

Wolfgang Wessels, De Europese Raad: Vervalsing van de Gemeenschap of onontbeerlijke besluitvormingsinstantie? (1988)

Caption: In deze 1988 gepubliceerde bijdrage analyseert Wolfgang Wessels, directeur van het Institut für Europäische Politik van Bonn en hoofd van de afdeling studies in de politieke wetenschappen en de bestuurskunde van het Europacollege in Brugge, de ontwikkeling van de taken en activiteiten van de Europese Raad, twaalf jaar na de oprichting ervan. Bovendien onderzoekt hij de gevolgen van de deze oprichting op het institutionele evenwicht van de Gemeenschap.

Source: HOSCHEIT, Jean-Marc; WESSELS, Wolfgang. The European Council (1974-1986). Evaluation and prospects. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1988. 220 p. ISBN 9067790281. "The European Council: a denaturing of the Community or indispensable decision-making body?", auteur:Wessels, Wolfgang, p. 7-33.

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/wolfgang_wessels_de_europese_raad_vervalsing_van_de_gemeenschap_of_onontbeerlijke_besluitvormingsinstantie_1988-nl-67647deo-94a7-4e77-8e98-0e7055d1e9fa.html



Last updated: 05/07/2016

De Europese Raad: Vervalsing van de Gemeenschap of onontbeerlijke besluitvormingsinstantie?

Wolfgang Wessels

Over de relevantie van de Europese Raad

Een “vreemd lichaam” van naderbij bekeken

Geen enkele “instelling” heeft de Gemeenschap en het West-Europese beleid in de jaren zeventig en begin jaren tachtig zo beïnvloed als de Europese Raad. Het academische en politieke debat heeft de verwachtingen evenwel niet ingelost.

Sedert de oprichting van de Europese Raad in Parijs 1974 hebben de staatshoofden en regeringsleiders alle vitale problemen besproken waarmee West-Europa werd geconfronteerd. Zij hebben standpunten uitgewisseld over de belangrijkste punten op hun internationale en economische agenda: gaande van de indruk die kan worden gemaakt op nieuwe US- of Sovjetleiders tot het gebruik van kernenergie. Zij hebben belangrijke beslissingen genomen met betrekking tot het institutionele kader van de Gemeenschap (zoals over de rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement), met betrekking tot de oprichting van het Europees Monetair Stelsel en over de financiering van de instrumenten van de Gemeenschap, maar ook over de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Zij hebben belangrijke verklaringen afgelegd over internationale crisisgebieden zoals het Midden-Oosten, Afghanistan, Polen, Centraal-Amerika en Zuid-Afrika, en zij hebben gemeenschappelijke analyses en beoordelingen gebracht met betrekking tot economische en sociale ontwikkelingen van het Europese en het internationale economische en monetaire stelsel. Zij hebben ook initiatieven genomen voor nieuwe beleidslijnen van de Gemeenschap en voor de Europese Unie. Ten slotte heeft de Europese Raad het pakket beslissingen goedgekeurd die de essentiële bepalingen vormen van de Europese Akte, de eerste grote herziening en aanpassing van de Verdragen van Rome.

Het gebrek aan daadkracht van de Europese Raad is evenwel al net zo indrukwekkend : het lange en moeilijke proces met het oog op de hervorming van het GLB, en de oplossing van het budgettaire geruzie dat zo niet veroorzaakt, dan toch versterkt werd door de algehele malaise in de Gemeenschap. De oplossingen die uiteindelijk voor deze en andere problemen werden gevonden, zijn incrementele stappen om de gaten te dichten, maar doen niets af aan de basisoorzaak van de problemen waarmee de Gemeenschap wordt geconfronteerd. De weerstand om echt werk te maken van de integratieplannen, van het Rapport Tindemans tot het Comité Dooge, heeft iedere wezenlijke vooruitgang in de richting van een Europese Unie tegengehouden. De vergadering van Milaan (1985) – tien jaar na de oprichting – was de eerste intensieve poging van de regeringsleiders om hun concepten met betrekking tot de toekomstige richting van de EG aan elkaar te toetsen en om verder te gaan dan verklaringen. De Europese Akte als resultaat van deze initiatieven was een eerste bescheiden – en tot op zekere hoogte zelfs ontgoochelende – stap op het vlak van de doelstellingen die de regeringsleiders naar voren hadden geschoven.

