

Leo Tindemans, De Europese Raad: een eerste balans, enkele overdenkingen

Caption: Leo Tindemans, eerste minister van België van 1974 tot 1978, maakt in januari 1977 een eerste balans op over de werkzaamheden van de Europese Raad.

Source: Mélanges Fernand Dehousse. 1979, n° Volume 2, la construction européenne. Paris/Bruxelles: Fernand Nathan/Editions Labor. "Le Conseil européen: un premier bilan, quelques réflexions", auteur:Tindemans, Léo , p. 167-173.

Copyright: (c) Translation Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)
All rights of reproduction, of public communication, of adaptation, of distribution or of dissemination via Internet, internal network or any other means are strictly reserved in all countries.
Consult the legal notice and the terms and conditions of use regarding this site.

URL:

http://www.cvce.eu/obj/leo_tindemans_de_europese_raad_een_eerste_balans_enkele_overdenkingen-nl-e2fc171f-35cf-4223-8bca-4c9e377f1691.html



Last updated: 05/07/2016

De Europese Raad: een eerste balans, enkele overdenkingen

door

Leo TINDEMANS

Voormalig Eerste Minister van het Koninkrijk België

“De Europese Top is dood, leve de Europese Raad”. Dat zijn de woorden waarmee president Giscard d'Estaing de geboorte van de Europese Raad aankondigde na afloop van de Conferentie van Regeringsleiders die op 9 en 10 december 1974 in Parijs werd gehouden. Twee jaar zijn er sindsdien verstreken, een periode waarin de Raad zes keer is bijeengekomen. Misschien is daarom het ogenblik aangebroken om een eerste balans op te maken en om enkele overdenkingen met betrekking tot de toekomst te formuleren. Maar alvorens dat te doen, moet de Europese Raad even worden voorgesteld en moet worden aangegeven wat tot de oprichting van die Raad heeft geleid.

I. De redenen voor de geboorte

Er zijn heel wat factoren die tot de oprichting van de Europese Raad hebben geleid. Twee daarvan steken er bovenuit, ook al bleken dit uiteindelijk slechts twee facetten van eenzelfde werkelijkheid te zijn. De Europese Raad, die er kwam op initiatief van Jean Monnet (1), lijkt in de eerste plaats te zijn opgericht om een politiek vacuüm in te vullen, en verder vooral om een einde te kunnen maken aan de “besluitvormingscrisis” waarmee de Europese Gemeenschappen werden geconfronteerd.

A. Een politiek vacuüm

Tot die dag in december 1974 waarop de Europese Raad in het leven werd geroepen, voorzag het communautaire institutionele stelsel niet in een echt orgaan voor politieke besluitvorming. De Raad van Ministers had deze rol wellicht kunnen vervullen: hij was ervoor geschikt en de Raad zou zeker baat hebben gehad bij een versterking van zijn rol ten nadele van die van de Commissie. Maar dan had men alle mogelijkheden die in de verdragen waren opgenomen, ten volle moeten benutten. Verder zou dit ook hebben verondersteld dat de Regeringen van de Lidstaten, zoals door J. Dondelinger in een opmerkelijke studie over de Europese Raad wordt aangegeven, de Raad voluit zijn rol hadden laten spelen (2).

Het ontbreken van een echt centrum voor politieke besluitvorming, wat in het begin van de eengemaakte Markt niet echt opviel door de overduidelijke vooruitgang die op het vlak van de economische eenmaking werd geboekt, liet zich pas echt gevoelen toen het integratieproces raakte aan domeinen waar de automatisen van het verdrag niet meer speelden – daarbij denk ik in het bijzonder aan de douane-unie – en waar de vooruitgang op het vlak van integratie impliceerde dat er een gemeenschappelijk beleid terzake moest worden uitgewerkt en ingevoerd. Vandaag is immers duidelijk dat “echte vooruitgang op het vlak van de Europese eenmaking een meer verregaand politiek engagement veronderstelt, ook al is de toekomst van de Gemeenschap onlosmakelijk verbonden met de oplossingen die worden uitgewerkt voor de economisch-monetaire, sociale en andere problemen” (3).

In dat opzicht is, zoals J. Dondelinger stelt, “de knoop die in december 1974 werd doorgesneden, geen ingreep die het bestaande institutionele stelsel aan het wankelen brengt, maar wel een poging om een vacuüm in te vullen in het hart van een organisme waarvan de overlevingskansen uitermate klein zijn en dat iedere dag opnieuw het risico loopt zelf te worden ontbonden” (4).

B. Een “besluitvormingscrisis”

Europa is al verschillende jaren aan het twijfelen, en dat ondanks de plannen voor een herleving die onder meer tijdens de Top van Den Haag (1969) en de Top van Parijs (1972) werden geschetst. Hoe komt dat? Er werd verwezen naar de economische en monetaire crisis die zowel Europa als de rest van de wereld in haar greep had: dat argument is juist. Naar verluidt lag de verantwoordelijkheid ook bij het stelsel van de unanimiteit dat feitelijk in de Gemeenschappen werd gehanteerd en “de macht geeft aan de minderheid” (5): dat is gedeeltelijk juist. En er werd ook verwezen naar “een gebrek aan bereidheid, wat tekenend is voor een

institutionele impasse” (6): dat is zonder enige twijfel de onderliggende reden.

