

Het Beleefde Genot vzw

6^{de} Thomas Mannlezing



Hoe Europa ons leven beïnvloedt

Een verrassende kijk in de Europese keuken, waar het er vaak levendiger aan toe gaat dan meestal wordt gedacht.

PROF. DR. HENDRIK VOS

Inleider: Prof. dr. Luk Van Langenhove (UNU-CRIS)

Zondag 8 mei 2016, GLAZ, Loppem

Bijlage Toverberg 41 – Zomer 2016



Prof. dr. Luk Van Langenhove

Hoe Europa ons leven beïnvloedt

Inleiding door Prof. Dr. Luk Van Langenhove (UNU-CRIS).

Geachte dames en heren,

het is mij een plezier om de figuur van Hendrik Vos vandaag voor u kort in te leiden en ook iets over het thema te zeggen. Het is natuurlijk altijd vaag bij introducties omdat je niet te veel mag vertellen anders ga ik het spreekwoordelijke gras voor de voeten van Hendrik wegmaaien.

Maar dus eerst iets over Hendrik zelf. Het is natuurlijk fantastisch als je de kans krijgt om een collega in te leiden, omdat je dat, ik zou zeggen het excuus geeft om hem eens flink te googelen, en je weet Google is zo de manier als je eens wil roddelen op je eentje: dat wist ik niet, ik heb dat niet verwacht. Wel, ik heb daar een paar aangename momenten mee beleefd en eigenlijk ben ik tot de constatering gekomen dat het overbodig is om hem in te leiden want hij is een veelzijdige persoonlijkheid, en hij is ook iemand die alom vertegenwoordigd is in allerlei media.

Dus wat moet ik er uithalen? Wel ik zou willen beginnen met het feit dat Hendrik toch een niet onbelangrijke stand-upcomedian is, die al een paar jaren theaterzalen in Vlaanderen onveilig maakt samen met zijn kompaan, Rob Heirbaut, om een soort ludiek jaaroverzicht te presenteren van wat er in Europa gebeurt, een soort Geert Hoste, maar dan op Europees niveau. Er zijn er ook die hen met andere duo-comedians vergelijken, met Gaston en Leo, maar zover wil ik niet gaan.

Anderen zullen dan Hendrik weer kennen als de televisiemaker. In 2014 werd een reeks "IJzeren Gordijn", uitgezonden op Canvas, waar hij, opnieuw met Rob Heirbaut langs het traject van het IJzeren Gordijn fietst, en daar toch heel interessante Televisie kon maken. Van televisie gesproken, we zien hem regelmatig op VRT-programma's, en andere zenders ook, in de Zevende dag, Ter Zake, De Ochtend, en noem maar op en bovendien schrijft hij dan ook nog allerlei stukjes over de Europese Unie in kranten, tijdschriften, kortom een veelzijdige persoonlijkheid.

Nu het ongelooflijke is dat het daar niet stopt, naast al die toch dagvullende activiteiten slaagt hij er in om dan nog, en plus, een keer hoogleraar te zijn in de universiteit van Gent, aan de vakgroep Politieke Wetenschappen, waar hij een aantal cursussen doceert rond Politieke Wetenschappen en EU-studies, en plus is hij de onderzoeksleider van tal van projecten, promotor van een aantal doctoraten, een lijstje dat ik gevonden heb zegt 15 maar ik weet dat er nog meer zijn.

En natuurlijk als academicus is hij ook een publicist, niet alleen in de vakliteratuur, wij noemen dat A1 journals maar ook bij uitgeverijen zoals Acco. Ik noem een paar titels "Besluitvorming in de Europese Unie, Een Survival kit", een ander boek is "De impact van de Europese Unie Beleidsterreinen, strijdpunten en uitdagingen" en ook een boek weer samen met Rob Heirbaut "Hoe Europa ons leven beïnvloedt" en daarover gaat Hendrik het straks hebben.

Maar ik wil toch wel vermelden dat het een bijzonder boek is, omdat het in 2008 bekroond is met de Wablieft-Prijs voor klare taal, een prijs die jaarlijks wordt uitgereikt aan mensen die er in slagen om ingewikkelde onderwerpen op een bevattelijke manier uit te leggen.

Tot daar een kort overzichtje van de spreker als figuur, die het dus straks zal hebben over hoe Europa ons leven beïnvloedt, en uiteraard ga ik nu niet beginnen zelf een verhaal over Europa te doen.

Ik wil het alleen even in een context plaatsen. Wanneer we over Europa spreken, denken de meeste mensen aan de Europese Unie, de Europese commissie. Eigenlijk is dat een soort overheid, die, zoals wij van overheden gewoon zijn, inderdaad een invloed, een impact op ons leven heeft.

Het belangrijkste dat we ons moeten realiseren is dat we met ons allen in een heel gelaagde en complex bestuurd wereld leven. Je moet je eens voorstellen, we zijn nu in Zedelgem, er is dus een lokaal niveau, de gemeente, de stad, die bestuurlijke impact heeft op ons leven, zoals wanneer je met je grasmachine mag werken en wanneer niet. Maar dat is niet het enige bestuurlijke niveau. Er zijn er andere, om te beginnen, netwerken van gemeenten, de intercommunales die dingen samen doen, dan heb je in onze Belgische realiteit het niveau van de provincie, waar ook heel wat bevoegdheden zitten.

Er zijn er die daar gelukkig mee zijn, er zijn er die er minder gelukkig mee zijn. Er zijn er die provincies willen afschaffen.

Je hebt dan in België een heel belangrijk niveau, wat wij de regio's noemen, Vlaanderen zeg maar. In België is dat heel speciaal omdat je

eigenlijk twee soorten regio's hebt, je hebt de gewesten als regio's, het Brussels gewest, het Waals gewest, het Vlaams gewest.

Je hebt aan de andere kant de gemeenschappen, de taalgemeenschappen, de Franse gemeenschap, de Duitstalige gemeenschap en de Vlaamse gemeenschap.

Het boeiende en interessante van de Belgische evolutie van de staatshervorming is dat wij eigenlijk een soort devolutie hebben gekregen naar regio's op gewestelijk, gemeenschappelijk niveau.

En dat leidt dan tot een zevental regeringen die we op dit moment hebben.

Hoe dan ook boven op dat regionale beleidsniveau, heb je het niveau van de staat, in ons geval België, een soevereine staat, en we weten als we terug gaan in de geschiedenis, de Vrede van Westfalen met name, dat die soevereiniteit van de staten toch wel heel speciaal is.

Het komt er op neer dat in principe zo een staat, de enige is die met andere staten in interactie kan treden en verdragen afsluiten, en aan de andere kant ook de ultieme baas, zou ik zeggen, in eigen huis.

Maar wat we nu zien is dat er boven het statenniveau van de Belgische overheid nog een aantal andere niveaus zijn, er is een samenwerkingsniveau tussen een aantal buurlanden, de Benelux, met Nederland en met Luxemburg.

Er is de EU, die bovendien niet te vatten is met één organisatie, maar je hebt het Schengenakkoord, je hebt de Eurozone, je hebt tal van andere niveaus, waar telkens een aantal Europese landen iets samen doen. En dan heb je nog een globaal niveau ook, de Verenigde Naties, een aantal andere instellingen, het IMF, de Wereldbank, noem maar op, die ook een bestuurlijke impact hebben op wat wij doen. Ik noem nu de VN, en iedereen denkt, nu ja het is toch ver van ons bed. Ja en neen. Wanneer de klimaatdoelstellingen besproken worden en er beslissingen worden genomen tussen de staten die lid zijn van de VN, dat heeft dat een impact op al die andere bestuurlijke niveaus. Dus het is een gelaagde werkelijkheid, een gelaagde wereld die ons op verschillende manieren beïnvloedt.

En zoals ik al zei, één niveau is wel héél erg speciaal, en dit is het niveau van de Staat met zijn soevereiniteit en het feit dat ze extern, op vrijwillige basis akkoorden kan afsluiten.

Nu die regio's, ja dat ben ik daar net vergeten te zeggen, we kunnen dus over regio's spreken wanneer we het hebben over sub-statelijke niveaus zoals Vlaanderen, Wallonië, maar ook de Länder in Duitsland,

Catalonië in Spanje en andere Spaanse deelstaten, Schotland in het Verenigd Koninkrijk dat zijn dus allemaal regio's.

Het interessante is nu dat er een ander niveau boven het niveau van de Staat is, dat we soms ook in de vakliteratuur een regio noemen, dat is Europa als regio, Latijns Amerika als regio, Afrika als regio, etc.

