrières die nog steeds de handel in diensten bemmeren alsook aan de hervorming van de arbeidsmarkt. Toch lijkt de Commissie van oordeel te zijn dat er op dit vlak in de loop van 2003 heel wat is gebeurd. Een vergelijking tussen de rapporten over de uitvoering van de globale richtsnoeren voor het economische beleid in 2002 en in 2003 geeft dit duidelijk weer.²⁸ Terwijl er in het rapport van 2002 nog sprake was van *"inertia"* en *"backtracking"*, werd in dit van 2003 gewag gemaakt van een versnelde toename van het ritme van de arbeidsmarkthervormingen en in de realisatie van de interne markt voor financiële diensten. Toch besluit de Commissie dat ondanks deze vooruitgang *"(...) the Lisbon and Stockholm employment rate targets risk being missed, unless further and comprehensive reforms are undertaken without delay"*.²⁹

Een belangrijke doorbraak werd in 2003 gerealiseerd in het kader van de belasting op inkomsten uit spaargelden. Hiermee kwam een einde aan een saga die ruim dertien jaar heeft geduurd. In de betrokken richtlijn wordt als algemene regel vastgelegd dat inwoners (natuurlijke rechtspersonen) van een Europese lid-

28. *Broad Economic Policy Guidelines*, 2002 en 2003.

29. *Broad Economic Policy Guidelines*, 2003, p. 6.

Edith Drieskens en Bart Kerremans

staat die inkomsten uit spaargelden verwerven in een andere lidstaat, onderworpen worden aan een belasting waarvan de omvang bepaald is door de wetgeving van het thuisland van de betrokken spaarder.³⁰ Om de inning van deze belasting mogelijk te maken werd voorzien dat de lidstaten overgaan tot de uitwisseling van informatie over de spaargelden van niet-inwonende burgers die in een andere lidstaat woonachtig zijn.³¹ Omdat dit – omwille van het bankgeheim – een bijzonder probleem stelde voor Luxemburg, Oostenrijk en België, werd tevens voorzien dat deze landen gedurende een overgangperiode van zes jaar ter vervanging van de uitwisselingsplicht een bronbelasting ten aanzien van de betrokken spaargelden toepassen.³² Voor hen gaat ook de uitwisselingsplicht pas in nadat de Europese Unie met een aantal nabijgelegen derde landen – in hoofdzaak Zwitserland – akkoorden heeft gesloten waarin deze zich aan een soortgelijke uitwisselingsplicht zouden onderwerpen of een soortgelijke bronbelasting zouden toepassen.³³ Onderhandelingen over het sluiten van dergelijke akkoorden werden in de loop van 2003 opgestart. De onderhandelingen met Zwitserland geraakten echter in het slop, niet zozeer omwille van inhoudelijke problemen, maar wel omdat een akkoord over dit thema door de Zwitserse regering aan akkoorden over andere thema's gekoppeld werd.

C. Landbouw, handel en de Wereldhandelsorganisatie (WTO)

Op het vlak van de handelsbetrekkingen stonden de werkzaamheden in 2003 op de eerste plaats in het teken van de ministeriële conferentie van de WTO in Cancún midden september. Deze onderhandelingen liepen niet van een leien dakje en zouden uiteindelijk op een mislukking uitdraaien. Toch waren er in de aanloop van deze conferentie redenen tot optimisme.

Herziening Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – De Europese Unie slaagde er in een akkoord te bereiken over een “mid term” – of tussentijdse – hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.³⁴ Dit gebeurde op 26 juni 2003 na een marathonzitting van de Landbouwrap. Het akkoord bouwde verder op de akkoorden die op 24 en 25 oktober 2002 door de Europese Raad waren gesloten over de plafonnering van de financiering van het landbouwbeleid voor de perio-

30. Het gaat hier om richtlijn 2003/48/EG. Zie: *Publicatieblad EU*, L 157 van 26 juni 2003, pp. 38-48.

31. Artikel 8 van richtlijn 2003/48/EG.

32. Artikelen 10 en 11 van richtlijn 2003/48/EG. Het tarief voor deze bronbelasting zou oplopen van 15 percent gedurende de eerste drie jaar tot 20 percent gedurende de daaropvolgende drie jaar en tot 35 percent voor de jaren daarna. Drie vierde van de aldus verworven opbrengsten worden aan het land waar de betrokkene resideert doorgestort (artikel 12).

