

Het roterende Voorzitterschap na Lissabon: op zoek naar een nieuwe rol binnen het EU buitenlands beleid

Analyse van het Belgische Voorzitterschap van de Raad

Peter Debaere, Eline De Ridder en Skander Nasra¹

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon has introduced major changes in the area of the European Union's external relations. Aiming at establishing a unified representation and a stable leadership of EU foreign policy, the Treaty intends to reduce the role of the six-month rotating Presidency of the Council. This article reviews the literature regarding the roles of the rotating Presidency and examines in what ways and to what extent the Treaty of Lisbon may change these roles in the field of EU foreign policy. The empirical analysis looks at the experiences under the Belgian Presidency of the Council in 2010. It is argued that while the role of the country taking up the rotating Presidency is visually reduced, the Treaty of Lisbon has primarily transformed the role of the rotating Council Presidency in EU foreign policy.

KEYWORDS: Belgium, EU foreign policy, rotating Presidency of the Council, Treaty of Lisbon

1. Inleiding

Het Verdrag van Lissabon (VvL) introduceert substantiële wijzigingen in de institutionele set-up van het buitenlands beleid van de Europese Unie (EU). Het Verdrag beoogt vooreerst een stabiele en eenvormige externe vertegenwoordiging te installeren die toelaat om tot een meer consistent en effectief extern optreden

van de EU te komen. Allicht de meest in het oog springende institutionele veranderingen zijn de creatie van een permanente Voorzitter van de Europese Raad (art. 15, § 5, Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)), ingevuld door Herman Van Rompuy, een hernieuwde Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid (HV) (art. 18, §1, VEU), ingevuld door Catherine Ashton, en de ondersteunende Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) (art. 27, § 3, VEU). De vernieuwde HV vervangt drie vroegere functies: de voormalige HV, de voormalige Commissaris voor externe betrekkingen en het roterende Voorzitterschap. Het grootste institutionele slachtoffer van het Verdrag lijkt het roterende Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie te zijn.

In de wetenschappelijke literatuur werd het roterende Voorzitterschap lange tijd nauwelijks aan een systematische analyse onderworpen. Een adequaat theoretisch kader om het Voorzitterschap te evalueren was er dan ook niet en onderzoek bleef in grote mate beschrijvend (Schout & Vanhoonacker, 2006, 1052; Tallberg, 2004, 1000). De afgelopen jaren verschenen echter waardevolle bijdragen waarin de rol van het roterende Voorzitterschap op een meer systematische manier wordt geanalyseerd, en in toenemende mate theoretisch wordt gekaderd (Bunse, 2009; Tallberg, 2003, 2004; Elgström, 2003; Schout & Vanhoonacker, 2006; Quaglia & Moxon-Browne, 2006; Schalk, Torenvlied, Weesie & Stokman, 2007). Deze bijdragen identificeren verschillende functies aan de hand waarvan het succes en de invloed van een voorzittend land kunnen worden geëvalueerd.

Dit artikel wenst de mate en de wijze waarop Lissabon de beweegruimte van het Voorzitterschap beperkt of juist nieuwe mogelijkheden biedt te analyseren. Meer specifiek wil het de verschillende rollen van het roterende Voorzitterschap die in de literatuur worden onderscheiden toetsen aan de nieuwe realiteit sinds het VvL. Het ligt voor de hand dat het vernieuwde institutionele kader tot belangrijke verschuivingen binnen het EU buitenlands beleid zullen leiden en de rol van het roterende Voorzitterschap diepgaand zullen beïnvloeden. In dit artikel worden deze verschuivingen van naderbij bekeken en geïllustreerd aan de hand van casestudies uit het Belgische Voorzitterschap van de Raad in de tweede helft van 2010.² Dit Voorzitterschap was het eerste waarbij de bepalingen van het VvL in volle werking traden en het biedt dus een unieke mogelijkheid om de impact van de verdragswijzigingen te evalueren. Bovendien was de uitvoering van het VvL een van de centrale doelstellingen van het Belgische Voorzitterschap. Door een expliciete tweede plaats in te nemen, wenste België het potentieel van het nieuwe Verdrag te maximaliseren en de eenheid van vertegenwoordiging te benadrukken.³

Het artikel is als volgt gestructureerd. In een eerste deel worden de centrale functies van het roterende Voorzitterschap kort ingeleid. De hierop volgende delen zijn

telkens gewijd aan één van deze functies. Na een korte uiteenzetting van de respectieve rollen wordt telkens ingegaan op die bepalingen van het VvL die relevant (kunnen) zijn bij het uitvoeren van deze rol. Deze bepalingen worden binnen elke rol toegelicht met cases uit het Belgische Voorzitterschap. In een laatste deel worden conclusies getrokken over de impact van het VvL op de rol van de Voorzitter binnen het EU buitenlands beleid alsook over de resultaten van het Belgische Voorzitterschap inzake de uitvoering van het Verdrag.

Alvorens aan te vangen zijn enkele bemerkingen noodzakelijk. In het artikel wordt enkel naar de veranderingen binnen het EU buitenlands beleid gekeken. De focus op één enkel beleidsdomein bemoeilijkt echter een veralgemening van de bevindingen. Het valt dan ook niet uit te sluiten dat Lissabon in andere beleidsdomeinen tot andere verschuivingen in de functies van het roterende Voorzitterschap heeft geleid. Verder werden binnen het domein van het EU buitenlands beleid een aantal dossiers geselecteerd op basis van de prioriteiten die naar voor werden geschoven, zowel in het officiële programma van het Belgische Voorzitterschap als in het programma van het Trio-voorzitterschap dat België samen met Spanje en Hongarije uitoefende. Deze gevalstudies werden verder aangevuld met gebeurtenissen die in de tweede helft van 2010 een belangrijke plaats innamen in het EU buitenlands beleid. In beide gevallen kan men veronderstellen dat het roterende Voorzitterschap deze thema's belangrijk vindt en dus bereid is om zijn invloed uit te oefenen op de behandeling van deze dossiers. Dit moet toelaten om een eventuele nieuwe invulling van het roterende Voorzitterschap binnen verschillende thema's van het EU buitenlands beleid te bekijken. De gekozen gevalstudies geven een representatief beeld van de implicaties van het VvL in het EU buitenlands beleid. Ze worden enkel betrokken binnen die rol(len) waarin ze het meest relevant zijn. Tot slot is deze bijdrage een *single case study* van één Voorzitterschap, wat niet toelaat om bestaande theorieën te testen of te verfijnen (Schout & Vanhoonacker, 2006, 1053). Rekening houdend met deze beperkingen vormt dit artikel echter een waardevolle eerste aanzet om de impact van het VvL voor het roterende Voorzitterschap binnen het EU buitenlands beleid te evalueren.

2. De rollen van het Voorzitterschap

De formele rol van de Voorzitter van de Raad van de Europese Unie, zoals vastgelegd in het Verdrag en in officiële documenten van de Europese Unie, is beperkt.⁴ Er werd dan ook lange tijd aangenomen dat deze functie weinig tot geen invloed had op het Europese besluitvormingsproces. Meer recente literatuur (Quaglia & Moxon-Browne, 2006; Schalk *et al.*, 2007; Tallberg, 2003, 2004; Schout & Vanhoonacker,

2006) toont echter aan dat het Voorzitterschap in de loop der jaren via formele en informele procedures in staat was om zijn macht en invloed uit te breiden. Deze bijdragen komen tot het besluit dat de Voorzitter van de Raad in grotere mate dan traditioneel werd aangenomen in staat is om zijn stempel te drukken op Europese aangelegenheden.