Het interessante nu is dat in beide gevallen die regio's, dus deze onder het niveau van de Staat en deze boven het niveau van de Staat, dat die een aantal dingen met elkaar gemeen hebben.

Om te beginnen, het zijn uiteraard geen staten, want indien het staten zouden zijn dan zouden we ze zo noemen, maar we noemen ze regio's, maar ze hebben wel heel wat kenmerken van een staat. Eigenlijk zou je zelfs kunnen zeggen dat een aantal van die regio's verdomd goed op een staat gelijken. Neem nu Vlaanderen. Vlaanderen is geen staat, opnieuw, er zijn er die daar misschien van dromen, maar op dit ogenblik is Vlaanderen geen staat, maar het lijkt er wel heel erg goed op: er is een parlement, er zijn ministeries, er is een volkslied, er is een vlag, dus de symbolen en de functies van een staat vind je ook terug op dat niveau.

Zo ook met Europa. Europa is zeker ook geen staat, en opnieuw er zijn er die er van dromen, ik denk aan het boekje van gewezen premier Guy Verhofstadt, een aantal jaren terug, 'De Verenigde staten van Europa', een beetje naar het model van de Verenigde Staten van Amerika. Maar Europa is dus geen staat, maar je ziet wel dat op Europees vlak, een aantal symbolen, een aantal functies van de staat aanwezig zijn. Men spreekt daar niet van ministeries, maar van directoraat-generaal, er is een Europees parlement, er is een begroting, er is een Europees gerechtshof etc.

Dat betekent dat wij eigenlijk in een toch wel speciale situatie leven, want al die ontwikkelingen zijn relatief jong, laten wij zeggen van om en na de Tweede Wereldoorlog, een situatie waarin de klassieke soevereine staat, zowel langs onder als langs boven als het ware uitgehold is in een aantal van zijn bevoegdheden. Nu uitgehold klinkt een beetje agressief misschien want uiteindelijk zijn het die staten zelf die dat besloten hebben.

Elke staatshervorming die we in België meegemaakt hebben, is goedgekeurd door de parlementen, beslist door de regeringsleiders. Dus dat is niet iets dat opgelegd wordt, de staat heeft dat zelf beslist. Elk Europees verdrag dat ondertekend is, dat van Rome, Maastricht, Lisabon, noem maar op, is getekend door de staatsleiders, dus de staten hebben dat doelbewust gedaan. Dan kan je je afvragen waarom

gaan staten hun eigen bevoegdheden als het ware verbrokkelen en laten afknotten? Er zijn een aantal antwoorden mogelijk. Het komt er op neer, dat langs de ene kant de globalisering maakt dat staten, vooral kleine staten, moeten samenwerken om zich te kunnen handhaven in het economische theater, als ik dat zo mag noemen. Het feit dat de competitie met de lage loonlanden, met de opkomende Aziatische landen, met de BRICS-landen heel sterk en scherp wordt, maakt dat je er belang bij hebt om grote entiteiten te vormen. Er zijn ook andere redenen van vrede en veiligheid en uiteindelijk is daar het Europese project mee begonnen. Het was een middel om te voorkomen dat in de toekomst de zogenaamde grote staten, want eigenlijk zijn die niet echt groot, Frankrijk, Duitsland nog met elkaar in oorlog zouden treden.

En dan heb je tegelijkertijd door een aantal ontwikkelingen ook in de telecommunicatie, het feit dat naast de globalisering er ook meer en meer aandacht wordt besteed aan lokalisering, sommige nemen de twee samen als 'glokalisering', het feit dat er een tendens is of een behoefte is tot meer, laat ik zeggen, plaatselijk bestuur, dus je ziet dat staten betrokken zijn in een dubbel proces van integratie met andere staten enerzijds en van devolutie anderzijds.

Nu heeft dat een aantal interessante mogelijkheden wat het bestuur betreft, maar het heeft ook problemen. En als ik het nu alleen maar over integratie heb - dat is dan tot slot van mijn inleiding - dan is het eerste probleem dat blijft bestaan de relatie tussen de lidstaten van de Europese Unie. En die Europese Unie met al haar instellingen zelf, die is niet altijd evident. Nochtans, zoals ik al zei, zijn het regeringsleiders, staatshoofden, die besloten hebben om Europese Unie en andere instituten op Europees niveau, bepaalde krachten, bepaalde machten te geven. Maar wat je ziet is dat politici kunnen veranderen, gelukkig maar, dat is eigen aan democratie. Je krijgt op een bepaald moment andere mensen die op dat Europees niveau gaan mee onderhandelen, maar die zitten natuurlijk met een erfenis uit het verleden. Ook situaties veranderen, bv. wanneer men het Schengenakkoord heeft goedgekeurd, dacht niemand aan een migratie-influx van de grootteorde zoals we die vandaag nu kennen. Dus u ziet, situaties veranderen, politici veranderen, en daardoor is de relatie tussen die lidstaten in die Unie soms problematisch. Zo, denk ik, zijn we vandaag in een situatie beland waarin toch een aantal staatshoofden en regeringsleiders, wanneer ze op Europees vlak vergaderen, meer een houding hebben van, laat ik het maar zeggen, eigen land eerst, dan een houding om samen te werken.

Het tweede grote probleem is niet op het niveau van de politiciers maar op het niveau van de burger. Er is ook een probleem van de relatie tussen de burger en de Europese Unie en dat blijkt uit een aantal referenda, die we de laatste tijd hebben zien passeren. Referenda over wetteksten, referenda over het associatieverdrag met Oekraïne, waaruit blijkt dat er toch een bepaald wantrouwen is tussen een deel van de burgers. De vraag is, hoe groot dat deel is, en wat de Europese instellingen met ons doen. Ondertussen gebeurt er iets merkwaardigs. Ik zei daarnet al dat die regio's zoals de Europese Unie een regio is, dat dat geen staten zijn, maar dat ze zich kunnen en zullen manifesteren alsof het staten zijn, dat maakt dat die groep van oorspronkelijke soevereine lidstaten in dialoog treedt met iets dat geen staat is, maar dat ze zelf gecreëerd hebben, maar dat een beetje op een staat lijkt. Ben je nog mee?

Ik noem dat in een boekje dat ik onlangs geschreven heb, het Frankensteinsyndroom, iedereen kent het verhaal van Frankenstein. Doctor Frankenstein, die creëert iets, hij noemt dat zelf geen monster, maar hij noemt het ook geen mens, maar het lijkt wel heel erg op een mens.. En dan maakt hij een cruciale fout, hij geeft dat ding zal ik maar zeggen, een naam, Victor, en wat er gebeurt is, Victor krijgt een persoonlijkheid, hij wordt inderdaad iets dat heel erg op een mens lijkt, en wat doet Victor? Hij gaat zijn eigen creator aanvallen, hij probeert Frankenstein te vermoorden.

Ik wil daarmee niet zeggen dat het creëren van regio's voor mij te vergelijken is met Frankenstein, maar het mechanisme is hetzelfde, dat staten een identiteit hebben gecreëerd die op een bepaald moment een onafhankelijk leven begint te leiden en dat is onderdeel van de problematiek.

Met andere woorden, wat ik eigenlijk wou beklemtonen in die korte inleiding, is dat Europa ons leven beïnvloedt, Hendrik zal daar in detail op ingaan, maar dat Europa niet alleen ons leven beïnvloedt, het beïnvloedt ook het leven van België als een staat, van Vlaanderen als een regio, dus al die bestuurlijke niveaus beïnvloeden ook elkaar, en dat is nu de fantastische uitdaging waar we de komende jaren zullen voor staan namelijk: hoe moeten we met die complexe realiteit omgaan, hoe moeten we de realiteit voortdurend aanpassen aan de nieuwe problemen die op ons afkomen?

Hiermee eindig ik graag mijn inleiding. Ik dank u.



Prof. dr. Hendrik Vos

Hoe Europa ons leven beïnvloedt

Prof. dr. Hendrik Vos

1. INLEIDING

Het belang van de Europese Unie (EU) is in de loop van de voorbije decennia steeds groter geworden. De EU is de belangrijkste organisatie in Europa. Ze is veel sterker dan de meeste andere internationale organisaties, zoals de Raad van Europa of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). In vele beleidsdomeinen kan de Europese Unie immers bindende beslissingen nemen, die door alle lidstaten gevolgd moeten worden. Omdat er tegenwoordig vele regels kunnen worden uitgewerkt waarvoor geen unanimititeit meer nodig is onder de lidstaten, worden landen dus geconfronteerd met EU-beslissingen waar ze zich tegen verzetten, maar die ze toch moeten volgen. Bovendien is er een sterk sanctiemechanisme uitgewerkt, met boetes en eventueel ook andere straffen: Europese wetgeving kan men dus niet zomaar naast zich neerleggen.