Hoe dan ook, het feit dat deze regelmatige topontmoetingen “bovenop” of “naast” de normale institutionele werking plaatsvonden, heeft een wezenlijke invloed gehad op zowel de functies van de EG-instellingen en het institutionele evenwicht van de EG als op de procedures inzake Europese Politieke Samenwerking (EPS). Wegens dit belang ‘verdient’ de Europese Raad een adequate analyse van zijn aard, rol en toekomst; hoewel de cruciale rol van de Europese Raad over het algemeen aanvaard is – zij het met tegenzin zoals door de federalisten die zich tegen de oprichting van dit intergouvernementele orgaan verzetten – haalt het politieke en academische debat geen hoog niveau in vergelijking met bijvoorbeeld het debat over het Europees Parlement en het Europees Monetair Stelsel (EMS). Politieke en academische debatten over de Europese Raad zijn vaak het slachtoffer van formules waarbij rekening wordt gehouden met verwachtingen, hoop en illusies met betrekking tot de Europese Raad. De echte rol en impact van de Europese Raad wordt vaak verhuld door vooringenomen opvattingen over wat de regeringsleiders verklaren te doen of wat zij volgens externe waarnemers zouden moeten doen. In de academische literatuur ⁽¹⁾ zijn er een aantal bijzonder interessante, maar noodzakelijkerwijze beperkte artikelen en slechts één enkele monografie

verschenen. Het Rapport Tindemans en dat van de Drie Wijzen (Europees Parlement, 1982, p. 366; pp. 421-437) bevatten een aantal opmerkingen over de rol en de hervorming van de Europese Raad, maar het debat dat daarop volgde, spitste zich toe op andere aspecten. Een rapport van het EP over de Europese Raad ⁽²⁾ werd zonder veel discussie en verdere opvolging goedgekeurd. De controverse nam toe ten gevolge van de vrijwel parallel lopende projecten van Genscher-Colombo en Spinelli; zowel de Plechtige Verklaring (Commissie van de EG, 1983, p. 24) als het Ontwerp van Verdrag over de Europese Unie van het EP (Commissie van de EG, 1985) schreven, net als het Rapport Dooge overigens (Commissie van de EG, 1985), in het toekomstige institutionele stelsel van de Europese Unie een vitale, maar wel andere rol toe aan de Europese Raad. De Europese Akte was een soort van anticlimax: de Europese Raad werd erin vermeld als een soort van overkoepelende instelling die buiten het wettelijke stelsel van de Gemeenschap viel. Er was geen lijst van functies zoals in de Plechtige Verklaring. In de Europese Akte hebben de regeringsleiders de aard en de rol van hun “orgaan” dus niet verduidelijkt, maar alleen het hybride karakter ervan bevestigd. Het debat over de Europese Raad werd door de Europese Akte bijgevolg niet gesloten.

Conceptuele modellen voor topontmoetingen van de Gemeenschap

Binnen of buiten de Gemeenschap

De Europese Raad is niet het product van één samenhangend concept of een “groots ontwerp” met betrekking tot de Europese integratie of samenwerking. Voor de topontmoetingen werd gepleit op basis van bijzonder uiteenlopende – en soms zelfs contradictorische – modellen en strategieën van Europese makelij; de rol en de aard van de Raad kunnen worden omschreven op basis van verschillende conceptuele modellen en dat is ook wat gebeurt.

Volgens het model van de Europese Raad als 'beslissingsorgaan in laatste instantie', een model waarvan elementen kunnen worden teruggevonden in de Verklaring van de Top van Parijs van 1972 en in het Ontwerp van Verdrag van het Europees Parlement met betrekking tot de Europese Unie, zouden de regeringsleiders alleen bevoegd zijn voor de grote constitutionele ingrepen met het oog op de Europese Unie, bijvoorbeeld door bevoegdheden over te dragen van het nationale niveau naar dat van de Europese Unie. De gebundelde soevereiniteit van de lidstaten zou alleen in extreme situaties van *kwalitatieve sprongen* met betrekking tot de integratie of in echte internationale crisissituaties kunnen worden ingeroepen. Dan zouden de regeringsleiders hun meest nuttige functie vervullen, met name als *deus ex machina* de ultieme middelen van nationale soevereiniteit mobiliseren.

Regelmatige ontmoetingen van degenen die de ultieme nationale macht hebben, zouden evenwel afbreuk doen aan het potentieel van de “laatste instantie”. “Normaal” werk zou worden overgelaten aan de instellingen van de Gemeenschap of van een Europese Unie.