33. Europese lidstaten als Nederland en het Verenigd Koninkrijk engageerden zich er toe soortgelijke regelingen te treffen met hun overzeese of geassocieerde gebieden. Voor het Verenigd Koninkrijk gaat het hier bijvoorbeeld om de Kaaimaneilanden en het eiland Man.

34. Dit in uitvoering van een afspraak die op de Europese Raad van Berlijn van maart 1999 was gemaakt.

Verdeeldheid en vertraagde vooruitgang: de Europese Unie in 2003

de 2007-2013, en op het landbouwvoorstel dat de Commissie in de WTO deed in de loop van december 2002 en dat op 20 februari 2003 door de Raad bekrachtigd werd.³⁵ De afspraken die werden gemaakt hadden echter een meer directe impact op de houding die de Europese Unie, bij monde van de Europese Commissie, in de WTO-onderhandelingen kon innemen. Toch dient onderlijnd te worden dat niet alleen de WTO, maar ook de financiële houdbaarheid van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid – zeker in het licht van de uitbreiding – een belangrijke rol speelde. Maar de effecten voor de Europese houding ten aanzien van de WTO waren ook niet gering. Voor verschillende landbouwsectoren werd immers een gedeeltelijke ontkoppeling afgesproken tussen de toekenning van overheidssteun enerzijds en de productie anderzijds. Op deze manier wordt voorkomen dat het eerste het tweede stimuleert en dat hierdoor landbouwoverschotten ontstaan die de Europese Unie via exportsubsidies op de wereldmarkt moet trachten te slijten.

De betrokken ontkoppeling werd voorzien door de verlaging van de gegarandeerde prijzen voor een brede waaier van landbouwproducten en door de compensatie van het hierdoor veroorzaakte inkomensverlies voor landbouwers door directe betalingen die los van het productieniveau worden toegekend. Met dit laatste had vooral de Franse regering enorme problemen, wat resulteerde in uiterst moeilijke onderhandelingen, temeer omdat de Commissie voet bij stuk hield.³⁶ De benadering die Frankrijk probeerde toe te passen was analoog met degenen die het in het najaar van 2002 had toegepast bij de plafonnering van het landbouwbudget. Eerst zou een akkoord met Duitsland worden gesloten. Vervolgens zou dit akkoord – bijna als te nemen of te laten – aan de andere lidstaten worden voorgelegd. In het Frans-Duitse akkoord werd het principe vastgelegd dat graan en melk van prijsverminderingen gespaard zouden blijven, terwijl in alle sectoren waar productiegerelateerde subsidies worden toegekend als principe zou gelden dat ook in de toekomst nog enige vorm van dergelijke overheidssteun zou blijven voortbestaan. Deze elementen werden in het uiteindelijke akkoord overgenomen. Daar tegenover stonden wel prijsverminderingen in bijna alle sectoren, met uitzondering voor durumtarwe.³⁷ Ook werd afgesproken dat een ontkoppeling van subsidie en productie zou toegepast worden op 75 percent van alle subsidies in de akkerbouw (60 percent voor durumtarwe) en van 70 percent in de veeteelt. Met betrekking tot de compensaties voor het inkomensverlies werd afgesproken dat de directe betalingen gaandeweg zouden worden afge-

35. Het bevatte onder andere het voorstel om over te gaan tot de vermindering van de exportsubsidies (in termen van de budgettaire omvang) met 45 percent en deze voor binnenlandse overheidssteun met 55 percent. Ook werden substantiële verminderingen van de door de Europese Unie toegepaste douaneheffingen voorzien (gemiddeld 36 percent met een minimum van 15 percent op elke tarieflijn).

36. Voor het oorspronkelijke Commissievoorstel, zie: COM 394, 2002.

37. Olijfolie, tabak en katoen werden pas in april 2004 hervormd. Voor rijst werd een vermindering van 50 percent afgesproken indien de Commissie – op basis van artikel XXVIII GATT – in de WTO een stijging van de douaneheffingen zou onderhandelen. Dit blijkt zeer moeilijk te liggen bij de handelspartners van de Europese Unie.