Belangrijke delen van de Vlaamse en Belgische wetgeving zijn vandaag in hoofdzaak dan ook de 'vertaling' van Europese regels. Dat geldt in sterke mate voor het landbouw- of het handelsbeleid, maar bijvoorbeeld ook voor het milieu- of het consumentenbeleid. Bovendien hebben diverse uitbreidingsgolven ertoe geleid dat steeds meer landen lid werden van de EU. Terwijl slechts zes landen aan de wieg stonden van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1957, telt de EU anno 2014 al 28 leden, en diverse kandidaat-lidstaten staan in de wachtrij. De EU heeft ook steeds grotere ambities op het internationale toneel, niet alleen via haar handels- en ontwikkelingsbeleid maar in toenemende mate ook via een buitenlands en veiligheidsbeleid.

De indruk ontstaat dus dat de EU stelselmatig aan macht wint en geleidelijk aan de functies van de nationale (lid)staten op het Europese continent aan het overnemen is. Toch kunnen we twee kanttekingen maken bij deze vaststelling. Ten eerste, de Europese integratie is niet in alle beleidsdomeinen even uitgesproken. In de domeinen waar de EU-besluitvorming moeizamer verloopt, behouden de afzonderlijke lidstaten meer vrijheid en is de impact van de Unie dan ook geringer (bv. werkgelegenheidsbeleid, buitenlands beleid). Ten tweede, het belang van de EU wordt nog steeds, en misschien zelfs steeds meer, gecontesteerd. We hebben het dan niet alleen over de positie

van de EU op wereldvlak, waar opkomende machten zoals China en Brazilië de machtspositie van Europa uitdagen, maar vooral ook over het toegenomen euroscepticisme bij de Europese bevolking en bij Europese beleidsmakers. Zowel de sociaaleconomische koers van de EU als haar democratische gehalte zijn voorwerp van felle politieke debatten. Sinds de eurocrisis (vanaf 2008) is het debat over het nut van de EU alleen maar feller geworden.

In deze syllabus gaan we eerst dieper in op de geschiedenis van het Europese integratieproces met een schets van de belangrijkste evoluties tot op vandaag. Daarna bekijken we hoe de Europese Unie beslissingen neemt en welke rol de verschillende instellingen daarbij spelen.

2. HET EUROPESE INTEGRATIEPROJECT: HISTORISCH OVERZICHT

2.1. HOE HET BEGON

De tekst die Robert Schuman (1886-1963), toenmalig Frans minister van Buitenlandse Zaken, op 9 mei 1950 uitsprak op een persconferentie wordt vaak beschouwd als de geboorteakte van de Europese integratie. Enkele jaren na de Tweede Wereldoorlog riep Schuman Frankrijk en Duitsland op om hun kolen- en de staalsector onder het gemeenschappelijk beheer van een Hoge Autoriteit te plaatsen. Op die manier zou in de toekomst oorlog onmogelijk worden: de strijd tussen Frankrijk en Duitsland had in het verleden immers meestal te maken met het verwerven van controle over de grote kolen- en staalbekkens. Bovendien vormden kolen en staal in die periode nog de grondstof voor de wapenindustrie. De Hoge Autoriteit was een instelling die onafhankelijk van de lidstaten zou werken. Landen die dat wensten zouden mogen meestappen in dit project. Ze zouden daarbij wel een zeker soevereiniteitsverlies moeten aanvaarden: de Hoge Autoriteit zou immers bindende beslissingen kunnen nemen. Voor het eerst zou een supranationale instelling (een instelling boven, of *supra* de lidstaten) wezenlijke macht krijgen. 9 mei wordt vandaag nog altijd gevierd als Europese feestdag.

De plannen van Schuman hebben geleid tot de oprichting van een Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Het verdrag dat de oprichting van deze gemeenschap regelde, werd in 1952 van kracht. Zes landen deden mee: Frankrijk, Italië, West-Duitsland, België, Nederland en Luxemburg. Plannen om dit idee uit te breiden naar meer politieke thema's - en daarmee wordt vooral buitenlandpolitieke

samenwerking bedoeld: het werken aan een gemeenschappelijke stem in de wereld -, met een Europese Defensie Gemeenschap (EDG) en een Europese Politieke Gemeenschap (EPG), werden in 1954 gedwarsboomd door de Franse Assemblée. Frankrijk wilde niet aanvaarden dat 'Europa' zou beslissen welke buitenlandse politiek er gevoerd zou worden en waar Franse soldaten zouden moeten worden ingezet. Vanaf dan werd ervoor geopteerd om verder het pad van de economische integratie te bewandelen, waarbij sommigen wel hoopten dat dit op een dag zou leiden tot meer politieke samenwerking.

Dezelfde zes landen engageerden er zich in de tweede helft van de jaren vijftig toe om niet alleen inzake kolen en staal te blijven samenwerken, maar om ook een gemeenschappelijke markt uit te bouwen, een Europese Economische Gemeenschap (EEG), waarin er op termijn een vrij verkeer zou moeten komen van goederen, personen, diensten en kapitaal (en de lidstaten dus een grote markt zouden vormen). Ze beslisten eveneens om nauwer samen te werken met betrekking tot atoomenergie. Daartoe richtten ze een Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) op. De afspraken werden juridisch vastgelegd in het EEG- en het Euratom-verdrag. Beide verdragen werden in 1957 plechtig ondertekend in Rome. Men spreekt sindsdien over de Verdragen van Rome. Net als bij de EGKS werd er opnieuw een supranationale instelling opgericht. Men sprak echter niet meer over een Hoge Autoriteit, maar over een Europese Commissie.

De uitbouw van de EEG zou een werk van lange adem worden. In die periode waren er nog veel belemmeringen van de handel tussen de lidstaten. Er waren grenscontroles en het was niet altijd eenvoudig voor bedrijven om grensoverschrijdend actief te zijn. Tegen 1970 werden de grenscontroles voor goederen en landbouwproducten tussen de EEG-lidstaten geleidelijk aan afgeschaft. Omdat ook beslist werd om gezamenlijke afspraken te maken over tarieven die zouden gelden bij invoer van producten uit niet-EEG-landen, vormde de EEG vanaf dat moment een volwaardige douane-unie. Tegelijk werden andere domeinen naar het EU-niveau overgeheveld (*cf. infra*). Het duurde nog tot halfweg de jaren 1980 voordat ook echt werk gemaakt werd van het vrij verkeer van personen, diensten en kapitaal, ook al is de interne markt tot op vandaag nog niet volledig gerealiseerd (er zijn bijvoorbeeld nog altijd enkele belemmeringen voor het vrij verkeer van sommige diensten, zoals diensten van algemeen belang). In 1999 werd een Europese monetaire unie opgericht (de euro), maar een aantal landen doen niet mee (bv. het Verenigd Koninkrijk) en er

is nog geen sprake van een echte economische unie (bv. inzake fiscaliteit).

2.2. VERDIEPING VAN DE EUROPESE INTEGRATIE

Intussen zijn we dus ruim een halve eeuw verder. Wat startte met de integratie van de kolen- en staalsector, is uitgegroeid tot een project dat niet alleen veel meer landen omvat (*cf. infra*), maar ook veel meer terreinen. Men spreekt over de verdieping van de Europese integratie. Eigenlijk zijn er vandaag niet zoveel domeinen meer waarin géén Europese beslissingen worden genomen. Het volledige, of toch minstens grote delen van het concurrentiebeleid, landbouwbeleid, milieubeleid of consumentenbeleid is Europees geworden. De Unie heeft een sociaal beleid en een mobiliteitsbeleid, werkt aan een eengemaakt asiel- en migratiebeleid en met vallen en opstaan ook aan een buitenlands beleid. De minimale hoogte en breedte van een kooi voor een kip in een legbatterij zijn Europees vastgelegd, net als geluidsnormen voor grasmaaiers of het lettertype waarin op pakjes sigaretten staat dat roken dodelijk is. Rij- en rusttijden voor vrachtwagenchauffeurs worden bepaald door de Europese instellingen, die ook beslissen hoe snel en onder welke voorwaarden de liberalisering van de post, telecommunicatie- of energiesector moet plaatsvinden. Het kindersurprise-ei is Europees gereguleerd, net als de wijze waarop de ogen aan een teddybeer bevestigd moeten worden.