Waar de Gemeenschap onder te lijden heeft, is echter niet een gebrek aan bereidheid in de strikte zin van het woord: de abstracte politieke wil om verder te werken aan de uitbouw van een eengemaakt Europa leeft in ieder van onze landen wel degelijk bij een grote meerderheid van politici van diverse strekkingen. Maar wij slagen er niet in om die abstracte wil om te zetten in de dagelijkse realiteit. Het institutionele apparaat van de Gemeenschappen is vandaag, net als het politieke apparaat in onze landen, steeds onmachtiger: het is niet de wil die ontbreekt, maar wel het vermogen om te ageren.

Het zou ons te ver leiden om hier alle oorzaken bloot te leggen, maar kunnen wij geen verklaring vinden in het feit dat de Gemeenschappen zijn aangetast door wat men, Alain Peyrefitte (7) parafraserend, “le mal européen” zou kunnen noemen? Volgens deze auteur vloeit het onvermogen van de Staat voort uit een te groot vermogen: bevoegdheden worden opgestapeld en precies die veelheid aan bevoegdheden zorgt ervoor dat men er in de praktijk niet meer toe komt die te gebruiken. Daardoor heeft de Staat de teugels van de macht langzaam laten overgaan in de handen van de administratie, een administratie die geen politieke verantwoordelijkheid draagt. Glijdt Europa sedert enige tijd ook niet onmerkbaar af naar een rijk van experts en technici, mensen die zonder twijfel bijzonder bekwaam zijn, maar die er niet in slagen om hun projecten en hun plannen te vertalen in politieke actie? De Commissie is allicht getroffen door “le mal européen”, maar dit geldt eveneens voor de Raad van Ministers waar de besprekingen almaar technischer worden, met de experts in een steeds belangrijkere rol (8). Dat is bijzonder verontrustend, temeer daar zij in de eerste plaats de nationale belangen verdedigen.

“Le mal européen” is een van de hoofdoorzaken van de “besluitvormingscrisis” die zich in de Gemeenschappen heeft genesteld en die zich vertaalt in een toenemende onmacht van de communautaire instellingen en in het onvermogen om Europa het dynamisme te geven dat het nodig heeft. Het is zonder enige twijfel in een poging om iets te doen aan dit gebrek aan besluitvorming dat de Europese Raad in het leven werd geroepen, waaruit bewust experts en technici werden geweerd (9).

II. De kenmerken van de Europese Raad

A. Aard

Het is in het Slotcommuniqué van de Top van Parijs (december 1974) dat “de geboorteakte” van de Europese Raad is verschenen. Onder de punten 2 en 3 staat daar immers dat de Regeringsleiders in hun streven naar de “globalisering” van de communautaire activiteiten en van de activiteiten die onder de politieke samenwerking vallen, “beslist hebben om drie keer per jaar en iedere keer wanneer nodig, samen met de Ministers van Buitenlandse Zaken, in het licht van de politieke samenwerking samen te komen in de Raad van de Gemeenschap”. De tekst voegt eraan toe dat “deze bepalingen op geen enkele manier enige invloed hebben op de regels en procedures die in de Verdragen werden vastgelegd en op deze die zijn bepaald door de verslagen van Luxemburg en Kopenhagen inzake de politieke samenwerking” (punt 3, al. 4).

Vanuit juridisch standpunt is er dus geen nieuwe instelling, maar is het een zuiver politieke beslissing om ervoor te zorgen dat er, drie keer per jaar, een persoonlijke ontmoeting op het allerhoogste niveau is, en dit zowel tijdens de vergaderingen van de Raad van de Gemeenschappen als tijdens de bijeenkomsten in het kader van de politieke samenwerking. Men heeft immers steeds toegestaan dat artikel 2 van het Fusieverdrag van 8 april 1965 over de “vertegenwoordigers van de Lidstaten” een variabele samenstelling mogelijk maakte van de Raad van de Europese Gemeenschappen (10). De naam “Europese Raad” (die overigens door president Giscard d’Estaing werd bedacht en niet door de Top van Parijs werd gecreëerd) slaat bijgevolg op slechts een aantal vergaderingen van de “Raad van de Europese Gemeenschappen”. Het verschil met de gewone vergaderingen van deze Raad schuilt enerzijds in het feit dat de Europese Raad bestaat uit de Regeringsleiders, en anderzijds in het feit dat er zowel strikt communautaire aangelegenheden als kwesties op het vlak van de politieke samenwerking worden besproken.

Vanuit politiek oogpunt is deze bijeenkomst echter vrij belangrijk.

“Van nu af aan”, schrijft de heer Poniatowski, “gaan de hoogste politieke verantwoordelijken van de Europese landen zich persoonlijk bemoeien met het bestuur van Europa. Zij kunnen Europa beschouwen als een geheel en niet langer als een opeenstapeling van technische dossiers, en kunnen het Europese proces geleidelijk uitbreiden naar domeinen die tot hiertoe niet door de verdragen werden gedekt. Zo beschikken zij in zekere zin over een soepele wetgevende macht. De Europese Raad kan geleidelijk uitgroeien tot een soort van Europees kabinet waar de grote beslissingen worden genomen, waar bepaald wordt welke richting het continent in de toekomst uitgaat (11)”.