In de literatuur worden vier basisrollen onderscheiden die een lidstaat als Voorzitter van de Raad gedurende zes maanden op zich neemt: (1) coördinator en manager; (2) bemiddelaar; (3) agendazetter; en (4) buitenlandse vertegenwoordiger. Zoals Schout en Vanhoonacker (2006, 1056) terecht opmerken, vertonen deze rollen overlappingsen, wat het moeilijk maakt om een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende functies. De taken van een Voorzitter worden bovendien met wisselende intensiteit uitgevoerd: terwijl een bepaalde rol weinig relevant blijkt in het ene dossier, dwingen andere gebeurtenissen of beleidsdomeinen het roterende Voorzitterschap om verschillende rollen op eenzelfde ogenblik uit te voeren (Schout & Vanhoonacker, 2006, 1056).

Enkele elementen helpen een lidstaat om zijn Voorzitterschap op effectieve en legitieme wijze uit te voeren. Zo speelt het in het voordeel van een Voorzitter wanneer deze kan terugvallen op een administratie met een grondige kennis van de EU: de wijze waarop de Unie functioneert, de specifieke Europese dossiers en de voorkeuren en strategieën van de verschillende lidstaten (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 362; Langdal & von Sydow, 2009, 6). Ook de politieke geloofwaardigheid en de reputatie van de Voorzitter, alsook de algemene houding van zijn regering t.a.v. het Europese integratieproject bepalen mee het succes waarmee een Voorzitterschap de verschillende functies uitvoert (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 362).

Dit succes hangt bovendien af van de context waarin het Voorzitterschap wordt uitgevoerd. Verschillende factoren die buiten de invloed van het voorzittende land liggen – zoals de economische en politieke context, diepgewortelde onderhandelingsposities van bepaalde lidstaten, onvoorziene crisissituaties en binnenlandse politieke ontwikkelingen – bepalen mee de effectiviteit van een Voorzitterschap (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 352-354). Schout en Vanhoonacker (2006) identificeren op meer systematische wijze de situatievariabelen⁵ waaraan de rollen van het Voorzitterschap moeten worden verbonden. Ondanks het feit dat dit artikel geen systematische analyse biedt van de omgevingsfactoren, wordt in het empirische deel van de bijdrage wel stilgestaan bij de context van het Voorzitterschap wanneer deze relevant blijkt voor het bepalen van het succes van het Belgische Voorzitterschap in 2010.

In wat volgt worden de verschillende taken van het roterende Voorzitterschap kort voorgesteld. De opdeling in vier rollen is gebaseerd op een literatuurstudie van de

meest recente publicaties over het Voorzitterschap van de Raad. Dit sluit niet uit dat bepaalde auteurs alternatieve functies onderscheiden. Zo worden het vertegenwoordigen van de nationale belangen (Schout & Vanhoonacker, 2006) en het nemen van politieke leiding en initiatieven met het oog op het stimuleren van verdere Europese integratie (Schout & Vanhoonacker, 2006; Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351) soms als specifieke taken van de Voorzitter beschouwd. In onderstaande uiteenzetting worden deze functies echter geïntegreerd in de vier traditionele rollen van de Voorzitter.

3. De Voorzitter als manager en coördinator

Het behoort tot het formele takenpakket van het Voorzitterschap om alle samenkomsten van de Raad van de Europese Unie in zijn verschillende formaties (Raad van Ministers, COREPER en Werkgroepen) voor te zitten en te coördineren (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351; Langdal & von Sydow, 2009, 2). Dit houdt in dat de Voorzitter de verschillende bijeenkomsten leidt, oproept tot stemming, verzekert dat een quorum wordt behaald, ervoor zorgt dat de discussies op zakelijke wijze verlopen en samen met het Secretariaat-Generaal van de Raad alle aangenomen teksten ondertekent (Langdal & von Sydow, 2009, 2). De rol van manager en coördinator omvat bovendien alle praktische zaken van administratieve aard die de taak van Voorzitter met zich meebrengt: het plannen van de bijeenkomsten, het organiseren van vergaderruimten en het voorbereiden en verspreiden van de nodige documenten (Schout & Vanhoonacker, 2006, 1055; Langdal & von Sydow, 2009, 2-3).

Zoals Schout en Vanhoonacker (2006, 1054) opmerken, omvat de rol van manager en coördinator een uitgebreid en veeleisend takenpakket, maar wordt de rol nauwelijks opgemerkt wanneer een lidstaat deze correct uitvoert. Het succes waarmee een Voorzitter zich van deze taak kwijt, wordt in grote mate bepaald door de administratieve capaciteit van het voorzittende land. Hierbij blijkt de Europese ervaring van de ambtenaren, waarnaar hierboven werd verwezen, uiterst relevant (Langdal & von Sydow, 2009, 6).

De taak van manager en coördinator kan door een voorzittend land aangewend worden om zijn eigen stempel te drukken op het Europese besluitvormingproces. Dit gebeurt voornamelijk door het bepalen van de frequentie en de vorm van het aantal bijeenkomsten. Aangezien de Voorzitter verantwoordelijk is voor het opstellen van het vergaderschema, kan deze beslissen om het aantal (in)formele bijeenkomsten over een bepaald dossier op te drijven wanneer hij dit opportuun acht (Tallberg, 2004, 1004-1017; Tallberg, 2003, 10).

3.1. *Impact van Lissabon*

Het VvL omvat een aantal wijzigingen die de rol van het Voorzitterschap als manager en coördinator op verscheidene maar niet alle niveaus substantieel terugdringt. Op het niveau van staats- en regeringsleiders is de uitvoering van het Verdrag het meest eenduidig. De permanente Voorzitter van de Europese Raad heeft sinds de start van het Spaanse Voorzitterschap in de eerste helft van 2010 de voorbereiding en het voorzitten van de Europese Raad in handen genomen. Daarmee werd de rol van het land dat het roterende Voorzitterschap uitoefent als manager en coördinator op dit niveau geëlimineerd.

Op het niveau van ministers is het beeld minder eenduidig. De HV ontnemt samen met de EDEO aan het roterende Voorzitterschap grotendeels zijn taak als manager en coördinator inzake externe relaties. De HV bereidt de Raad Buitenlandse Zaken (RBZ) voor en zit deze ook voor (art. 18, § 3 en 27, § 1, VEU), tenzij bij de behandeling van thema's van handelspolitiek (Raad van de Europese Unie 2009), en coördineert als vice-Voorzitter van de Europese Commissie thema's van buitenlands beleid binnen de Commissie (art. 18, § 4, VEU). In de Raad Algemene Zaken (RAZ) blijft de rol van de roterende Voorzitter daarentegen onveranderd. Los van de klassieke thema's van buitenlands beleid behandelt de RAZ een aantal belangrijke onderwerpen van buitenlandse politiek, zoals de uitbreiding en de externe dimensie van interne beleidsdomeinen zoals klimaat en energie. Het blijft echter afwachten welke rol de RAZ zal opnemen binnen de nieuwe institutionele architectuur. Ook al kan het potentieel uitgroeien tot een centraal coördinerend orgaan (art. 16, § 6, VEU), het is momenteel onduidelijk hoe de RAZ zich met zijn roterende Voorzitter zal handhaven binnen een institutionele omgeving bemand door permanente functies.