De 'actieradius' van de Europese Gemeenschap is dus enorm uitgebreid. Het zijn de verdragen die vastleggen in welke domeinen Europa kan optreden. De Verdragen van Rome hadden als concrete doelstelling vooral een douane-unie voor ogen, al was het langetermijnobjectief een interne markt: een grote Europese supermarkt, waarin grenzen van geen tel meer zouden zijn en consumenten zonder problemen zouden kunnen winkelen in andere landen, terwijl bedrijven zonder obstakels hun producten overal in de gemeenschap zouden kunnen verkopen. In de jaren 1960-1970 werden ook andere beleidsdomeinen uitgebouwd, zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het regionaal beleid, en het ontwikkelingsbeleid met voormalige kolonies. Bij elke verdragsherziening werden er wel enkele domeinen toegevoegd. De eerste grote herziening van de verdragen vond plaats in de jaren 1980, onder het Commissievoorzitterschap van Jacques Delors, met de Europese Akte (1986). Nadien volgden de verdragsherzieningen elkaar sneller op: in Maastricht (1992), Amsterdam (1997) en Nice (2001) werd de macht van Europa telkens groter. Sinds het Verdrag van Maastricht wordt er officieel gesproken over een Europese

Unie. Naast de economische pijler, die onder meer de interne markt en de muntunie omvat, hadden deze verdragen ook een zogenaamde 'tweede pijler' over een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en een 'derde pijler' over een gemeenschappelijk beleid inzake justitie en binnenlandse zaken. Hoewel besluitvorming in de tweede en derde pijler intergouvernementeel verliep (wat bijvoorbeeld betekende dat de Europese Commissie en het Hof weinig macht had op deze terreinen), evolueert de EU hiermee toch duidelijk in een meer politieke richting.

De vijfde, en voorlopig laatste, ingrijpende verdragsherziening werd uitgewerkt in het Verdrag van Lissabon dat op 1 december 2009 in werking trad. Eigenlijk was het de bedoeling om na het Verdrag van Nice de verdragen heel grondig te herschrijven en veel transparanter te maken. Er werd een 'grondwet' (officieel 'Grondwettelijk Verdrag') uitgewerkt in een Conventie (2002-2003), waarin niet alleen vertegenwoordigers van de nationale regeringen, maar ook nationale parlementsleden en vertegenwoordigers van de Europese instellingen betrokken werden. De staats- en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie ondertekenden de Europese Grondwet, zoals het nieuwe verdrag genoemd werd, plechtig in 2004.

Een nieuw verdrag wordt echter pas van kracht nadat het ook geratificeerd is door alle lidstaten. Dat gebeurt meestal door een stemming in het nationaal parlement, maar sommige landen (zoals Ierland en Denemarken) hebben de gewoonte om er een referendum over te organiseren. Tijdens de onderhandelingen over de Europese Grondwet beloofden talrijke lidstaten dat zij de ratificatie dit keer via een referendum zouden laten verlopen. En dat liep mis: in 2005 stemde een meerderheid in Frankrijk en twee dagen later ook in Nederland tegen de invoering van de Europese Grondwet. Daarmee kon deze Grondwet niet van kracht worden. Uiteindelijk werd de tekst min of meer gerecycleerd in het Verdrag van Lissabon. Er zijn tussen beide teksten weinig substantiële verschillen. De ratificatie van het Verdrag van Lissabon verliep in alle lidstaten via een stemming in de nationale parlementen. Enkel in Ierland werd nog een referendum gehouden. In eerste instantie stemden de Ieren tegen de ratificatie, maar in een tweede referendum, in 2009, keurden ze het nieuwe verdrag wel goed.

Het Verdrag van Lissabon is in vergelijking met de Grondwet minder transparant en toegankelijk, en maakt komaf met enkele symbolische termen die zouden suggereren dat de EU een soort superstaat gewor-

den is. Bijvoorbeeld, het woord 'grondwet' wordt niet meer gebruikt, en de term 'Europese minister van Buitenlandse Zaken' wordt vervangen door de 'Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid'. Op 1 december 2009 trad het Verdrag in werking, wat meteen ook impliceerde dat voor het eerst een Permanente Voorzitter van de Europese Raad ('President' Herman Van Rompuy) en een Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid (Catherine Ashton) aangeduid werden. Eind 2014 werden ze vervangen door resp. de Pool Donald Tusk en de Italiaanse Federica Mogherini.

Doorheen de integratiegeschiedenis stellen we vast dat het Europese niveau altijd aan macht wint en in steeds meer domeinen een beleid kan ontwikkelen. Bevoegdheden werden doorheen de jaren naar Europa overgeheveld omwille van het besef dat de afzonderlijke lidstaten niet meer in staat zijn om bepaalde problemen elk voor zich aan te pakken. In de jaren 1970-1980 kwam de milieuproblematiek bijvoorbeeld vrij plots bovenaan de politieke agenda te staan. Meteen was duidelijk dat de meeste milieuproblemen niet stoppen aan grenzen en dat een gezamenlijke aanpak veel meer effect heeft dan een versnipperd optreden, waarbij elk land andere normen zou hanteren. Daarom werd in de Europese Akte ingeschreven dat de Europese instellingen de bevoegdheid kregen om een milieubeleid uit te werken. Zo kwamen er dus bij elk nieuw verdrag wel enkele terreinen bij. Sinds het Verdrag van Lissabon van kracht werd, kan er bijvoorbeeld een Europees sportbeleid worden uitgebouwd.

Ook buiten de verdragen om kan de EU aan macht winnen, zoals gebleken is in de context van de eurocrisis die geleid heeft tot de oprichting van Europese redding fondsen en bindende afspraken over begrotingsbeleid.

Tot nog toe is Europese integratie ook eenrichtingsverkeer: bevoegdheden die naar de Unie gaan, keren niet meer terug naar de lidstaten. Eén van de uitdagingen voor volgende jaren is de Britse vraag om te heronderhandelen over de Europese bevoegdheden. De Britten willen dat sommige kwesties, bijvoorbeeld inzake sociale politiek, weer deels of volledig op het nationale niveau beslist worden. Wat ons bij het volgende punt brengt: het afstaan van soevereiniteit blijft zeer gevoelig liggen in de EU-lidstaten.

2.3. AARZELING EN NATIONALE SOEVEREINITEIT

De Europese integratie heeft zich dus sterk verdiept. De verzameling van harde Europese wetgeving, het zogenaamde *acquis communautaire*, omvat vandaag zeker 100.000 bladzijden en heeft betrekking op talloze domeinen. Maar toch verliep de machtsuitbreiding van de Unie zelden zonder slag of stoot. Lidstaten zijn doorgaans bekommerd om het verlies van nationale soevereiniteit. We hadden het al over de problemen bij de ratificatie van het Grondwettelijk Verdrag. Ook eerder in de geschiedenis waren er al momenten waarop lidstaten zich terughoudend toonden om meer bevoegdheden aan Europa te geven, precies omdat dit een soevereiniteitsafdracht inhoudt. Figuren zoals de Franse president Charles de Gaulle (1890-1970) (in de jaren 1960) of de Britse premier Margaret Thatcher (in de jaren 1980) hebben zich daar vaak in krachtige bewoordingen tegen verzet. De plannen om een muntunie in te voeren lagen in het begin van de jaren 1970 al op tafel, maar het duurde nog haast 30 jaar voor er met de euro werd betaald, en dan nog niet in alle landen.