Voor J. Monnet is dit de “allerhoogste politieke activiteit (12), waarvan het vermogen op het vlak van besluitvorming door niets wordt geëvenaard” (13).

B. Werkingsprincipes

1. Samenstelling

De Europese Raad wordt gevormd door de Regeringsleiders, maar Frankrijk wordt erin vertegenwoordigd door de President van de Republiek; er is evenwel geen enkel juridisch argument waarom hij niet door de Eerste Minister zou kunnen worden vervangen (14).

Overeenkomstig de voorwaarden van het Communiqué van Parijs “vergezellen” de Ministers van Buitenlandse Zaken de Regeringsleiders. Bedoeling van deze regel was om “bepaalde grondwettelijke problemen van de Beneluxlanden, waar de bevoegdheid voor buitenlandse zaken enkel toekomt aan de Minister van Buitenlandse Zaken en niet aan de Eerste Minister, te omzeilen” (15). Het argument is niet overtuigend omdat, vanuit het Belgische grondwettelijke standpunt, de Eerste Minister, die een algehele politieke verantwoordelijkheid heeft, bij grote politieke keuzes kan interveniëren bij de bevoegdheden van zijn verschillende ministers. Men kan zich afvragen of deze uitbreiding naar de Ministers van Buitenlandse Zaken niet veeleer werd ingegeven door het streven naar een goede relatie met de Raad van Ministers.

De Commissie neemt in de persoon van de Voorzitter en een verder lid, gekozen al naar gelang het te behandelen thema op basis van de behandelde onderwerpen alternerend lid eveneens deel aan de vergaderingen van de Europese Raad. Zij heeft deze beperkte vertegenwoordiging evenwel niet gezien als hinderpaal voor de collegiale samenwerking (16).

In tegenstelling tot wat bij de gewone Raden gebeurt, waar de Ministers worden vergezeld door tal van medewerkers – permanente vertegenwoordigers, hoge functionarissen, experts, enz. –, worden de vergaderingen van de Raad door niemand anders bijgewoond.

2. Voorzitterschap

De Europese Raad – en daarvoor de Topontmoetingen – past de in de Gemeenschappen geldende regel toe: het Voorzitterschap wordt halfjaarlijks doorgegeven in de volgorde die is bepaald in artikel 2, tweede lid van het fusieverdrag van 1965, zoals achteraf gewijzigd naar aanleiding van de toetreding van nieuwe Lidstaten.

In dit opzicht tekent zich een evolutie af ten gunste van een versterking van de rol van het Voorzitterschap, en vooral dan op het vlak van de politieke samenwerking. Dat blijkt met name uit het Communiqué van Parijs (punt 4), waarin wordt gesteld dat het Voorzitterschap “de functie van woordvoerder van de Negen vervult en hun vertegenwoordiger op het diplomatieke vlak is. Het Voorzitterschap ziet erop toe dat het nodige overleg steeds op gepaste tijd plaatsvindt”.

3. Secretariaat

De Top van Parijs is het niet eens geworden over de kwestie van het Secretariaat. Dat verklaart de sibillijnse

formulering in punt 3 van het Communiqué: “Rekening houdend met de gangbare praktijk en gebruikelijke procedures zal het administratieve secretariaat op de gepaste manier worden waargenomen”. In feite wordt het secretariaat waargenomen door de Secretaris-generaal van de Raad (voor de communautaire aangelegenheden) en door enkele functionarissen die door het land dat het Voorzitterschap waarneemt, werden afgevaardigd (voor de kwesties met betrekking tot de politieke samenwerking) (17).

4. Vergaderplaats

De Regeringsleiders zijn overeengekomen (ten minste mondeling) om twee van de drie jaarlijkse vergaderingen (de eerste en de laatste) te houden in de hoofdstad van het land dat het Voorzitterschap waarneemt, en de derde vergadering (die plaatsvindt halverwege het jaar) in de normale vergaderlocatie van de Raad (Brussel of Luxemburg) (18). Een verklaring voor die keuze is de dubbele aard van de Europese Raad (19).

5. Voorbereiding en conclusies van de vergaderingen

De voorbereiding van de Europese Raad is praktisch teruggebracht tot de meest eenvoudige betekenis. De Regeringsleiders hebben immers de methode verworpen die erin bestaat om de besprekingen te voeren aan de hand van documenten die lang vooraf en zorgvuldig werden voorbereid. Zij willen zich aan geen enkel keurslijf binden en staan alleen nog beknopte mededelingen en korte memoranda toe.

Diezelfde gedachte vinden wij terug met betrekking tot de agenda: deze wordt voorbereid door de Ministers van Buitenlandse Zaken en voorgesteld door het Voorzitterschap, en wordt door de Europese Raad zelf bij de start van de zitting goedgekeurd. De agenda omvat over het algemeen slechts een heel beperkt aantal punten, en ieder lid heeft de mogelijkheid om op elk ogenblik en los van de agenda punten toe te voegen die hij behandeld wenst te zien.

De onduidelijkheid is nog groter met betrekking tot de conclusies. Er zijn geen notulen en er is in principe zelfs geen slotcommuniqué. Bepaalde Raden hebben echter wel “overzichten van conclusies” opgeleverd die onder de verantwoordelijkheid van het Voorzitterschap werden opgemaakt, maar verschillende delegaties hebben geweigerd om zich te laten binden door deze teksten (20).