Op het diplomatieke en technische niveau blijft het roterende Voorzitterschap het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER II) voorzitten. Het Voorzitterschap van COREPER II, dat als link fungeert tussen de Ministerraden en de onderliggende voorbereidende technische werkgroepen, verleent het roterende Voorzitterschap een blijvende centrale positie in het besluitvormingskluwen van het extern EU-beleid. Onder COREPER II worden zowel het Politiek en Veiligheidscomité (COPS) als de technische en geografische werkgroepen binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) voorgezeten door vertegenwoordigers van de HV. De werkgroepen RELEX (adviseurs van buitenlandse zaken), COTER en COCOP (terrorisme), COCON (consulaire zaken), COJUR (internationaal recht) en COMAR (zeerecht) blijven onder leiding van het roterende Voorzitterschap. Daarnaast blijft het Voorzitterschap de werkgroepen handel en ontwikkelingssa-

menwerking voorzitten.⁶ Op vraag van Catherine Ashton zat België in het dossier uitbreiding niet enkel de geografische werkgroepen voor, maar ook de Associatieraden met Kroatië en Turkije.

Het aantal institutionele spelers waartussen het afgeslankte roterende Voorzitterschap zich moet begeven is met het VvL sterk toegenomen. In deze nieuwe institutionele omgeving lijkt het roterende Voorzitterschap als manager en coördinator binnen het EU buitenlands beleid structureel benadeeld tegenover die actoren met een permanent karakter. Omwille van de stijgende complexiteit van het institutionele kader enerzijds, en omwille van het ontbreken van een verdere overdracht van bevoegdheden inzake buitenlandse politiek anderzijds, neemt het belang van een efficiënte en effectieve coördinatie echter sterk toe. Hierbij kan het roterende Voorzitterschap potentieel een rol als coördinator en manager op zich blijven nemen, formeel via de RAZ en COREPER II en op informele basis. Die coördinerende rol zal meer dan ooit afhankelijk zijn van het profiel, de voorbereiding en de diplomatieke vaardigheden van het voorzittende land.

3.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

Aangezien de EDEO nog niet operationeel was bij de aanvang van zijn Voorzitterschap, ging België akkoord om op vraag van de HV de technische en geografische werkgroepen voor te zitten. Het was immers de ambitie van België om de overgang naar het post-Lissabontijdperk zo vlot mogelijk te laten verlopen. De Belgische diplomaten handelden in naam van de HV en kregen hun instructies van de diensten van de HV in plaats van de Belgische overheden. Dit nam niet weg dat het Belgische Voorzitterschap nog met een aantal praktische uitdagingen geconfronteerd werd, vooral op het technische niveau. De communicatie tussen het roterende Voorzitterschap en de HV werd gehinderd door de nog in ontwikkeling zijnde organisatorische structuren. Zo moesten de werkgroepen het vaak stellen met een laattijdige aanlevering van de ontwerp teksten, waardoor de discussies geregeld algemeen en oriënterend bleven en niet altijd tot concrete resultaten of beslissingen leidden. België probeerde als Voorzitter tegemoet te komen aan deze opstartmoeilijkheden door het inrichten van duidelijke communicatielijnen en het aanstellen van een aanspreekpunt voor lidstaten betreffende de praktische en organisatorische aspecten van de Raden en werkgroepen (Vanhoonacker, Pomorska & Maurer, 2011).

In deze overgangperiode moest het roterende Voorzitterschap op organisatorisch vlak dan ook in de bres springen. De bedoeling is echter dat de HV en zijn/haar team op termijn het voorbereidende werk op zich zullen nemen en de lidstaten op

adequate wijze zullen informeren. Anderzijds is er ook nood aan nieuwe coördinatiestructuren, omdat de talrijke raden, comités en werkgroepen met betrekking tot het buitenlands beleid van de Unie zowel door de roterende Voorzitter als door de HV en zijn/haar diensten voorgezeten worden. Zo zal er bijvoorbeeld moeten ingestaan worden voor een effectieve opvolging van dossiers doorheen de verschillende niveaus in de Raadshierarchie. België gaf hier reeds een eerste aanzet door het organiseren van *task forces* en samenkomsten tussen de Voorzitter enerzijds en de kabinetten van Van Rompuy en Ashton anderzijds. Deze en soortgelijke nieuwe uitdagingen ten gevolge van de implementatie van het VvL maken dat het roterende Belgische Voorzitterschap nog steeds de rol van manager en coördinator op zich nam.

4. De Voorzitter als bemiddelaar

De rol van bemiddelaar is geen officiële functie van de Voorzitter, maar één die informeel gegroeid is doorheen de tijd (Tallberg, 2004, 1005). Als derde partij aan de onderhandelingstafel probeert de Voorzitter de verschillende belangen van alle betrokken lidstaten met elkaar in overeenstemming te brengen (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351; Langdal & von Sydow, 2009, 3; Tallberg, 2004, 999 e.v.; Schout & Vanhoonacker, 2006, 1054). Een Voorzitter draagt bij tot het bereiken van consensus door compromisvoorstellen op tafel te leggen, vaak op basis van *trade-offs* of van het aan elkaar koppelen van verschillende dossiers (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351). Dit zogenoemde 'Voorzittercompromis' omvat vaak amendementen of alternatieven op een voorstel van de Europese Commissie (Schalk *et al.*, 2007, 233; Tallberg, 2004, 1005).

Om de rol van bemiddelaar succesvol uit te oefenen dient een Voorzitter de informele voorkeuren en onderhandelingsposities van de verschillende Europese regeringen te kennen (Tallberg, 2004, 1003). Deze informatie blijft doorgaans ontoegankelijk voor de overige partners aan de onderhandelingstafel. Bij het verzamelen van informatie wordt het voorzittende land bijgestaan door het Secretariaat-Generaal van de Raad, dat de voorkeuren en standpunten van de verschillende lidstaten in kaart brengt (Tallberg, 2004, 1003). Met het doel bestaande impasses te doorbreken kan een voorzittend land ook beslissen om *confessionals* te organiseren: bilaterale gesprekken tussen de Voorzitter en een andere lidstaat. Wanneer het voorzittende land gezien wordt als een geloofwaardige en competente gesprekspartner, zal de Voorzitter niet enkel in staat zijn om tijdens deze gesprekken gevoelige informatie los te weken en extra druk uit te oefenen op weerspannige partners, maar ook om onofficiële toegevingen te verlenen of te verkrijgen (Quaglia & Moxon-Browne,

2006, 364; Tallberg, 2004, 1003). Tot slot dient de *Tour des Capitales* – het bezoeken van de verschillende Europese hoofdsteden door de Eerste Minister, de Minister van Buitenlandse Zaken en/of hooggeplaatste ambtenaren van het voorzittende land – hetzelfde doel, namelijk het verzamelen van gevoelige informatie die noodzakelijk is om de rol van bemiddelaar succesvol uit te voeren (Tallberg, 2004, 1004).

Wanneer een lidstaat het Voorzitterschap waarneemt, wordt verwacht dat deze zijn taak niet enkel effectief maar bovendien op legitieme wijze uitvoert. Dit houdt in dat een voorzittend land als onpartijdige en neutrale speler dient op te treden (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 362; Schout & Vanhoonacker, 2006, 1054; Tallberg, 2003, 4; Tallberg, 2004, 1006; Schalk *et al.*, 2007, 230). Deze bepaling is bijzonder relevant met betrekking tot de taak van bemiddelaar: een voorzitter dient als *honest broker* aan het Europese besluitvormingsproces bij te dragen. Wanneer de onderhandelingen niet de gewenste richting uitgaan, beschikt de Voorzitter over de mogelijkheid om de onderhandelingen te sturen in de rol van bemiddelaar (Schalk *et al.*, 2007, 231; Tallberg, 2004, 1002). Deze positie kan een Voorzitter ook toelaten om zijn eigen nationale doelstellingen door te drukken. Onderzoek heeft echter uitgewezen dat lidstaten zelden aan deze verleiding toegeven, enerzijds omdat door een proces van socialisering een neutraal optreden als de gangbare norm wordt beschouwd, en anderzijds omdat de lidstaten zich ervan bewust zijn dat partijdig optreden de reputatie van de lidstaat in kwestie – en dus zijn Voorzitterschap – ondergraaft (Tallberg, 2003, 4).