Er wordt al heel lang gediscussieerd over meer Europese afspraken over belastingen, maar in de praktijk worden er weinig beslissingen genomen. Een ander voorbeeld is energiebeleid. Op dit vlak heeft de EU al diverse initiatieven ondernomen, zoals een systeem voor emissie handel als onderdeel van het Europees klimaatbeleid of de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Toch bepaalt het Verdrag van Lissabon dat de EU niet bevoegd is voor de 'energiemix', zodat lidstaten autonoom mogen bepalen of en hoeveel ze gebruik maken van kernenergie. Uiteenlopende energiebelangen van EU-lidstaten leiden er ook toe dat Europa moeilijk met één stem spreekt in energiebesprekingen met bijvoorbeeld Rusland of landen uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Buitenlandse politiek is meer algemeen trouwens een goed voorbeeld van een domein waar de integratie moeilijk verloopt: zeker de grote lidstaten willen nog hun eigen buitenlands beleid kunnen voeren, op basis van specifieke belangen of historische voorkeuren. Dus is het niet gemakkelijk om een gemeenschappelijk Europees buitenlands beleid te voeren. Bij grote crisissen in de wereld (de oorlogen in Irak of Syrië, problemen in het Midden-Oosten, de opstanden in de Arabische wereld, enz.) reageert de Unie vaak laat of met vage teksten. Soms nemen individuele lidstaten daarnaast nog standpunten in die mijlenver uit elkaar liggen. De verdragen laten wel toe dat de Unie op deze terreinen gemeenschappelijke standpunten inneemt en optredens plant, maar dat kan slechts met unanimititeit. Met haast 30 lidstaten is het bijzonder moeilijk om unanimititeit te bereiken, ze-

ker als het gaat om 'gevoelige' domeinen die tot de *high politics* behoren.

Ook op terreinen die betrekking hebben op sociale zekerheid, werkgelegenheidspolitiek of armoedebestrijding, verloopt de integratie moeizaam, zelfs al worden lidstaten met dezelfde uitdagingen geconfronteerd. Verschillende lidstaten willen de Unie niet de bevoegdheid geven om krachtiger op te treden in deze domeinen. Wel worden er meer en meer gemeenschappelijke afspraken gemaakt en zelfs doelstellingen naar voren geschoven die op termijn misschien wel leiden tot een echte 'europeanisering' van het beleid. In vergelijking met vroeger is er vandaag zelfs inzake buitenlandse politiek al veel meer sprake van een 'Europese reflex'. Maar in al deze moeilijke domeinen is er zelden sprake van 'harde' wetgeving. Daardoor zijn de gemaakte afspraken meestal minder afdwingbaar.

2.4. UITBREIDING VAN DE EUROPESE CLUB

De verdieping van de Unie botst dus met het verlangen van sommige lidstaten naar het behoud van hun nationale soevereiniteit. Verdieping kan ook in conflict komen met een andere dynamiek in de integratiegeschiedenis, met name uitbreiding. Het aantal lidstaten is doorheen de voorbije decennia haast vervijfvoudigd. Men zou kunnen verwachten dat het moeilijker wordt om beslissingen te nemen naarmate er steeds meer landen, met uiteenlopende ervaringen, voorkeuren, belangen en gevoeligheden, rond de tafel zitten. Toch is de verdieping van de Unie in het verleden nooit tot stilstand gekomen bij uitbreidingsprocessen. Integendeel, uitbreiding en verdieping gingen vaak hand in hand. Toch is er een inherente spanning tussen beide dynamieken, zelfs al is die in de realiteit nog niet overtuigend bevestigd. De eerste uitbreidingsgolf dateert uit 1973. Bij de oprichting van de EEG hadden een aantal landen die minder ver wilden gaan een Europese Vrijhandelszone (EFTA) opgericht als alternatief project. Maar omdat de EEG een economisch succesverhaal leek te worden waarvan de EFTA-landen uitgesloten waren, wilde een aantal landen al snel na de oprichting van de EEG tot de nieuwe club toetreden. Al in de jaren 1960 stelden EFTA-leden Groot-Brittannië, Denemarken en Noorwegen, net als Ierland, de vraag naar toetreding. De Franse president de Gaulle blokkeerde deze toetredingsverzoeken en het is pas nadat hij van het toneel verdween dat er een eerste uitbreiding kwam en de EEG drie nieuwe lidstaten telde. De Noorwegen hadden intussen zelf beslist om af te haken.

Halfweg de jaren 1970 vielen de dictaturen in Spanje, Portugal en Griekenland. Het ging om drie relatief arme landen, maar toch werd beslist om hen te ondersteunen in hun weg naar de democratie. Ze kregen een perspectief op lidmaatschap en in 1981 werd Griekenland het tiende EEG-lid. In 1986 was het de beurt aan Spanje en Portugal. Via de zogenaamde structuurfondsen werd geïnvesteerd in de armste regio's, in een poging om de welvaartsverschillen binnen de EEG niet al te groot te laten worden.

In 1995 breidde de Europese Unie uit tot vijftien leden: Oostenrijk, Finland en Zweden werden zonder al te veel moeite lid. Het ging om eerder kleine en vooral welvarende landen. De kostprijs voor de andere lidstaten was dan ook beperkt of onbestaande. Even was er sprake van dat ook Zwitserland zou toetreden, maar dit ging niet door omdat de Zwitsers in een referendum aangaven op hun soevereiniteit te staan. In de praktijk wordt de meeste EU-wetgeving toch toegepast in Zwitserland (net als in Noorwegen of IJsland), Dat wordt dan via specifieke afspraken geregeld.

Intussen werd echter alles in gereedheid gebracht voor een nieuwe en grote uitbreidingsgolf. In 1989 viel immers de Berlijnse muur en kwam er een einde aan de Koude Oorlog. Kort nadien werden de beide Duitslanden eengemaakt (eigenlijk was ook dat alweer een uitbreiding). Het duurde niet lang vooraleer Europese politici de eerste beloften deden over een volwaardig lidmaatschap voor Centraal- en Oost-Europese landen. In 1993 werden op de Top in Kopenhagen drie criteria geformuleerd: wie lid wil worden van de Europese Unie moet in de eerste plaats beschikken over een goedwerkende markteconomie (economisch criterium). Daarnaast moet het land een liberale democratie zijn, waar mensenrechten in brede zin worden gerespecteerd (politiek criterium). Ten slotte moet het land alle bestaande Europese regels (het zogenaamde *acquis communautaire*) omzetten in de eigen rechtsorde. In de tweede helft van de jaren 1990 gingen de toetredingsonderhandelingen van start en op 1 mei 2004 breidde de Unie in een klap uit met tien nieuwe landen: Malta, Cyprus en acht Centraal- en Oost-Europese landen (Polen, Hongarije, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Estland, Letland en Litouwen). Roemenië en Bulgarije waren op dat moment nog niet ver genoeg gevorderd, maar kregen wel de belofte dat zij lid konden worden in 2007.

Ondanks een zekere uitbreidingsmoeheid en scepticisme bij de publieke opinie startte de Unie toetredingsonderhandelingen met Turkije en Kroatië in 2005. Aan beide landen is beloofd dat ze lid kunnen

worden van de Unie onder dezelfde voorwaarden als de Centraal- en Oost-Europese landen. In 2013 werd Kroatië het 28ste land van de Europese Unie. De onderhandelingen met Turkije blijven aanslepen door meningsverschillen over onder meer Cyprus en de schendingen van fundamentele rechten (zoals vrijheid van meningsuiting en bescherming van minderheden), en misschien ook wel door 'uitbreidingsmoeheid' binnen de EU. Sinds de zomer van 2010 wordt er ook met IJsland onderhandeld. Andere Balkanlanden (Servië, Montenegro, Bosnië-Herzegovina, Albanië, Macedonië, Kosovo) werd in de loop van de voorbije jaren beloofd dat ook zij zich op een dag EU-lid zullen kunnen noemen. Het is niet onwaarschijnlijk dat de EU binnen enkele jaren meer dan 30 lidstaten telt.

Het uitbreidingsproces wordt wel eens het meest succesvolle voorbeeld van Europees 'buitenlands' beleid genoemd. Haast alle landen in de directe omgeving van de EU willen graag lid worden van de Unie en zijn bereid om daartoe intern grote hervormingen door te voeren. Door hen de wortel van het lidmaatschap voor te houden, kan de EU dan ook eisen stellen (bv. politieke en economische hervormingen afdwingen). Sinds 1993 zijn dat in de eerste plaats de eerder vermelde Kopenhagencriteria. Maar daarnaast worden nieuwe lidstaten ook in sterke mate 'geëuropeaniseerd', waarbij ze in korte tijd het *acquis communautaire* moeten overnemen.

Vandaag wordt wel expliciet de vraag gesteld of de Europese Unie ongelimiteerd kan blijven uitbreiden. Opinieonderzoek wijst uit dat de bevolking alleszins steeds sceptischer wordt, wat zich concreet uitte in debatten over de Poolse loodgieter of over de aanwezigheid van de Roma zigeuners in West-Europese landen. Ook politici vragen zich steeds nadrukkelijker af hoe groot de 'absorptiecapaciteit' is: wat als een grote Unie een Unie zou zijn met minder slagkracht, omdat het moeilijker wordt om beslissingen te nemen met zoveel lidstaten? En zijn de huidige lidstaten nog wel bereid om ook middelen te investeren in een snelle economische opbouw van minder welvarende kandidaten? Het lijkt er alleszins op dat een verdere uitbreiding moeizaam zal verlopen. Maar of de Europese Unie werkelijk zal terugkomen op eerder gemaakte beloftes, is nog maar de vraag.