C. De eerste vergaderingen

De eerste vergaderingen van de Europese Raad vonden plaats in Dublin (10 en 11 maart 1975), in Brussel (16 en 17 juli 1975), in Rome (1 en 2 december 1975), in Luxemburg (1 en 2 april 1976), in Brussel (12 en 13 juli 1976) en in Den Haag (29 en 30 november 1976).

Tot vandaag worden die vergaderingen gekenmerkt door een merkwaardige afwisseling van mislukkingen en relatieve successen.

Het volgende kan op het actief van de Europese Raad worden geschreven:

1° het akkoord van Dublin met betrekking tot “het correctiemechanisme inzake de begroting enerzijds, en de Nieuw-Zeelandse zuivelproducten anderzijds”, waardoor het dossier van de “heronderhandeling” dat door Groot-Brittannië werd geopend, kon worden afgesloten;

2° het akkoord van Rome met betrekking tot de unieke vertegenwoordiging van de Gemeenschap op de Noord-Zuid Conferentie;

3° het akkoord met betrekking tot de verkiezing van het Europees Parlement via het algemeen stemrecht, gesloten in Rome (vastlegging van de datum van de verkiezingen) en in Brussel (zetelverdeling).

Maar uiteraard kunnen wij hier ook niet voorbijgaan aan het onvermogen van de Europese Raad om vooruitgang te boeken bij belangrijke dossiers zoals de invoering van een gemeenschappelijk energiebeleid,

de economische en monetaire unie of de Europese Unie.

*

* *

Na op een objectieve manier het ontstaan en de werking van de Europese Raad te hebben geanalyseerd, maken wij hier nu een eerste balans op, door na te gaan welke zowel positieve als negatieve bijdrage deze instelling tot het institutionele communautaire stelsel heeft geleverd: het zijn de positieve kanten en de schaduwzijden.

III. Lichtpuntjes en schaduwzijden

A. Lichtpuntjes

Het feit dat de Europese Raad de hoogste politieke verantwoordelijken van de Lidstaten van de Gemeenschap samenbrengt, verleent aan de Europese Raad een autoriteit die geen enkele andere instelling van de Gemeenschap geniet. De “bundeling” van de activiteiten maakt dat de Raad op een coherente en gecoördineerde manier kan optreden.

Deze samenstelling op het allerhoogste niveau zou er normaliter toe moeten leiden dat de Regeringsleiders zich meer bewust worden van hun Europese verantwoordelijkheden en vooral van de Europese dimensie waardoor vandaag vrijwel alle nationale problemen worden overheerst. Het is immers essentieel dat zij die, in hun land, de eerste verantwoordelijken zijn voor de coördinatie van het handelen en het dynamisme van de regering, gevoelig zijn voor deze nieuwe parameter.

Zij alleen beschikken immers – in wezen - over de macht om de Europese éénwording vooruitgang te laten boeken. Zij kunnen – maar of zij dat willen, is heel wat anders – in de Verdragen alle mogelijkheden en kansen vinden om de Gemeenschap de impuls te geven die zij nodig heeft.

Maar ook in een aantal van de procedureregels die door de Europese Raad werden aangenomen, zitten elementen die de Raad meer slagkracht kunnen geven. Deze regels, die over het algemeen erg soepel zijn, hebben immers tot gevolg dat er binnen de Raad, waar geen enkel element speelt dat tot een conflict kan leiden, in het geheel geen spanningen zijn. Dit zijn dan ook de beide tegengestelden van de zittingen van bepaalde Raden van Ministers. Van de principes die zorgen voor een harmonische werking van de Europese Raad en deze uit de geëmotioneerde sfeer halen, zetten wij er drie op een rij.

1° Een agenda die veeleer richtinggevend dan dwingend is.

2° Geen overmatig technische aanpak.

Dat zal blijken uit een maximale beperking van de hoeveelheid werkdocumenten en uit het feit dat geen “specialisten” deelnemen aan de besprekingen van de Raad.

Door zich niet in het keurslijf van een lang en zorgvuldig voorbereid werkdocument te laten dringen, wilde de Europese Raad de “politieke spontaneïteit” de nodige ruimte laten (21). De deur staat daarmee wijd open voor een vrije confrontatie van de verschillende standpunten, wat normaliter het vinden van een politieke oplossing voor de gestelde problemen zou moeten bevorderen.

Het feit dat experts, adviseurs of hoge ambtenaren bij de besprekingen worden geweerd, in tegenstelling tot de bijeenkomsten van de Raad van Ministers – waardoor de besprekingen overigens een bijna publiek karakter kregen –, moet de leden van de Europese Raad bovendien in staat stellen om de zuiver technische aspecten van de dossiers naar de achtergrond te verwijzen, zodat zij zich ten volle kunnen laten leiden door de politieke dimensie.

3° Een beperkte vergadering.

Het beperkte aantal deelnemers aan de Europese Raad maakt dat ieder van de leden heel open kan spreken, waardoor zelfs de specifieke nationale context van een probleem ter sprake kan worden gebracht, wat uiteindelijk zelfs kan leiden tot een aanpassing van het standpunt van de andere partners.