4.1. *Impact van Lissabon*

De institutionele herschikking die het VvL doorvoert beoogt de vaak moeilijk lopende besluitvorming binnen een Unie van 27 lidstaten te verbeteren, met een versterkte coherentie en meer eenduidig optreden als resultaat. Op het niveau van staats- en regeringsleiders wordt van de permanente Voorzitter van de Europese Raad verwacht dat hij de werkzaamheden van de Europese Raad bevordert en de samenhang en consensus stimuleert (art. 15, § 6, VEU). De permanente Voorzitter neemt op dit niveau de rol van bemiddelaar over van het roterende Voorzitterschap.

Op het niveau van ministers wordt de HV geacht de eenheid en de consistentie van de acties van de Unie binnen het GBVB/GVDB te versterken (art. 26, § 2, VEU). Hierbij wordt van de HV verwacht dat hij/zij binnen de Commissie (art. 18, § 4, VEU) en in mindere mate tegenover het Europese Parlement (EP) (art. 36 VEU) deze bemiddelende rol op zich neemt. Binnen de overige domeinen van het EU buitenlands beleid behoudt het roterende Voorzitterschap zijn bemiddelende rol,

ook al lijkt die op een andere manier ingevuld te worden. De grootste institutionele wijziging hierbij is ongetwijfeld de rol van het EP. Binnen het GBVB/GVDB blijft de rol van het EP grotendeels onveranderd en beperkt tot consultatie (art. 36 VEU), met uitzondering van de invloed die het Parlement indirect kan uitoefenen via de budgettaire arm. In de overige domeinen van buitenlands beleid wordt het EP echter een volwaardige medebeslisser, ook voor het afsluiten van internationale akkoorden. Dit verplicht de lidstaten, en dus het Voorzitterschap, om het EP betreffende een deel van het externe beleid actief te betrekken in de werkzaamheden van de Raad.

Het wordt in deze context dan ook zoeken naar nieuwe *modus operandi*. De zich nog ontwikkelende nieuwe formele en informele gedragsregels binnen het externe beleid van de Unie in de post-Lissabonperiode openen mogelijkheden voor de roterende Voorzitter om zich als bemiddelaar binnen het EU buitenlands beleid te laten gelden. Dit wordt verder versterkt door de blijvende centrale rol van het roterende Voorzitterschap binnen COREPER II en een aantal technische werkgroepen. Terwijl de focus betreffende bemiddeling zich voor Lissabon voornamelijk toelegde op consultaties tussen de lidstaten, lijkt de grootste uitdaging voor het Voorzitterschap hierbij te verschuiven naar de interinstitutionele dynamiek tussen de Commissie, het Europees Parlement en de Raad van Ministers.

4.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

De bemiddelende rol van het Belgische Voorzitterschap drong zich in eerste instantie op inzake de EDEO. In de discussies rond de EDEO manifesteerde het versterkte EP zich vrij snel. Strikt genomen hoeft het EP de structuur van de dienst niet goed te keuren, maar het beschikt over een stok achter de deur omwille van zijn medebeslissingsrecht inzake het budgettaire luik van de EDEO. Het EP maakte van deze positie gebruik om te ijveren voor een sterkere communautaire inslag. Om de onderhandelingen tussen de lidstaten, de HV en een zelfverzekerd EP in goede banen te leiden, moest het Belgische Voorzitterschap zijn vaardigheden als *honest broker* aanwenden. De bijdrage van België bestond onder andere uit zijn ervaring met complexe onderhandelingen. Die ervaring bleek bijzonder waardevol in de besprekingen omtrent personeelskwesties. Zo bood het complexe Belgische systeem van *checks and balances* nuttige input in de debatten over quota en flexibiliteit. Ook de traditioneel goede relaties tussen België en het EP droegen bij tot het succesvol bereiken van een akkoord (Drieskens, Debaere, De Ridder & Nasra, 2011). Na een goedkeuring van de financiële bepalingen door het EP en de Raad, trad de EDEO officieel in werking op 1 december 2010.

Verder tonen de onderhandelingen over het vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea dat de bemiddelende rol van het roterende Voorzitterschap in het EU buitenlands beleid nog lang niet is uitgespeeld. Op 15 oktober 2009 rondde de Europese Commissie de gesprekken over een vrijhandelsakkoord met Zuid-Korea af. De bekrachtiging van dit akkoord door de 27 lidstaten liet echter op zich wachten omwille van de bezorgdheid van Italië over zijn auto-industrie. Half september 2010 slaagde het Belgische Voorzitterschap erin om een Italiaans veto af te wenden nadat de inwerkingtreding van het vrijhandelsakkoord met 6 maanden werd uitgesteld (Hruska, 2010). Nadien moest het akkoord nog worden goedgekeurd door het EP, dat sinds Lissabon medebeslissingsrecht heeft in het sluiten van internationale akkoorden in communautaire beleidsdomeinen. Deze nieuwe bevoegdheid sterkte het EP in zijn kritiek op de voorgestelde wetgeving die het vrijhandelsakkoord moest implementeren. Na verschillende trilogieën met de Europese Commissie en het EP kon België het Parlement over de streep trekken, mits een aanpassing van de vrijwaringsclausule. Deze clausule maakt het mogelijk om bepaalde douanerechten opnieuw te verhogen indien wordt vastgesteld dat Europese bedrijven ernstige schade zouden lijden (Europees Parlement, 2011).

Tot slot heeft het Belgische Voorzitterschap ook in het dossier uitbreiding de rol van bemiddelaar met succes uitgevoerd. België wenst een faire en consistente toepassing van de toetredingsconditionaliteit, maar benadrukte bij de aanvang van het Voorzitterschap dat het in de komende zes maanden als *honest broker* zou optreden wanneer uitbreiding op de agenda stond (Vanackere, 2010). België speelde deze rol bijzonder succesvol in het dossier Servië, waar het de beslissing van de Raad om de Europese Commissie uit te nodigen een Opinierapport over Servië op te stellen mee bemiddelde. Servië vroeg reeds in december 2009 het Europese lidmaatschap aan, maar dit verzoek werd door de Raad niet doorgespeeld aan de Commissie, omdat Belgrado's samenwerking met het Internationaal Ex-Joegoslaviëtribunaal als ontoereikend werd beschouwd. Na het positieve rapport van Hoofdaanklager Serge Brammertz in juni 2010, en de constructieve ingesteldheid van Servië tijdens de VN Algemene Vergadering in september, waren 26 EU lidstaten bereid om het Servische toetredingsproces verder te zetten. Alleen Nederland, dat aandrong op een strikte toepassing van het conditionaliteitsprincipe, stond er weigerachtig tegenover. In de herfst van 2010 bemiddelde België succesvol en slaagde het erin, na intense onderhandelingen met zijn buurland, om een compromis te bereiken dat aanvaardbaar was voor alle Europese lidstaten. De hechte relatie tussen de Voorzitter en Nederland en het besef in Den Haag dat vooruitgang niet langer kon uitblijven, waarbij de regeringswissel in Nederland een unieke kans bood, droegen bij tot de beslissing in de RAZ. Ook het feit dat België beschouwd wordt als een traditionele voorstander van een faire toepassing van toetredingsconditionaliteit, vergemakkelijkte de cruciale bemiddelingsrol die België hier speelde.