Intussen worden andere pistes uitgetest. Parallel met de uitbreiding van 2004 ontwikkelde de EU een 'nabuschapsbeleid', gericht op deze landen die niet meteen een perspectief hebben op toetreding. Dit wordt ook wel eens 'uitbreiding zonder instellingen' genoemd: er vindt intensieve politieke en economische samenwerking plaats met

deze landen (bv. deelname aan de interne markt, een gezamenlijke aanpak van migratieproblemen), maar de nieuwe buurlanden worden geen lid van de EU. Het gaat om landen aan de oostelijke grenzen van de EU (bv. Oekraïne, Moldavië), ten zuiden van de Middellandse Zee (bv. Marokko, Egypte) en in de zuidelijke Kaukasus (bv. Georgië, Armenië). Europa's nabuurschapsbeleid wordt nog niet onmiddellijk als een groot succes beoordeeld. Er wordt wel eens getwijfeld aan de oprechtheid van de Europese interesse in deze regio's en specifieke problemen (het conflict in het Midden-Oosten, Rusland dat zijn invloedssfeer weer wil vergroten, de omwentelingen in de Arabische wereld, de oorlog in Oekraïne) bemoeilijken het voeren van een coherent beleid. Volgens de EU zou het nabuurschapsbeleid landen moeten aanzetten tot politieke en economische hervormingen. Het is lang niet zeker of ze hierin ook slaagt.

Lidstaten kunnen niet uit de EU gezet worden, maar het Verdrag van Lissabon voorziet wel in een procedure voor landen die zelf, vrijwillig, uit de Unie willen treden. Het is een complexe procedure, en het komt in elk geval neer op een soort 'scheiding met wederzijdse toestemming'. De Britse premier David Cameron stelde een referendum over het lidmaatschap in het vooruitzicht, wat dan eventueel zou kunnen leiden tot een 'Brexit', maar het blijft onduidelijk hoe een en ander in de praktijk georganiseerd zou moeten worden.

3 DE INSTELLINGEN VAN DE EUROPESE UNIE: HOE WERKT DE UNIE?

Er zijn talrijke Europese instellingen, organen en agentschappen. Dat is in de Europese politiek niet anders dan in de nationale politiek, waar er ook veel instellingen zijn, zoals een regering, een parlement, een administratie, rechtbanken, enz. De manier waarop de Europese Unie georganiseerd is, kan echter niet helemaal vergeleken worden met de wijze waarop de nationale politiek werkt. Hieronder bekijken we de belangrijkste instellingen wat meer in detail. Eerst maken we echter een onderscheid tussen verschillende soorten beslissingen. Voor elke beslissing bestaat er een besluitvormingscircuit dat gevolgd wordt. Dat is over het algemeen formeel vastgelegd in de verdragen (momenteel het Verdrag van Lissabon), maar vooral ook in de politieke praktijk.

3.1. SOORTEN BESLISSINGEN

In de eerste plaats zijn er de historische beslissingen. Dit zijn beslissingen die een grote en langdurige impact hebben op het functioneren van de Unie in haar totaliteit. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beslissing om uit te breiden, het vastleggen van de meerjarenbegroting, of de oprichting van nieuwe fondsen in de context van de eurocrisis. Ook het herschrijven van de verdragen kan beslist beschouwd worden als een historische beslissing. De Europese Raad speelt hier, zeker in de praktijk, altijd een doorslaggevende rol. Formeel gesproken worden vaak ook andere instellingen betrokken bij het nemen van dit soort van beslissingen, maar in de praktijk is het toch de Europese Raad die finaal het laatste woord heeft. Sommige historische beslissingen, zoals de vaststelling van een nieuw verdrag of de beslissing om uit te breiden, moeten ook nog geratificeerd worden door alle lidstaten. Meestal verloopt dit via een stemming in de nationale parlementen, maar lidstaten die dat wensen kunnen ook referenda organiseren. Daarnaast is er de Europese wetgeving. Zoals we hierboven al aangaven, worden er vandaag in talloze domeinen Europese wetten aangenomen: van landbouwpolitiek over consumentenbescherming en milieubeleid tot voedselveiligheid. Ieder jaar worden vele tientallen nieuwe Europese wetten gestemd. De besluitvormingsmechaniek is meestal dezelfde. Men spreekt sinds het Verdrag van Lissabon expliciet over de 'gewone wetgevingsprocedure'. In deze procedure is het de Europese Commissie die het initiatiefrecht heeft: zij doet de wetsvoorstellen. Deze wetsvoorstellen worden bezorgd aan het Europees Parlement en aan de Raad (niet te verwarren met de Europese Raad, *cf. infra*). Deze beide instellingen zullen het voorstel van de Commissie bespreken en over het algemeen amendementen voorstellen. Er is pas sprake van een nieuwe wet als het Parlement en de Raad een compromis bereiken en instemmen met dezelfde tekst van de wet. Sommigen vergelijken dit dan ook met het bicameraal stelsel in diverse staten, waarbij het Europees Parlement en de Raad respectievelijk de eerste en tweede Kamer vormen. In het verleden moest de Raad met unanimiteit stemmen over nieuwe wetten. Maar naarmate de Unie uitbreidde, werd het steeds moeilijker om unanimiteit te bereiken. Bij verdragsherzieningen werd dan ook telkens afgesproken om de unanimiteitsstemming op steeds meer terreinen te vervangen door een stemming bij gekwalificeerde meerderheid, een soort supermeerderheid (we komen hier verder nog op terug). Sinds het Verdrag van Lissabon is meerderheidsstemming de algemene regel en hebben individuele lidstaten geen vetorecht meer. In de praktijk zal men wel meestal proberen om naar een zo breed mogelijke consensus te zoe-

ken, maar als een dossier echt geblokkeerd dreigt te geraken, wordt er daadwerkelijk gestemd. Slechts in een beperkt aantal domeinen (bv. fiscaliteit, sommige aspecten van de sociale politiek, buitenlandse politiek) kunnen er alleen beslissingen worden genomen als de lidstaten er in de Raad unaniem achter staan. Men spreekt dan over een 'bijzondere wetgevingsprocedure'. Doorgaans kan het Europees Parlement in deze laatste domeinen slechts een advies geven, waardoor het niet over het gebruikelijke volwaardige medebeslissingsrecht beschikt.

De uitvoering van de Europese wetgeving is over het algemeen een taak voor de lidstaten. Het zijn de lidstaten die ervoor moeten zorgen dat de Europese wetten in het eigen land worden nageleefd of correct worden omgezet in nationale wetgeving. Lidstaten die dit nalaten, kunnen door het Europese Hof van Justitie veroordeeld worden en eventueel een boete krijgen. Sommige Europese wetten moeten echter nog verder ingevuld of technisch verfijnd worden. In de Europese politiek spreken we over uitvoeringshandelingen of gedelegeerde handelingen. Dit kan vergeleken worden met wat we in de nationale politiek Besluiten van de Regering of Koninklijk Besluiten noemen. De verantwoordelijkheid ligt hier doorgaans bij de Commissie, maar de lidstaten (en in sommige gevallen ook het Europees Parlement) kijken de Commissie wel op de vingers, via allerlei nogal complexe procedures en comités. Voor heel specifieke taken, die veel technische expertise vragen, zijn er ook een paar tientallen Europese agentschappen opgericht, zoals het Europees Agentschap voor Chemische stoffen of de Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid.

Ten slotte is er een wat aparte techniek van besluitvorming die sinds de jaren 1990 in Europa aan populariteit wint: Open Coördinatie. De Open Coördinatiemethode (OCM) verschilt van de gewone Europese wetgeving omdat ze minder afdwingbaar is. Onder de OCM worden er op het Europese niveau wel doelstellingen (*benchmarks*, in het EU-jargon) afgesproken, maar als lidstaten de doelstellingen niet halen, worden ze niet gesanctioneerd door het Hof van Justitie, zoals bij gewone wetgeving. Wel wordt via scoreborden publiek gemaakt welke lidstaten goed of slecht presteren. En er wordt ook intensief overleg georganiseerd tussen experts uit de lidstaten, waarbij sterk presterende lidstaten als het 'goede voorbeeld' worden beschouwd. Op die manier houden de landen elkaar in de gaten en is het de bedoeling dat ze ook wat opsteken van elkaars aanpak en elkaar ook aanbevelingen geven.