Maar, zoals J. Dondelinger terecht opmerkt, “het zou een fatale vergissing zijn om te denken dat de Regeringsleiders een politiek vacuüm kunnen vullen door gewoon samen te komen in de Raad” (22). En hier wordt duidelijk welke de tekortkomingen van de Europese Raad zijn, wat leidt tot een zeker gebrek aan efficiëntie.

B. De schaduwzijden

Er zijn een aantal gevaren verbonden aan de wijze waarop de Europese Raad vandaag werkt, en wel in de eerste plaats voor de Raad zelf, maar ook voor andere instellingen.

1. Gevaren voor de Europese Raad

Het eerste gevaar dat de Europese Raad bedreigt, is toe te geven aan een overmaat aan politieke abstractie die niet vreemd is aan algemeenheden of simpelweg intentieverklaringen.

Er komt immers een moment van waarheid waarop de uiteenlopende opvattingen in een technisch document moeten worden gegoten, zelfs als blijft de uiteindelijke beslissing een politieke keuze. Voor heel wat aangelegenheden zijn de politieke en technische gegevens overigens zeer sterk met elkaar verweven. Als men dat uit elkaar wil halen, bestaat het risico dat er geen beslissing meer kan worden genomen omdat men niet meer de beschikking heeft over alle elementen van het probleem.

De Raad van Ministers heeft zijn onvermogen getoond omdat hij zich heeft laten overmeesteren door technische problemen. Eenzelfde onmacht bedreigt de Europese Raad als hij weigert, de technische aspecten te zien en zich blijft verschansen achter een wereldvreemd “beleid”.

Overigens heeft de momentele onmacht van de Europese Raad om beslissingen te nemen, bij gebrek aan een volledig dossier, vaak tot gevolg dat de kwestie wordt doorverwezen naar een groep van experts die dan hetzij de technische gevolgen van een politieke keuze moeten onderzoeken, hetzij een gezamenlijke ontwerp tekst moeten uitwerken – en dat is, gezien de reacties van de publieke opinie die hierop volgen, vaak een rampzalig iets omdat het duidelijk maakt dat de Raad er niet in slaagt beslissingen te nemen. Maar deze ambtenaren raken vaak verlamd omdat zij slecht of verkeerd zijn ingelicht over de politieke keuzes die binnen de Raad werden gemaakt. En daaruit volgt dan volgt de verlamming, de mislukking, wat nog wordt uitvergroot door de uitzonderlijke publiciteit waarmee de vergaderingen van de Raad gepaard gaan.

Een tweede gevaar schuilt in de afwezigheid van echte conclusies waarin de gezamenlijk genomen beslissingen worden vertaald. Deze situatie is dubbel gevaarlijk: in de eerste plaats voor de publieke opinie die ervan overtuigd is dat de vaagheid van de conclusies alleen tot doel heeft het falen te verdoezelen, en verder voor de andere instellingen van de Gemeenschap, waar het gevoel kan gaan overheersen dat men zich in een politiek “vacuüm” beweegt, zonder richtlijnen.

En tenslotte het derde, misschien wat latente stiekeme, maar net zo reële gevaar: dreigt er binnen de Europese Raad ook niet een soort van overheersing van de grote lidstaten te ontstaan? De soepele procedures die de werking van de Raad regelen, mogen dan al voordelen hebben, er zijn zonder enige twijfel ook nadelen aan verbonden: het belangrijkste hier is dat er minder belang wordt gehecht aan de stemprocedures, in het bijzonder aan de meerderheidsregel die moet zorgen voor een evenwicht tussen de “grote” en de “kleine” lidstaten. De verleiding voor de regeringsleiders van de eerste groep zou wel eens groot kunnen zijn om hun standpunt aan de regeringsleiders van de tweede groep op te dringen, en daarmee de indruk te wekken van een slechts gekunstelde unanimiteit. Deze differentiëring tussen de deelnemers zou, wanneer ze verder wordt onderstreept in plaats van bijgestuurd, tot desinteresse, wantrouwen of zelfs afwijzing kunnen leiden en dat is misschien wel het grootste gevaar waarmee de Europese Raad op termijn zou kunnen worden geconfronteerd.

2. Gevaren voor de andere instellingen

Indien de huidige werkmethodes van de Europese Raad behouden blijven, zal de rol van de communautaire instellingen onvermijdelijk aan belang verliezen. De verplichting voor de instellingen om mee te gaan in de beslissingen terwijl zij bij het proces van de besluitvorming helemaal niet werden betrokken, dreigt hen immers te maken tot instellingen die de beslissingen gewoon moeten bekrachtigen en ze in een technische en juridische vorm moeten gieten.

Dit gevaar dreigt voor de Raad van Ministers, maar ook en vooral voor de Commissie, en wel in die zin dat haar bevoegdheid om voorstellen te doen alle betekenis dreigt te verliezen en er uiteindelijk niet meer dan een zuiver formele handeling overblijft (23). Ook het Europees Parlement is niet geheel gevrijwaard tegen deze ontwikkeling: het Parlement wordt immers pas achteraf ingelicht, omdat er geen “voorstel” van de Commissie aan de Europese Raad is en dus ook geen “advies” van het Europees Parlement kan volgen. Datzelfde Europees Parlement kan alleen nog beperkte amendementen voorleggen, zodat het uiteindelijk over nog minder bevoegdheden beschikt dan bij zijn oprichting.