5. De Voorzitter als agendazetter

Als Voorzitter van de Raad stelt een lidstaat niet enkel het vergaderschema op, maar ook de voorlopige agenda van de verschillende bijeenkomsten. Deze taak verleent de lidstaat een bepaalde macht, aangezien deze niet enkel kan bepalen wat op de agenda komt te staan maar ook wat de rangorde van de verschillende agendapunten wordt (Schalk *et al.*, 2007, 233). De voorlopige agenda dient door de Voorzitter ten minste 14 dagen voor de eigenlijke bijeenkomst aan de overige leden van de Raad te worden bezorgd (Langdal & von Sydow, 2009, 3).

Het voorzitten van de Raad is geen uitvoerende functie, waardoor de voorzittende lidstaat dus ook niet over de formele macht beschikt om initiatieven te nemen en de Europese beleidsagenda te bepalen (Tallberg, 2003, 3). Doorgaans is een lidstaat dan ook weinig succesvol in het doordrukken van zijn eigen agenda. In de literatuur worden volgende argumenten aangehaald om te staven dat een Voorzitter slechts in beperkte mate in staat is om zijn eigen belangen te behartigen: (1) de korte duur van het Voorzitterschap; (2) de administratieve taken van de Voorzitter die het leeuwendeel van zijn tijd en energie opeisen; (3) onvoorziene externe gebeurtenissen op nationaal, Europees of internationaal vlak die de onmiddellijke aandacht van de Voorzitter vragen; (4) het feit dat de beleidsagenda in grote mate wordt 'geërfd' van de voorgangers; en (5) het gebrek aan vetomacht (Schalk *et al.*, 2007, 230; Tallberg, 2003, 3-4; Langdal & von Sydow, 2009, 5). Toch kan de Voorzitter – zoals Tallberg (2003) uitvoerig uiteenzette – de agenda van de Raad op drie manieren vormgeven: door (1) de agenda-items te bepalen; (2) de agenda te ordenen; en (3) bepaalde punten van de agenda te schrappen. Deze strategieën laten de Voorzitter een bepaalde ruimte om de Europese agenda in overeenstemming te brengen met de eigen, nationale voorkeuren (Tallberg, 2003, 5). Deze macht van de Voorzitter blijkt het grootst in de laatste fase van het Europese besluitvormingsproces (Schalk *et al.*, 2007).

Als agendazetter (1) kan de Voorzitter de aandacht vestigen op bepaalde zaken die tot dusver werden verwaarloosd, concrete voorstellen tot actie lanceren en nieuwe institutionele praktijken introduceren in de Raad (Tallberg, 2003, 6-8). Bij het ordenen van de agenda (2) krijgen bepaalde dossiers een prominente plaats, terwijl andere naar de achtergrond worden geschoven. Bovendien bepaalt de Voorzitter de aard van de verschillende agendapunten (zal er over een item beslist worden of zal er verder over gedebatteerd worden). Tot slot kan een voorzittend land de agenda vormgeven door bepaalde zaken van de agenda te schrappen (3). Dit kan gaan van een handig 'vergeten' van bepaalde zaken tot het openlijk blokkeren van dossiers, vaak tot ongenoegen van de andere lidstaten (Tallberg, 2003, 11-13).

5.1. *Impact van Lissabon*

Het VvL heeft de rol van agendazetter in het EU buitenlands beleid grondig herschikt. Enerzijds speelt de permanente Voorzitter van de Europese Raad binnen de vernieuwde institutionele architectuur een centrale rol bij het uitstippelen van de politieke en strategische prioriteiten van de Unie. Anderzijds nemen de HV inzake GBVB/GVDB en de Europese Commissie inzake communautaire bevoegdheidsdomeinen een centrale rol op zich als agendazetters.

In de domeinen die buiten het GBVB/GDVB vallen kan het roterende Voorzitterschap de concrete agendering van Raadsvergaderingen blijven bepalen (prioriteiten, ordening). Het Voorzitterschap kan deze lopende legislatieve agenda op basis van eigen prioriteiten en inschattingen beïnvloeden. Niettemin wordt het Voorzitterschap in toenemende mate in een (legislatief) keurslijf gedwongen. Bij het aanvatten van het Voorzitterschap zal de agenda dan ook in grote mate bepaald worden door de lopende legislatieve agenda. Wat betreft thema's binnen het GBVB/GVDB ligt dit moeilijker. Het is de expliciete doelstelling van het VvL⁷ om de rol van agendazetter inzake EU buitenlands beleid stevig in handen te geven van de HV, al dan niet in ondersteuning van de Commissie. De mogelijkheden van het roterende Voorzitterschap om de agenda van het GBVB/GVDB te beïnvloeden zullen daardoor in toenemende mate herleid worden tot informele praktijken (bv. organisatie van informele ministerraden over bepaalde thema's), waarbij het succes van roterende Voorzitterschappen naast hun intrinsieke kwaliteiten nauw verbonden zal zijn met de samenwerking met de HV en zijn/haar diensten, de Europese Commissie en de lidstaten.

5.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

In lijn met de doelstelling van België om de nodige ruimte te geven aan de permanente Voorzitter van de Europese Raad en de HV, bleef het Belgische prioriteitenlijstje inzake externe betrekkingen vrij bescheiden. Toch laat het Verdrag nog enige beweegruimte aan toekomstige voluntaristische Voorzitterschappen om hun stempel op de agenda te drukken, aangezien een aantal comités en werkgroepen nog steeds voorgezeten wordt door het roterende Voorzitterschap. Bovendien illustreert het Belgische Voorzitterschap dat de roterende Voorzitter nog steeds over de mogelijkheid beschikt om eigen initiatieven te lanceren, zij het in nauw overleg met de andere relevante actoren binnen het GBVB/GVDB. Zo heeft België de discussie over nauwere militaire samenwerking nieuw leven proberen in te blazen met het lanceren van een *non-paper*, de organisatie van conferenties en een prominente agendering van de thematiek op de informele Top van Ministers van Defensie te

Gent (23-24 september 2010). Dit initiatief entte zich op een nieuwe bepaling in het VvL, die permanent gestructureerde samenwerking (PESCO, art. 46 VEU) op het vlak van defensie toelaat. PESCO stelt lidstaten in staat om hun militaire middelen te delen en te *poolen* binnen een EU-kader. Het Belgische Voorzitterschap wilde de mogelijkheden voor de oprichting van PESCO aftoetsen en een inventaris maken van de beslissingen die nodig zijn om de verdragsbepaling te concretiseren. Hierbij startte het Belgische Voorzitterschap het zogenoemde ‘Gent-proces’, waarbij gestreefd wordt de verdragsbepaling om te vormen tot een werkbaar beleidsinstrument. De RBZ van 13 december 2010 aanvaardde ter zake een set van conclusies. Om de verdere opvolging van het initiatief te verzekeren gebeurden deze inspanningen in nauw overleg met de HV en werd de *non-paper* mede ondertekend door Hongarije en Polen, de inkomende Voorzitterschappen in 2011 (Belgische Senaat, 2010).