De OCM wordt toegepast in domeinen waar de EU niet de bevoegdheid heeft om wetgeving te maken, of waar men vreest dat het te gevoelig ligt om met harde wetten naar voren te komen. Een typisch voorbeeld is werkgelegenheidspolitiek, waar de doelstelling geformuleerd is dat tegen 2020 75% van de actieve bevolking een baan moet hebben. Ieder jaar wordt de vooruitgang van elke lidstaat opgevolgd. Het is vooral een proces tussen lidstaten (dus intergouvernementeel), maar de Commissie houdt de vooruitgang mee in de gaten en speelt een rol bij de opmaak van de aanbevelingen per lidstaat. De rol van het Europees Parlement in de OCM is doorgaans beperkt.

Op termijn kan zachte wetgeving evolueren naar harde wetgeving. Zo waren Europese normen inzake begrotingsevenwicht en schuldgraad niet echt afdwingbaar onder het Groeien Stabieleitpact, maar dit is veranderd in de context van de eurocrisis.

3.2. EUROPESE INSTELLINGEN EN ORGANEN

Europese Raad of kortweg Top

De Europese Raad of de Top bestaat uit de staats- of regeringsleiders van de Europese Unie: de eerste ministers of de presidenten. Samen met de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid en de voorzitter van de Europese Commissie vergaderen zij minstens vier keer per jaar (in de praktijk zijn er doorgaans een zestal bijeenkomsten). Met het Verdrag van Lissabon werd afgesproken dat de Europese Raad een vaste voorzitter zou krijgen, de President. De eerste voorzitter was Herman Van Rompuy (2009-2014); in december 2014 is zijn opvolger, Donald Tusk, aan de slag gegaan.

De Europese Raad heeft formeel gesproken maar weinig echte beslissingsbevoegdheid, maar zet wel de grote lijnen uit. Het is op dit niveau dat de prioriteiten bepaald worden en in dit forum worden in de praktijk ook de 'historische' knopen doorgesneden. In periodes van grote crisis en wanneer het overleven van de Unie zelf misschien wel op het spel staat, zoals bijvoorbeeld tijdens de eurocrisis, gaat de Europese Raad zich min of meer als crisismanager gedragen. Het is in de Europese Raad dat de principiële beslissingen werden genomen om een vorm van economisch bestuur uit te werken.

De beslissingen van de Europese Raad zijn vaak grote compromissen die voor elk wat wils bevatten. De heel aparte en besloten vergaders-

feer draagt bij tot een klimaat dat meestal gunstig is voor het bereiken van *package deals*. In de Europese Raad wordt maar zelden gestemd - meestal beslist men via consensus. Sinds 2003 vinden haast alle vergaderingen van de Europese Raad plaats in Brussel, en dat zal ook in de toekomst zo blijven.

Europese Commissie

De Europese Commissie bestaat uit evenveel leden als er lidstaten zijn. Ze hebben elk een mandaat voor vijf jaar en worden voorgedragen door de lidstaten. Een nieuwe Commissie kan pas van start gaan als ze het vertrouwen heeft van het Europees Parlement. Volgens het Verdrag van Lissabon moet bij de aanduiding van de Commissievoorzitter rekening gehouden worden met de uitslag van de Parlementsverkiezingen. In 2014 leidde dit tot een intens debat over wie Commissievoorzitter zou moeten worden, eerst binnen het Europees Parlement (waar elke groep zijn favoriete, 'Spitzenkandidaat' aanduidde) en daarna tussen de lidstaten. Uiteindelijk werd het Jean-Claude Juncker, de voormalige Luxemburgse premier en de 'Spitzenkandidaat' van de centrumrechtse groep in het Europees Parlement. In de zomer van 2014 heeft Juncker zijn Commissie samengesteld, in overleg met de lidstaten en het Europees Parlement. Hoewel elke lidstaat dus een commissaris heeft (voor België is dat Marianne Thyssen, die Karel De Gucht is opgevolgd), worden de commissarissen toch verondersteld om in het Europees belang te werken. De Commissie wordt de 'hoedster van de verdragen' genoemd. De Commissie zorgt min of meer voor het dagelijks bestuur van de Unie. In het wetgevingsproces is het de Commissie die de voorstellen doet en de Commissie houdt ook in de gaten of lidstaten hun verplichtingen wel nakomen. Als ze problemen vermoedt, kan ze lidstaten voor het Hof van Justitie dagen. De Commissie heeft zoals gezegd ook enkele uitvoerende taken. De Commissie beschikt over een administratie, waarvan de kantoren grotendeels in Brussel zijn gelegen. Deze administratie kan vergeleken worden met 'ministeries' en is onderverdeeld in een aantal Directoraten-Generaal (DG's), bijvoorbeeld DG Landbouw, DG Milieu, DG Interne markt, enz. Het aantal ambtenaren in dienst van de Commissie is relatief beperkt (ca. 25.000 ambtenaren): een grote Europese stad beschikt over het algemeen over meer personeelsleden. Bij het uitschrijven van wetsvoorstellen is de Commissie dan ook afhankelijk van allerhande netwerken die haar assisteren. In deze netwerken zijn de lidstaten vertegenwoordigd, net zoals experts en talrijke belangengroepen uit alle mogelijke hoeken.

Raad van Ministers of kortweg Raad

De samenstelling van de Raad van Ministers varieert al naar gelang de te behandelen onderwerpen. Als er wordt gedebatteerd over milieukwesties zijn het de ministers van Leefmilieu uit alle lidstaten die samenkomen. Landbouwvraagstukken worden besproken door de ministers van Landbouw, economische kwesties door de ministers van Economie, enz. De Raad van Ministers kent dus verschillende formaties. Dit betekent dat alle ministers van de EU-lidstaten - niet alleen de Eerste ministers en de ministers van Buitenlandse Zaken - regelmatig bijeenkomen op Europees niveau om afspraken te maken in hun specifiek beleidsdomein.

De Raad van Ministers heeft, in tegenstelling tot de Europese Raad, wel formele beslissingsbevoegdheid in talrijke domeinen. Bij het maken van Europese wetten in de verschillende beleidsdomeinen is er dus een sterke betrokkenheid van de ministers uit de lidstaten. In de meeste gevallen stemmen zij bij gekwalificeerde meerderheid. Dit komt erop neer dat een beslissing wordt aangenomen als ze de goedkeuring geniet van 55% van de lidstaten die samen minstens 65% van de bevolking vertegenwoordigen. In een klein aantal 'gevoelige' domeinen moeten de ministers zoals gezegd nog steeds met unanimité stemmen.

De Raad vergadert in Brussel en enkele maanden per jaar in Luxemburg. In tegenstelling tot de Europese Raad heeft de Raad geen vaste voorzitter of 'president'. De Raad heeft een roterend voorzitterschap: iedere zes maanden wordt, volgens een beurtrol, een andere lidstaat voorzitter van de Raad. Dat houdt in dat gedurende een half jaar alle zittingen van de Raad, in alle formaties, worden geleid door de betrokken minister uit het voorzittende land. Er is maar één uitzondering: de Raad Buitenlandse Zaken heeft sinds het Verdrag van Lissabon in werking trad een vaste voorzitter, namelijk de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor Buitenlands en Veiligheidsbeleid (sinds eind 2014 is dat de Italiaanse Federica Mogherini).

Het laatste Belgische voorzitterschap dateert van de tweede helft van 2010, door de regering in lopende zaken tijdens de moeizame regeringsvorming. Toch wordt dit voorzitterschap als een succes beschouwd. Op diplomatiek niveau worden de werkzaamheden van de Raad dan ook voorbereid door het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (COREPER), samengesteld uit de permanente vertegenwoordigers (zeg maar de ambassadeurs) van de lidstaten bij de Euro-

pese Unie en hun plaatsvervangers. De werkzaamheden van dit Comité worden zelf weer voorbereid door een paar honderd comités en werkgroepen samengesteld uit afgevaardigden van de lidstaten. In de Belgische context worden uiteraard ook regionale ministers en ambtenaren betrokken bij de Raadsbesluitvorming.