Tot vandaag is het alleen de Commissie die op dit gevaar heeft gereageerd. Zoals E. Noël aangeeft, bestaat de enige oplossing erin dat de Commissie “meer engagement vertoont, scherper wordt, politieke standpunten niet schuwt en de besprekingen van de Regeringsleiders voedt, niet via zorgvuldig en tot in de details uitgewerkte voorstellen, maar door duidelijk geformuleerde en welomlijnde politieke stellingen te poneren” (24). Het is dan ook daarop dat zij zich richt in de mededelingen die zij voor de Europese Raad voorbereidt, en dat heeft tot enig succes geleid (25). Het neemt echter niet weg dat de mededelingen geen bindend karakter hebben en niet aan het Europees Parlement worden overgemaakt. Er is dan ook een dubbel risico: in de eerste plaats het risico dat het institutionele evenwicht wordt bedreigd, en vervolgens het risico dat de communautaire besluitvorming verwordt tot besluitvorming die intergouvernementeel geïnspireerd is.

Voeg daar nog het gevaar van een zeker immobilisme aan toe. De Raad van Ministers kan er zich immers toe laten verleiden om zijn bevoegdheden aan de Regeringsleiders af te staan, zodra de minste moeilijkheid zich voordoet, , iets waarmee hij dus ook zijn autoriteit overdraagt en tegelijkertijd de Europese Raad verlamt.

En morgen dreigen wij terecht te komen in een situatie die slechter is dan die van vandaag . Dan gaat het niet meer over het uitblijven van beslissingen ten gevolge van belangenconflicten, maar het gaat wel degelijk om de verlamming van de werking van de instellingen.

*
* *

De Europese Raad, die zoveel hoop heeft gevoed waarop heel veel hoop is gevestigd, doet dus ook weer heel wat vragen rijzen. De vraag die wij ons na afloop van dit onderzoek stellen, is of het mogelijk is een evenwichtspunt te vinden waarbij de gevaren die deze instelling in zich draagt, kunnen worden weggewerkt en tegelijk de voordelen ervan te bewaren.

IV. De toekomst van de Europese Raad

Bij de Top van Parijs, in 1974, waren de Regeringsleiders het erover eens de Europese Raad in het institutionele kader van de Europese Gemeenschappen te plaatsen, omdat zij deze zagen als de Raad van de Europese Gemeenschappen, die op basis van specifieke modaliteiten zou werken.

Na twee jaar is gebleken dat de Europese Raad er niet in is geslaagd een adequate plaatsbepaling te maken. Omdat hij enerzijds slecht in de communautaire structuur is geïntegreerd, ontbrak het de Raad aan dynamisme en daadkracht. Anderzijds dreigt het bestaan van de Raad, als er niet wordt opgelet, het bestaande institutionele raderwerk helemaal te doen vastlopen. Dat is een gevolg van het feit dat men, om aan het andere uiterste te ontsnappen, namelijk een technocratische en verstikkende bureaucratie, in het

andere uiterste is terechtgekomen, met name de afwijzing en het weigeren van iedere samenwerking met de bestaande instellingen.

Hoe hier het evenwicht terugvinden? In dit verband zijn er verschillende mogelijkheden, op het vlak van de voorbereiding van de Europese Raad, inzake de eigenlijke besprekingen en op het gebied van de uitvoering van de beslissingen.

A. Voor een betere voorbereiding

De Europese Raad is bij uitstek de instelling om een drievoudige rol te vervullen in het Europese proces van éénwording: hij moet impulsen geven, richtingen uitstippelen en politieke keuzes uitvoeren.

Deze drie types van activiteiten zijn onderling nauw met elkaar verweven. En in een aantal gevallen lopen ze zelfs in elkaar over.

Deze voorbereidingsfase moet echter worden gekenmerkt door een betere samenwerking tussen alle bestaande instellingen, te beginnen wat begint met een betere inpassing van de Europese Raad in het communautaire institutionele stelsel.

1. Op het vlak van de impulsen

Het is zonder de minste twijfel aan de Raad en aan de Raad alleen om een beslissing te nemen met betrekking tot de vooruitgang en de verdere ontwikkeling van de Europese integratie. Maar betekent dit dat het Europese Parlement en de Commissie het recht wordt ontzegd om de Raad terzake voorstellen te doen?

Deze twee instellingen zouden zo de kans krijgen om het debat op het allerhoogste niveau op gang te brengen. Het Parlement zou op meer belangstelling voor de éénwording van Europa kunnen rekenen, en de Commissie zou hiermee een nieuwe manier kunnen vinden om zijn initiatiefrecht uit te oefenen.

2. Als richtinggevend orgaan

Het is aan de Europese Raad om impulsen te geven, maar het is net zo goed aan de Europese Raad om de richting uit te zetten. Dit moet echter kunnen gebeuren op basis van technische opties die dan door de Commissie worden voorgelegd. Dat is een procedure die overigens reeds bij een aantal topontmoetingen werd gehanteerd (26) en die het mogelijk maakt om de Commissie nauwer bij de werkzaamheden van de Europese Raad te betrekken.