Het VvL mag dan vooral de invloed van het roterende Voorzitterschap op de agenda hebben ingeperkt binnen het GBVB/GVDB, de agendazettende capaciteit van de Voorzitter met betrekking tot de internationale aspecten van communautaire bevoegdheidsdomeinen werd nauwelijks aangetast. Zowel binnen COREPER II als binnen de acht Raadsformaties blijft de rol als agendazetter van het roterende Voorzitterschap onverkort gelden. De rol van het roterende Voorzitterschap in een aantal domeinen van buitenlands beleid op het niveau van werkgroepen werd evenwel reeds voor Lissabon teruggedrongen. Zo speelt het roterende Voorzitterschap amper een rol bij het bepalen van het EU-standpunt inzake internationale economische en financiële aangelegenheden. Het Economisch en Financieel Comité waarin de EU haar positie over internationale financiële en economische zaken voorbereidt, wordt voorgezeten door een vaste voorzitter voor een termijn van twee jaar. Deze vaste voorzitter, momenteel de Oostenrijker Thomas Wieser, stelt samen met de Commissie de agenda samen en treedt op als bemiddelaar. Bijgevolg kwam België tijdens zijn roterend Voorzitterschap in nationale hoedanigheid tussen en beschikte het niet over mogelijkheden om de agenda te bepalen (Grosche & Puetter, 2008).

Ook wat betreft uitbreiding werd de rol van agendazetter onder het nieuwe verdrag niet gewijzigd. Uitbreiding wordt immers behandeld in de RAZ, die nog steeds geleid wordt door het roterende Voorzitterschap. In de tweede helft van 2010 heeft België hier zijn rol van agendazetter uitgeoefend wanneer het besloot om de opening van een nieuw onderhandelingshoofdstuk met Turkije niet op de agenda te plaatsen. Volgens het Belgische Voorzitterschap, dat nogmaals wees op een strikte toepassing van de toetredingsconditionaliteit, had Turkije belangrijke vooruitgang geboekt maar was de implementatie van de nieuwe Turkse wetgeving ontoereikend om de opening van een nieuw hoofdstuk te verantwoorden.

6. De Voorzitter als buitenlandse vertegenwoordiger

Het Huishoudelijk Reglement van de Raad (1958) bepaalt dat de Voorzitter de Raad vertegenwoordigt in zijn relaties met het Europese Parlement (Bunse, 2009, 31, Langdal & von Sydow, 2009, 2). Geleidelijk aan werd deze taak van interne vertegenwoordiging uitgebreid en werd het voorzittende land niet enkel de contactpersoon tussen de Raad en de andere Europese instellingen, maar ook tussen de EU en niet-EU-lidstaten (Drieskens *et al.*, 2011; Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 351, 359). Deze taak van externe vertegenwoordiging ontwikkelde enerzijds in tandem met de institutionalisering van het GBVB en is anderzijds een direct gevolg van de groeiende rol van de EU in de internationale politiek (Wallace, 1985; Hayes, 1999; Bengtsson, 2003, 55-56; zie ook Drieskens *et al.*, 2011). De Voorzitter vertegenwoordigt de Raad niet enkel in de bilaterale relaties die de Unie onderhoudt met derde landen, maar vertegenwoordigt ook de EU in internationale organisaties (Quaglia & Moxon-Browne, 2006, 359).

6.1. *Impact van Lissabon*

De meest zichtbare impact van het VvL situeert zich op het vlak van externe vertegenwoordiging. Met een meer gestroomlijnde vertegenwoordiging beoogt het Verdrag tegemoet te komen aan de bezorgdheden inzake continuïteit, coherentie en leiderschap van het EU buitenlands beleid. Op het niveau van staats- en regeringsleiders wordt de Unie vertegenwoordigd door de permanente Voorzitter van de Europese Raad voor materies van het GBVB/GVDB (art. 15, § 6, VEU) en door de Voorzitter van de Europese Commissie voor communautaire materies (art. 17, § 1, VEU). Op het ministeriële niveau nemen respectievelijk de HV (art. 27, § 2, VEU) en de bevoegde Commissarissen (art. 17, § 1, VEU) deze vertegenwoordigende functie op zich. In deze taken worden de vertegenwoordigers van de Unie bijgestaan door een uitgebreid netwerk van EU-delegaties die onder de hoed van de EDEO vallen (art. 221 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Zij worden geacht ten aanzien van derde landen en binnen internationale organisaties de buitenlandvertegenwoordiging van de Unie op zich te nemen en zo gradueel de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger over te nemen.

In een overgangperiode blijft de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger tot op zekere hoogte behouden. Terwijl op het niveau van staats- en regeringsleiders de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger uitgespeeld lijkt, is dit niet het geval op de ministeriële en diplomatiek-technische niveaus. De minister van buitenlandse zaken van het land dat het Voorzitterschap uitoefent staat de HV bij in zijn/haar vertegenwoor-

digende taken. Daarnaast staan de diplomatieke vertegenwoordigers van het roterende Voorzitterschap de EU-delegaties in variërende mate bij in derde landen en bij internationale organisaties.

Deze ‘overgangsrealiteit’ wordt zowel intern als extern Europees versterkt. Intern blijft er discussie tussen EU-lidstaten over de mate waarin de EU-vertegenwoordigers zich moeten opwerpen als vertegenwoordigers van de EU en zitten de lidstaten niet steeds op dezelfde lijn ten aanzien van zowel de EU-vertegenwoordiging in dossiers van gedeelde bevoegdheden als het statuut van de EU in internationale instellingen. Extern bestaat er een juridische en politieke realiteit die de EU door derde landen en in internationale organisaties niet altijd erkent als een volwaardige partner, laat staan als een lidstaat. De door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) aangenomen resolutie over het statuut van de EU in de VN weerspiegelt deze van het VvL divergerende externe realiteit. Zo kan de EU geen schriftelijke voorstellen of amendementen indienen, geen *draft*-resoluties cosponsoren en kunnen EU-vertegenwoordigers geen procedurele punten opwerpen en slechts één keer repliceren in debatten (VN A/RES/65/856, 1 juni 2011). Deze elementen zorgen ervoor dat de rol van het roterende Voorzitterschap als buitenlandse vertegenwoordiger, zeker binnen de VN, in gevoelige mate behouden blijft.

6.2. *Het Belgische Voorzitterschap*

Vóór Lissabon bood het roterende Voorzitterschap een ideale gelegenheid aan nationale politici, in het bijzonder voor het staatshoofd of de Eerste Minister, om zich in de schijnwerpers te plaatsen. Optreden als vertegenwoordiger van de EU op internationale aangelegenheden impliceerde niet zelden een electorale stimulans. Niettemin was het steeds de ambitie van België om voldoende ruimte te laten voor de permanente Voorzitter van de Europese Raad en de HV. Het feit dat een Belg als eerste de positie van permanente Voorzitter van de Europese Raad bekleedt, is daar wellicht niet vreemd aan. De Belgische Eerste Minister Yves Leterme en de Minister van Buitenlandse Zaken Steven Vanackere namen een secundaire rol op zich en concentreerden zich beiden op het harde werk achter de schermen. De nieuwe EU-vertegenwoordiging werd echter niet door alle actoren even probleemloos aanvaard. In de eerste plaats door derde landen, zoals blijkt uit de verdaging van de stemming inzake het EU-statuut in de Algemene Vergadering van de VN en gedurende de ASEM-Top.