Europees Parlement

Sinds 1979 wordt het Europees Parlement om de vijf jaar rechtstreeks verkozen. Het is een parlement dat een merkwaardig traject heeft afgelegd: terwijl in de meeste lidstaten de macht van de parlementen de facto is afgenomen in de loop van de voorbije decennia, heeft het Europees Parlement net in heel sterke mate aan macht gewonnen. Het Europees Parlement was tot voor de jaren 1990 haast uitsluitend een adviesorgaan. Met het Verdrag van Maastricht kreeg het parlement voor het eerst medebeslissingsrecht in een beperkt aantal domeinen. Sinds het Verdrag van Lissabon is dit zoals gezegd de standaardprocedure, met nog slechts een beperkt aantal uitzonderingen. Zo wordt het Parlement voor het eerst ook betrokken in de externe handelspolitiek van de EU, wat misschien zal leiden tot een minder economisch-liberale koers en een grotere nadruk op mensenrechten. Het Europees Parlement heeft ook een controlefunctie: parlementsleden kunnen vragen stellen aan de Commissie en de Raad. Bovendien kan de Commissie via een motie van wantrouwen worden weggestemd, en alvorens een nieuwe Commissie van start kan gaan moeten de kandidaat-commissarissen in het Parlement tijdens hoorzittingen bewijzen dat ze geschikt zijn voor de functie. Er kunnen in het Europees Parlement ook onderzoekscommissies worden ingesteld, zoals dat ook in nationale parlementen kan. Bovendien stelt het Parlement mee de begroting van de EU vast.

Het Europees Parlement telt sinds 2014 751 leden en is onderverdeeld in diverse politieke fracties. De parlementsleden zitten dus niet in nationale blokken, maar wel gegroepeerd al naar gelang hun ideologische gezindte. De twee grootste fracties zijn de centrumrechtse Europese Volkspartij (waartoe de christendemocraten behoren) en de fractie van de sociaaldemocraten. Er zijn ook kleinere fracties, zoals de liberale of de groene, en ook meer eurosceptische partijen hebben hun fracties gevormd. In 2015 slaagde ook extreemrechts erin om een eigen fractie op te richten. De fractiediscipline is beperkter dan in de meeste nationale parlementen. Het Europees Parlement houdt immers geen regering in het zadel, waardoor de vrijheid van de parlementsleden er groter is. Toch neemt de fractiediscipline toe en over

het algemeen wordt in het Europees Parlement volgens de ideologische breuklijnen gestemd. Er vormen zich wel telkens andere meerderheden, wat een groot verschil is met de nationale politiek: de ene wet wordt gestemd door een coalitie van rechtse partijen, terwijl een andere wet kan worden aangenomen door een coalitie van linkse en centrumpartijen.

Het Parlement kent een eerder nomadisch bestaan: de commissie- en fractievergaderingen vinden plaats in Brussel, maar één keer per maand trekken de parlementsleden naar Straatsburg voor de plenaire zitting. Het ondersteunende secretariaat-generaal van het parlement is gedeeltelijk gehuisvest in Luxemburg. De discussie of het Europees Parlement zich niet beter permanent in één stad zou vestigen laait regelmatig op. Een grote meerderheid van de parlementsleden drong daar zelf in 2014 nog op aan in een resolutie, maar een verhuis uit Straatsburg botst steeds op hevig verzet van Frankrijk. Dat is een probleem, want de beslissing over de zetels van de instellingen is vastgelegd in een overeenkomst tussen alle lidstaten, die alleen met unanimitieit kan veranderd worden. Het leidt tot een paradoxale situatie: het Europees Parlement is heel machtig geworden, maar over de plek waar het vergadert, heeft het zelf omzeggens niets te zeggen.

België beschikt sinds de Europese verkiezingen van 2014 over 21 Europese Parlementsleden, waarvan er twaalf in Vlaanderen verkozen werden. De vier NV-A-leden maken in het Europees Parlement deel uit van de fractie 'Europese Conservatieven en Hervormers', een groep rond de Britse Conservatieven. De drie liberalen behoren tot de 'Alliantie van liberalen en Democraten voor Europa', een groep die in het Europees Parlement geleid wordt door Guy Verhofstadt. De twee CD&V'ers sloten zich aan bij de 'Fractie van de Europese Volkspartij' en de enige verkozenen van SP.A en Groen zetelen respectievelijk in de 'Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten' en bij de 'Groenen/Vrije Europese Alliantie'. De verkozene van het Vlaams Belang behoort tot de recent opgerichte extreemrechtse fractie, waartoe vooral leden van het Franse Front National behoren.

Hof van Justitie

Het Europees Hof van Justitie, dat gevestigd is in Luxemburg, bestaat uit één rechter uit elke lidstaat. Het kijkt toe op de naleving van de Europese wetgeving en de juiste uitlegging van de verdragen. Het Hof kan dus vaststellen of Europese beslissingen wel rechtsgeldig zijn en of de lidstaten de Europese wetten correct hebben ingepast in hun

nationale rechtsorde. Als landen de Europese wetten niet correct naleven, kan het Hof zeer hoge boetes opleggen.

Als een nationale rechtbank geconfronteerd wordt met Europese regels waarvan niet meteen duidelijk is hoe ze moeten worden uitgelegd, dan kan een nationale rechtbank de hulp van het Hof inroepen (dit wordt een 'prejudiciële vraag' genoemd). Dit moet ertoe leiden dat EU-wetgeving op uniforme wijze wordt uitgelegd en toegepast in de hele Europese Unie. Arresten van het Hof kunnen verregaande gevolgen hebben voor de EU-lidstaten.

Adviesorganen: het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's

In de Europese besluitvormingsprocedures wordt vaak expliciet bepaald dat er een advies moet worden ingewonnen van het Economisch en Sociaal Comité en/of het Comité van de Regio's. Het Economisch en Sociaal Comité is samengesteld uit leden die verschillende belangengroepen vertegenwoordigen die samen het 'maatschappelijk middenveld' vormen. Vooral werkgevers- en werknemersorganisaties zijn hierin vertegenwoordigd. Het Comité van de Regio's bestaat uit vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden.

De meeste waarnemers merken op dat deze adviesorganen nauwelijks invloed hebben op de besluitvorming. Als regionale overheden of belangenorganisaties hun stem willen laten horen in de besluitvorming, dan worden over het algemeen andere (meer klassieke lobby-) strategieën gevolgd. Daarbij gaan de belangengroepen op een meer informele basis overleggen met de besluitvormers, op allerlei niveaus (de Commissie of haar administratie, de individuele lidstaten, het Europees Parlement, enz.).

Europese Dienst voor Extern Optreden

Het Verdrag van Lissabon heeft een nieuwe instelling in het leven geroepen: de Europese Dienst voor Extern Optreden. Het gaat om een aparte dienst die noch onder de Commissie, noch onder de Raad ressorteert. Deze dienst is verantwoordelijk voor de buitenlandse politiek van de Europese Unie en vormt een soort Europese Diplomatie. Ze omvat onder meer een netwerk van meer dan honderd delegaties (zeg maar ambassades), overal ter wereld. Het hoofdkwartier van de dienst is in Brussel gevestigd.

De Europese Dienst voor Extern Optreden staat onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor het Buitenlands en Veiligheidsbeleid, informeel ook wel de Europese minister van Buitenlandse Zaken genoemd. De Britse Catherine Ashton was de eerste Hoge Vertegenwoordiger (2009-2014). Zij werd opgevolgd door de Italiaanse Federica Mogherini. De Hoge Vertegenwoordiger vertegenwoordigt de lidstaten en maakt deel uit van de Raad. Als de ministers van Buitenlandse Zaken samenkomen in de Raad om buitenlandpolitieke kwesties te bespreken, dan wordt die vergadering zoals al gezegd geleid door de Hoge Vertegenwoordiger. De Hoge Vertegenwoordiger is ook aanwezig tijdens bijeenkomsten van de Europese Raad. Bovendien is de Hoge Vertegenwoordiger ook lid van de Europese Commissie. Hij of zij is er vicevoorzitter en beheert er de portefeuille Externe Betrekkingen. Met de aanwezigheid van de Hoge Vertegenwoordiger in zowel de Commissie als in de Raad en de Europese Raad wordt getracht om het extern beleid van de Unie meer coherentie te geven.





Het Beleefde Genot vzw

Doornlaan 8
8210 Zedelgem
0498.73.58.73

www.hetbeleefdegenot.be

hetbeleefdegenot@scarlet.be