Maar zodra de richting is uitgezet, moet de Europese Raad de verantwoordelijkheid aan de communautaire instellingen overlaten: het is aan de Commissie om voorstellen uit te werken, aan het Parlement om die eventueel te amenderen en aan de Raad om definitieve beslissingen te nemen, zoals bepaald in de Verdragen (regelgeving, richtlijn, beslissing).

3. De politieke beslissing

Om te vermijden dat de Europese Raad een beroepsorgaan wordt en bij technische problemen wordt betrokken, dient duidelijk en definitief te worden afgesproken dat het dossier niet terug kan worden verwezen aan de Europese Raad, tenzij de procedure voor de communautaire instellingen duidelijk aangeeft dat de eerder vastgelegde richting moet worden aangepast of bijgestuurd. Men zou ook, ook al was het maar in beperkte mate, kunnen toestaan dat de Europese Raad optreedt om een geschil te beslechten dat in de loop van een procedure tussen twee of meer Lidstaten is ontstaan met betrekking tot een essentiële politieke kwestie die een invloed kan hebben op de uitvoering van de te nemen beslissingen.

Zonder de verdragen te wijzigen, zonder de krachtverhoudingen te veranderen, zouden deze enkele aanpassingen ervoor kunnen zorgen dat de dossiers die in de Europese Raad worden behandeld, beter worden voorbereid, dat alle communautaire instellingen beter samenwerken en dat de Europese Raad beter

in de institutionele structuur wordt ingepast.

B. Om de besprekingen te verbeteren

Ook op het vlak van de besprekingen zou de werking van de Europese Raad kunnen worden verbeterd.

Eén van de belangrijkste dingen die de Europese Raad het meest aan het hart liggen, is dat de besprekingen ook verder achter gesloten deuren plaatsvinden en dat experts er dus niet aan deelnemen. Wanneer men weet waar men vandaan gekomen is komt en rekening houdt met bepaalde voordelen van deze methode, moet deze wens worden gerespecteerd. Er moet echter ook worden vermeden dat de discussie vastloopt omdat men de technische aspecten van een probleem niet juist kan inschatten. Waarom zou de Raad zich op dit vlak niet laten inspireren door wat er voor de Commissie werd gedaan (die wordt vertegenwoordigd door haar Voorzitter en een lid dat afhankelijk van de voorliggende dossiers wordt aangewezen) en zou hij, wanneer er zich een technisch probleem voordoet, niet aan de bevoegde Ministers vragen (en dus ook aan andere Ministers, afhankelijk van de materie die wordt besproken) om deel te nemen aan de bespreking?

Als tijdens de Top van Parijs van 1974 werd toegestaan dat de staatshoofden en regeringsleiders vergezeld werden van hun Ministers van buitenlandse zaken, zijn er toch ook geen redenen die de uitsluiting van de technisch bevoegde ministers rechtvaardigen, zodra een probleem dat onder hun bevoegdheid valt, ter sprake komt in de Europese Raad en wanneer hun aanwezigheid zou kunnen helpen om een beter inzicht te krijgen in het probleem.

Door zich op die manier te verzekeren van de medewerking bij gelegenheid van personen die beter vertrouwd zijn met technische problemen, zonder evenwel in het euvel van de Raad van Ministers te vervallen, zou de Europese Raad misschien beter begrijpen waar de moeilijkheid precies ligt en zouden de Ministers op hun beurt een preciezer beeld hebben van de politieke motivatie waardoor de Raad zich heeft laten leiden.

C. Voor een betere uitvoering van de genomen beslissingen

Om te komen tot een betere uitvoering van de genomen beslissingen, moeten de besluiten die door de Europese Raad worden aangenomen, in de eerste plaats veel duidelijker worden geformuleerd. Anders is iedere echte samenwerking met de communautaire instellingen vrijwel onmogelijk.

Zodra deze belangrijke stap is gezet, is het aan de Europese Raad om duidelijk aan te geven welk vervolg hij aan zijn beslissingen wil geven. De aanduiding van de instelling die instaat voor de uitvoering, zou wat dat betreft een meest waardevolle indicatie kunnen zijn. Ook het vastleggen van een tijdschema zou eventueel een goede zaak kunnen zijn.

Conclusie

Sommigen zullen deze enkele voorstellen misschien bescheiden vinden. Het gaat in feite om het verbeteren, het bijsturen van de werkmethode van de Europese Raad, zodat die kan laten zien tot wat hij in staat is. De oprichting van de Europese Raad is een wezenlijke stap op weg naar de Europese eenwording, omdat de Gemeenschappen hiermee beschikken over een orgaan dat over een uitzonderlijk handelingsvermogen beschikt en dat het politieke vacuüm kan invullen waarmee de Gemeenschappen tot vandaag aan de dag worstelen. Wat echter moet worden vermeden, is dat dit vermogen teniet wordt gedaan door andere fouten. De Europese Raad is een uitzonderlijke, om niet te zeggen de laatste kans voor Europa. Wij hebben niet het recht om die kans te vergooien.

(januari 1977)

(1) Cf. *Mémoires* de Jean Monnet (Fayard, 1976) p. 589 et ss. Met zijn initiatief wilde J. Monnet een soort van Europees kabinet in het leven roepen waaraan hij de naam "Voorlopige Europese regering" had gegeven.