Tijdens het Belgische Voorzitterschap hoopte de EU haar waarnemersstatus in de Algemene Vergadering van de VN op te waarderen. Tot dan toe kon de EU slechts interveniëren op het einde van het debat en werd het standpunt van de EU vertolkt door een vertegenwoordiger van het roterende Voorzitterschap. De EU wilde

daarom een resolutie laten goedkeuren waarbij het in een vroeger stadium van het debat zou kunnen tussenkomen. Bovendien drong de Unie er op aan voorstellen en amendementen te kunnen indienen, in lijn met de nieuwe politieke realiteit van het VvL. De EU werd echter geconfronteerd met terughoudendheid vanwege niet-EU-landen, waaronder een belangrijk aantal traditionele bondgenoten van de EU. Regionale blokken zoals de Afrikaanse Unie of de Arabische Liga eisten immers dezelfde privileges als de EU. Het Belgische Voorzitterschap amendeerde daarop de ontwerpresolutie en zette zo de deur open voor soortgelijke rechten voor andere regionale organisaties wanneer ze een bepaald niveau van integratie zouden bereiken. Aanvankelijk slaagde de EU er niet in om de resolutie te laten goedkeuren. De stemming van de resolutie werd uitgesteld op voorstel van de Caribische gemeenschap CARICOM. Uiteindelijk verzamelde de EU voldoende steun, waardoor de geamendeerde resolutie op 4 mei 2011 door de Algemene Vergadering van de VN werd aangenomen (Drieskens *et al.*, 2011; EurActiv, 4 mei 2011).

Een dergelijk scepticisme ten aanzien van de nieuwe status van de EU was ook merkbaar tijdens de ASEM 8-Top (Asia-Europe Meeting) van 4 en 5 oktober 2010. Deze bijeenkomst van 46 Europese en Aziatische staatshoofden en regeringsleiders was de eerste gelegenheid op topniveau waarbij de Aziatische partners kennis zouden maken met een Unie met versterkte rol inzake buitenlands beleid. Conform de geest van het VvL bereidde het Belgische Voorzitterschap zich voor om op de achtergrond te opereren, terwijl Voorzitters Van Rompuy en Barroso de vertegenwoordiging van de EU voor hun rekening zouden nemen. Naarmate de top naderde bleek echter dat de Aziatische verwachtingen niet overeenstemden met de Belgische plannen om de EU als blok naar voor te schuiven. De ASEM-bijeenkomst is voor Aziatische landen een ontmoeting met de verschillende EU-lidstaten eerder dan met de EU als geheel. Bijgevolg trad België expliciet op als gastland, en niet de EU. Dit manifesteerde zich in de aanwezigheid van een aantal nationale elementen zoals de locatie (Koninklijk Paleis te Brussel), de uitnodigingen die mede ondertekend werden door de Belgische Eerste Minister en de Belgische vlaggen die niet vergezeld – laat staan vervangen – werden door EU-vlaggen.

De implementatie van het VvL met betrekking tot de externe vertegenwoordiging van de EU ondervindt niet enkel weerstand vanwege niet-EU-landen en instellingen. De discussie over de Europese vertegenwoordiging in de G20 illustreert dat ook Europese actoren op de rem gaan staan om de EU als één sterk blok te erkennen. Wat betreft de G20 op niveau van staats- en regeringsleiders is de vertegenwoordiging van de Unie geregeld door een interinstitutioneel akkoord waarbij Voorzitter Van Rompuy en Voorzitter Barroso één delegatie vormen. Op lagere niveaus participeert ook het roterende Voorzitterschap. Nochtans trachtte de Europese Commissie de rol van het Voorzitterschap in de G20 verder te reduceren.

De Commissie argumenteert namelijk dat zij, sinds Lissabon, verantwoordelijk is voor de Europese externe vertegenwoordiging in economische en financiële zaken (art. 138 VWEU), maar botst op harde weerstand van verschillende lidstaten. De lidstaten pleiten voor het behoud van een nationale component in de Europese G20-delegatie. De Europese Commissie moest bijgevolg akkoord gaan met de aanwezigheid van het roterende Voorzitterschap in de G20, naast de Commissie en de Europese Centrale Bank (Debaere & Orbie, 2011).

7. Conclusie

Het Verdrag van Lissabon heeft als doelstelling tot een meer coherent en effectief EU buitenlands beleid te komen door een eengemaakte vertegenwoordiging en een stabiel leiderschap te installeren. Hierdoor werd expliciet gepland om de rol van het roterende Voorzitterschap sterk terug te dringen. Op basis van ervaringen van het Belgische Voorzitterschap van de Raad in de tweede helft van 2010 kan men inderdaad besluiten dat het Voorzitterschap substantieel is teruggedrongen, maar dat het niet is uitgespeeld.

De uitvoering van het VvL is het verst doorgevoerd op het niveau van staats- en regeringsleiders. Zowel betreffende hun interne als externe functies inzake buitenlands beleid hebben de Voorzitters van de Europese Raad en de Europese Commissie de rol van het roterende Voorzitterschap overgenomen. Op het ministeriële en de diplomatiek-technische niveaus is het beeld minder eenduidig. De rol van agendazetter lijkt voor het Voorzitterschap zowel formeel als informeel sterk teruggedrongen. Als bemiddelaar wordt de rol van het roterende Voorzitterschap naast de ‘klassieke’ bemiddelingsrol tussen de lidstaten expliciet aangevuld met een gelijkaardige rol tussen de instellingen, en met name tussen het Europees Parlement en de Raad van Ministers. Deze rol lijkt met het VvL dus op een andere manier ingevuld te worden doch niet te verdwijnen. Op het vlak van buitenlandse vertegenwoordiging wordt de rol van het roterende Voorzitterschap tot op zekere hoogte bestendig door een interne en vooral externe realiteit die niet noodzakelijk parallel lopen met de geest van Lissabon. Tot slot geeft het Belgische Voorzitterschap aan dat betreffende coördinatie de ondersteuning vanuit het roterende Voorzitterschap van belang blijft.

De balans van het Belgische Voorzitterschap, dat expliciet tot doel had om de EU-vertegenwoordigers maximaal hun rol te laten spelen, schetst een positief beeld. België heeft getracht om een aantal precedënten te creëren waarbij vooral de HV zo trouw mogelijk ondersteund werd, zowel in zijn/haar interne als in zijn/haar externe taken. Omwille van de moeilijke overgangperiode is het Belgische Voorzit-

terschap niettemin een uitgesproken rol blijven spelen. Ook al geeft de Belgische ervaring reeds een aantal aanwijzingen over de invulling van de formele en informele rollen van het roterende Voorzitterschap inzake buitenlandse politiek, het valt af te wachten hoe duurzaam de verworvenheden van het Belgische Voorzitterschap zullen blijken.

Ondanks de beperkingen van deze studie kunnen een aantal tendensen binnen elk van de vier onderscheiden rollen geïdentificeerd worden die zich onder toekomstige, geconsolideerde Voorzitterschappen allicht verder zullen manifesteren. Terwijl de rol als agendazetter structureel teruggedrongen lijkt, worden de rollen van bemiddelaar en buitenlandse vertegenwoordiger bestendigd. Vooral die laatste lijkt zich, omwille van een externe realiteit die de Unie niet steeds als een volwaardige speler van buitenlands beleid erkent, het sterkst te manifesteren. Het hernieuwde statuut van de Unie in de Algemene Vergadering van de VN bevestigt deze tendens. Tot slot lijkt de rol als coördinator van het Voorzitterschap versterkt te worden. Met Lissabon, dat een erg complexe institutionele context creëert zonder verdere bevoegdheden inzake buitenlands beleid over te dragen naar het EU-niveau, is het belang van coördinatie sterk toegenomen. Een rol die de HV allicht niet alleen zal kunnen dragen. De vraag voor de komende maanden en jaren lijkt dan ook niet óf maar eerder welke coördinerende rol het roterende Voorzitterschap op zich zal nemen binnen de zich nieuw ontwikkelende formele en informele gedragsregels in het EU buitenlands beleid. Lissabon mag het roterende Voorzitterschap dan wel van het voorplan weggeduwd hebben, zijn (evoluerende) rol achter de schermen blijft, zeker in de komende jaren, cruciaal voor de Unie om een coherent en effectief buitenlands beleid te voeren.