Edith Drieskens en Bart Kerremans

bouwd en dat het vrijgekomen kapitaal gedeeltelijk door de lidstaten besteed zou kunnen worden aan plattelandontwikkeling.³⁸

Gevolgen voor Cancún – De nieuwe regeling voor het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid veranderde de positie van de Europese Unie in de WTO-onderhandelingen. Het opende de deur voor een regeling met de Verenigde Staten over de punten die beiden gemeenschappelijk zouden verdedigen in de WTO en die beiden eigenlijk mede op vraag van de andere WTO-leden tot stand brachten. Het raamakkoord van 13 augustus dat hieruit voortkwam veroorzaakte echter meer problemen dan het oploste. Vooral de afspraak dat de nieuwe Amerikaanse subsidieprogramma's die in de loop van 2002 waren goedgekeurd onder de zogenaamde *blue box* van het landbouwakkoord van de WTO zouden vallen, schoot verschillende ontwikkelingslanden in het verkeerde keelgat. Op die manier zouden de Verenigde Staten immers een deel van hun subsidies van nieuwe reductieverplichtingen kunnen afschermen. Voor de Europese Unie had dit echter als voordeel dat de Amerikanen niet meer zouden aandringen – zoals ze in het recente verleden hadden gedaan – op de afschaffing van de *blue box*. Gezien tot dan toe alleen de Europese Unie van deze *box* gebruik had gemaakt – in het bijzonder door zijn compenserende betalingen erin onder te brengen (zie boven) – was deze ontwikkeling verre van negatief. Moeilijk te slikken voor heel wat andere WTO-leden was echter de afwezigheid van een duidelijk engagement vanwege de Europese Unie voor de eliminatie van haar exportsubsidies in de landbouw, niettegenstaande de toezegging om dit te doen voor landbouwproducten die belangrijk zijn voor de ontwikkelingslanden.³⁹

De reactie op het akkoord van 13 augustus, het opduiken van eisen vanwege Tsjad, Benin, Mali en Burkina Faso in verband met de afbouw van subsidies in de katoensector, alsook de escalerende discussie over het openen van WTO-onderhandelingen over handelsfacilitatie, transparantie in overheidsbestedingen, investeringen en concurrentiebeleid⁴⁰ beperkten de slaagkansen van de ministeriële conferentie in Cancún aanzienlijk. Het akkoord dat eind augustus gesloten werd over de handel in generieke medicijnen ten voordele van ontwikkelingslanden met een beperkte productiecapaciteit, kon hier maar weinig aan verhelpen. Wat verwacht – en gevreesd – werd, gebeurde dan ook. Ondanks *last-minute* toegevingen vanwege de Europese Unie op het gebied van investeringen en concurrentiebeleid mislukte de conferentie.

38. Verordening 1783/2003 in: *Publicatieblad EU*, L 270 van 21 oktober 2003, pp. 70-77.

39. De EU stemde wel in met een vermindering van haar exportsubsidies, maar dan parallel met afspraken die over de disciplinerende van de Amerikaanse exportkredieten en voedselhulp zouden worden gemaakt.

40. Het gaat hier om de zogenaamde *Singapore Issues*. Deze vormden een uitdrukkelijke wens vanwege de Europese Commissie.

SUMMARY**Dissension and delayed progress: the European Union in 2003**

In 2003, the completion of the eastern enlargement process dominated European Union activities. Without doubt, for the ten countries that joined the European Union on 1 May 2004, the signing of the Treaty of Accession on 16 May 2003 at the foot of the Akropolis was the high point. A few weeks later, Valéry Giscard D'Estaing presented the draft constitution at the European Council of Thessaloniki. Yet, in the spring of 2003, the European Union was mainly in the news as a divided European Union. In the weeks before the military intervention in Iraq, on the European continent, a split became visible between the 'old' and 'new' Europe. However, when looking back, the Iraq debacle seems to have given a new impulse to the development of the Common Foreign and Security Policy, witness the security strategies approved in December 2003. The compliance with the rules of the Stability and Growth Pact, the increasing exchange rate of the euro, and the evaluation of the internal market programme were on the European economic agenda in 2003. In the autumn, the European Union did not succeed preventing the Cancún Ministerial Conference from breaking down.

Politics in the European Union since 1990
Overzicht van het politiek gebeuren in de Europese Unie sinds 1990
L'Année politique de l'Union européenne depuis 1990

<i>Year</i> <i>Jaar</i> <i>Année</i>	<i>Authors</i> <i>Auteurs</i>	<i>Res Publica</i>
1990	L. Hooghe	1991/3-4
1991	L. Hooghe	1992/3-4
1992	L. Hooghe	1993/3-4
1993	B. Kerremans	1994/3-4
1994	B. Kerremans	1995/3-4
1995	B. Kerremans	1996/3-4
1996	B. Kerremans	1997/4
1997	B. Kerremans	1998/3-4
2000	B. Kerremans, E. Driessens	2001/2-3
2001	B. Kerremans, E. Driessens	2002/2-3
2002	B. Kerremans, E. Driessens	2003/2-3
2003	E. Driessens, B. Kerremans	2004/2-3