(2) DONDELINGER, J., *Le Conseil européen*, 1975, p. 5 tot 8.

- (3) DONDELINGER, J., *op. cit.* , p. 10.
- (4) DONDELINGER, J., *op. cit.* , p. 4.
- (5) “La carence du Conseil européen”, *Le Soir* , 17.4.1976. De auteur stelt hier terecht dat “de verwerpelijke praktijk van de stemming bij unanimiteit helemaal geen problemen oplost, maar ze integendeel onnoemelijk complex maakt. Een regering die het objectief moeilijk heeft met een probleem, kan niet meer inroepen dat er een meerderheid was bij de collega’s. Zij moet de beslissing zelf nemen en heeft de keuze tussen instemmen met een maatregel waar zij niet achter staat en die op het thuisfront weinig populair is, en de weigering en het blokkeren van de beslissing van de anderen”.
- (6) MONNET, J., *op. cit.* , p. 590.
- (7) PEYREFITTE, A., *Le mal français* , Paris, Plon, 1976.
- (8) J. Dondelinger illustreert dit onvermogen van de experts met striemende bewoordingen door te stellen dat in de Raad “geen komma wordt verplaatst zonder dat ten minste een honderdtal experts er zich in zes talen over hebben gebogen” (*op. cit.* , p. 92). Cf. in dezelfde zin, NORRENBORG, D., “Een gebrekkig institutioneel model: de Europese Gemeenschap”, *Res Publica* , 1976, pp. 210 en 211.
- (9) De idee om de experts uit te sluiten, werd reeds tijdens meerdere Topontmoetingen geopperd, wat erop wijst dat er bij de Europese Raad een behoefte was aan “debureaucratisering” (om een term te gebruiken van Ph. Lemaître uit “Un bilan négatif”, *Le Monde* , 21.10.1976).
- (10) BLUMANN, C., “Le Conseil européen”, *Rev. trim. Dr. Eur.* , 1976, n° 1, p. 5.
- (11) PONIATOWSKI, M., *Conduire le changement* , Paris (Fayard), 1975, p. 202.
- (12) MONNET, J., “Urgence”, *Trente jours d'Europe* , dec. 1974, p. 8.
- (13) MONNET, J., *Mémoires, op. cit.* , p. 607.
- (14) Cf. in deze betekenis BLUMANN, C., *op. cit.* , p. 6. Zoals deze auteur aangeeft, is het “een op het eerste gezicht onbelangrijke kwestie, maar wel één die in de toekomst voor een aantal politieke problemen kan zorgen. Rekening houdend met de rol van Frankrijk in de Europese Gemeenschappen dreigt de aanwezigheid van de Eerste Minister in de Raad in de plaats van de President van de Republiek deze om te vormen tot een soort van minitop (...). Dat zou kunnen leiden tot een nieuwe blokkering van de instellingen”.
- (15) NOËL, E., *Les rouages de l'Europe* , Paris-Bruxelles, (F. Nathan-Editions Labor), 1976, p. 44. “De Regeringsleiders zijn echter al meerdere keren samengekomen zonder de Ministers van Buitenlandse Zaken, onder meer ter gelegenheid van werklunches”.
- (16) NOËL, E., *op. cit.* , p. 51: “De collegialiteit wordt verzekerd door een zeer gedetailleerde bespreking van het College over de belangrijkste thema’s op de agenda van de Europese Raad en door een gedetailleerd verslag over de tenuer van de besprekingen, de betekenis van de conclusies en hun politieke achtergrond”.
- (17) DONDELINGER, J., *op. cit.* , p. 21; NOËL, E., *op. cit.* , p. 44.
- (18) NOËL, E., *op. cit.* , pp. 44, 45; BLUMANN, C., *op. cit.* , p. 4, nota 8.
- (19) BLUMANN, C., *op. cit.* , p. 4, nota 8.
- (20) NOËL, E., *op. cit.* , p. 49; DONDELINGER, J., *op. cit.* , p. 30, nota 1.
- (21) De uitdrukking is afkomstig van NOËL, E., *op. cit.* , p. 46.
- (22) DONDELINGER, J., *op. cit.* , p. 66.
- (23) In dezelfde zin, BLUMANN, C., *op. cit.* , p. 12; NOËL, E., *op. cit.* , p. 51 et DONDELINGER, J., *op. cit.* , p. 43 en 55.
- (24) NOËL, E., *op. cit.* , p. 51.
- (25) NOËL, E., *op. cit.* , p. 51: “Het merendeel van de concrete conclusies van de Europese Raden werd genomen op basis van dergelijke mededelingen (bijvoorbeeld die met betrekking tot het “correctiemechanisme” van de begrotingsbijdragen (...)) of die over de deelneming van de Gemeenschap aan de Noord-Zuiddialog”.
- (26) Bijvoorbeeld artikel 7, 8e lid van het Slotcommuniqué van de Top van Kopenhagen (15.12.1973) stelt: “De Staatshoofden en Regeringsleiders, die zich bewust zijn van het belang van de problemen die de internationale handel in grondstoffen en basisproducten meebrengt, hebben de Commissie gevraagd om hier een grondig onderzoek naar te doen en om voorstellen over te maken aan de Raad” (*Bull. C.E.* , n° 12/1973, p. 10).