Noten

1. Skander Nasra werkt voor de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken. Hij schreef aan deze bijdrage mee in zijn persoonlijke capaciteit. De analyse, visies en posities in dit artikel binden de FOD Buitenlandse Zaken op geen enkele wijze.
2. Deze gevalstudies zijn gebaseerd op 19 interviews met beleidsmedewerkers die betrokken waren bij of samenwerkten met het Belgische Voorzitterschap. Expliciete verwijzingen naar deze interviews zijn niet opgenomen op uitdrukkelijke vraag van verschillende hooggeplaatste ambtenaren en diplomaten, die ervoor kozen anoniem te blijven.
3. Zesmaandenprogramma van het Belgische Voorzitterschap van de Raad van de EU, 2010, p. 9.

4. Volgens het Verdrag van de Europese Unie omvat het takenpakket van de Voorzitter volgende punten: (1) de Raad op eigen initiatief of op vraag van één van de lidstaten of de Commissie samenroepen; (2) een Intergouvernementele Raad voor verdragsherziening samenroepen, wanneer de Raad deze wens te kennen geeft; (3) het Europese Parlement informeren als Voorzitter van de Raad; (4) de samenkomsten van de Raad, in al zijn formaties, voorzitten; (5) de Europese Unie vertegenwoordigen in internationale organisaties en in haar relaties met derde landen (Langdal & von Sydow, 2009, 2).

5. Schout en Vanhoonacker (2006, 1057 e.v.) identificeren zowel interne als externe situatievariabelen die respectievelijk bepaalde rollen van de Voorzitter aanbieden alsook vereisen. De externe condities die beide auteurs onderscheiden zijn: (1) de mate waarin een dossier reeds werd verkend (oud vs. nieuw onderwerp); (2) het niveau van vertrouwen in de Voorzitter; (3) de aanwezigheid van andere bemiddelaars in het systeem; (4) de schaduw van de toekomst; en (5) de gevoeligheid van een bepaald onderwerp. Interne factoren die bepaalde functies van de Voorzitter vereisen zijn: (1) het belang van het dossier voor het voorzittende land; (2) de voorkeuren en toewijding van de sleutelspelers; (3) het niveau van de voorbereidingen; en (4) de gevoeligheden tussen de coalitiepartners.

6. Voor details, zie Annex II van de Raadsbeslissing betreffende de uitvoeringsmaatregelen van de beslissing van de Europese Raad inzake de uitoefening van het Voorzitterschap van de Raad en inzake het voorzitterschap van voorbereidende organen van de Raad.

7. Dit wordt in verscheidene artikelen van het Verdrag naar voor geschoven: art. 18, § 2, art. 27, § 1 en § 3, art. 30, § 1, art. 42, § 4, VEU en art. 218, § 3 en § 9, en art. 331, § 2, VWEU.

Bibliografie

- Belgische Senaat (2010). Schriftelijke vraag nr. 5-718 van Bert Anciaux (sp.a) d.d. 28 december 2010 aan de minister van Landsverdediging, Zitting 2010-2011.
- Bunse, S. (2009). *Small States and EU Governance. Leadership through the Council Presidency*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Debaere, P. & Orbie, J. (2011, nog te verschijnen). The EU's Coordination and Representation in the Gx System. In K. Jørgensen & K. Laatikainen (Eds.), *Handbook on Europe and Multilateral Institutions*. London: Routledge.
- Drieskens, E., Debaere, P., De Ridder, E. & Nasra, S. (2011, nog te verschijnen). The External Role of the Belgian Presidency: Out of the Limelight, into the Shadow? In P. Bursens & S. Van Hecke (Eds.), *Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the Council*. Brussel: Academic & Scientific Publishers.
- Elgström, O. (2003). Introduction. In O. Elgström (Ed.), *European Union Council Presidencies: A Comparative Framework for Analysis* (pp. 1-17). London, New York: Routledge.

- EurActiv (2011, 4 mei). EU Finds Clearer Voice in the UN. <http://www.euractiv.com/en/global-europe/eu-finds-clearer-voice-un-news-504510>.
- Europees Parlement (2010, 17 februari). EU-South Korea Free Trade Agreement Passes Final Hurdle in Parliament, *Press Release*.
- Europese Unie (2010). Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2010/C 83/01.
- Grosche, G. & Puetter, U. (2008). Preparing the Economic and Financial Committee and the Economic Policy Committee for Enlargement. *Journal of European Integration*, 30 (4), 527-543.
- Hruska, M. (2010, 16 september). EU to Open Markets to South Korea in July 2011. *EUObserver*. <http://euobserver.com/9/30822>.
- Langdal, F. & von Sydow, G. (2009). The EU 2009 Swedish Presidency: The Setting, Priorities and Roles. *European Policy Analysis Report*, 7. Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Nasra, S. & Debaere, P. (2011). The European Union in the G20: What Role for Small States? Paper voorgesteld op de EUSA Twelfth Biennial International Conference in Boston, USA, 3-5 maart 2011.
- Quaglia, L. & Moxon-Browne, E. (2006). What Makes a Good EU Presidency? Italy and Ireland Compared. *Journal of Common Market Studies*, 44 (2), 349-368.
- Raad van de Europese Unie (2009). Raadsbeslissing betreffende de uitvoeringsmaatregelen van de beslissing van de Europese Raad inzake de uitoefening van het Voorzitterschap van de Raad, en inzake het voorzitterschap van voorbereidende organen van de Raad, 16517/09, 30 november.
- Schalk, J., Torenvlied, R., Weesie, J. & Stokman, F. (2007). The Power of the Presidency in EU Council Decision-making. *European Union Politics*, 8 (2), 229-250.
- Schout, A. & Vanhoonacker, S. (2006). Evaluating Presidencies of the Council of the EU: Revisiting Nice. *Journal of Common Market Studies*, 44 (5), 1051-1077.
- Tallberg, J. (2003). The Agenda-shaping Powers of the EU Council Presidency. *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 1-19.
- Tallberg, J. (2004). The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations. *Journal of Common Market Studies*, 42 (5), 999-1022.
- Vanackere, S. (2010). An Assessment of the Belgian Presidency of the Council of the European Union (1 July – 31 December 2010), *Joining Forces for a Europe in Action*. Website of the Belgian Presidency: www.eutrio.be.
- Vanhoonacker, S., Pomorska, K. & Maurer, H. (2011, nog te verschijnen). Belgium at the Helm of the EU External Relations: A Successful 'Non-presidency'. In P. Bursens & S. Van Hecke (Eds.), *Readjusting the Council Presidency. Belgian Leadership in the Council*. Brussel: Academic & Scientific Publishers.
- Verenigde Naties (2011). Participation of the European Union in the Work of the United Nations, A/RES/65/856, 1 juni.