Volgens het 'model van het voorzitterschap' (dat het duidelijkst naar voren kwam in de Plannen Fouchet (Europees Parlement, 1982, p. 109) en de daaropvolgende Franse concepten van Pompidou ⁽³⁾) zouden de topontmoetingen regelmatig de politieke top samenbrengen; een ‘natuurlijk’ en logisch gevolg hiervan zou zijn dat zij die de hoogste verantwoordelijkheid voor hun land dragen, zouden samenkomen om er te spreken en beslissingen te nemen over vitale vraagstukken die worden behandeld in het kader van de Gemeenschap en de EPS. Als vertegenwoordigers van de nationale soevereiniteit zouden zij samenkomen, zonder dat daarbij enige juridische beperking speelt, om er vertrouwelijk te spreken over alle Europese problemen – met inbegrip van economische en veiligheidsproblemen – en om er bij consensus beslissingen te nemen. De beslissingen genomen door een orgaan dat buiten en boven de instellingen van de Gemeenschap staat, zouden politiek bindend zijn voor EG- en EPS-instellingen, terwijl de top zelf niet in een juridisch stelsel zou worden opgenomen, of ten minste toch geen verplichtingen zou hebben *ten overstaan van* onafhankelijke organen als het EP of de Commissie. Volgens dit concept staan topontmoetingen waarbij de nationale soevereiniteit wordt gebundeld, voor de ‘Europese identiteit’ ⁽⁴⁾. De voorbereiding en implementatie zouden in handen zijn van een speciaal secretariaat dat wordt bevolkt door nationale ambtenaren zonder eigen onafhankelijke rol, maar wel met een sterke feitelijke positie *ten overstaan van* instellingen van de Gemeenschap.

Het 'parallelle model' – dat naar voren werd geschoven in bijdragen vanuit de Benelux die aansluiten bij de plannen Fouchet (Europees Parlement, 1982, p. 122) en in delen van het Ontwerp van Verdrag over de Europese Unie (Publicatieblad, 1984) – geeft aan de regelmatige topontmoetingen een belangrijke rol inzake begeleiding en besluitvorming in alle domeinen die buiten de (economische en sociale) bevoegdheden van de Gemeenschap vallen. De regeringsleiders zouden zich in hoofdzaak bezighouden met het buitenlands beleid en de veiligheidsaspecten: deze werkverdeling zou een verstoring van de normale werking van instellingen van de Gemeenschap (of Europese Unie) tegengaan en zou gemeenschappelijke activiteiten in “belangrijke politieke” domeinen die nationaal bijzonder gevoelig liggen, moeten bevorderen.

Volgens het 'model van de Raad' – waarvan elementen kunnen worden gevonden in de debatten van het Europees Parlement en in verklaringen van de topontmoetingen zelf ⁽⁵⁾ - zouden de regeringsleiders regelmatig samenkomen als Raad van de Gemeenschap en als hoogste orgaan binnen het systeem van de Europese Politieke Samenwerking (EPS). De Europese Raad zou onder alle Verdragsbepalingen vallen en zou integraal deel uitmaken van de bevoegdheidsverdeling binnen het institutionele stelsel van de Gemeenschap. De rol van de regeringsleiders zou dan bestaan in het maken van grote pakketten van akkoorden over aspecten die vitaal zijn voor de Gemeenschap.

Aangezien ieder model een verschillend effect heeft op de Gemeenschap en op de Westerse politiek in het algemeen, was de strijd in de coulissen bijzonder hevig en het resultaat onzeker, zoals zo vaak in de Gemeenschap.

De oprichting van de Europese Raad

Topontmoetingen als één uitweg voor het onevenwicht

De oprichting van de Europese Raad in 1974 was niet het gevolg van een duidelijke strategie om één van deze modellen in de praktijk te brengen, maar het resultaat van een pakket akkoorden van de nieuwe Franse en Duitse leiders over de organisatie van de Gemeenschap en de West-Europese politiek, en van elementen die terug te brengen zijn tot communautaire institutionele orthodoxie. Het akkoord dat op de Top van Parijs van 1974 met betrekking tot de oprichting van de Europese Raad werd bereikt, vermeldde ook trends met betrekking tot een intensievere West-Europese samenwerking en een evolutie naar een sterkere nationale rol voor de regeringsleiders. Ook werd rekening gehouden met sterk uiteenlopende ervaringen van eerdere topontmoetingen. De formule met betrekking tot de oprichting van de Europese Raad waarvoor tijdens de Top van Parijs van 1974 werd geopteerd, sloot evenwel nauw aan bij het Raadsmodel.

Belangrijke kenmerken van de internationale omgeving die een Europese regionale diplomatie op het hoogste politieke niveau begin de jaren zeventig bevorderden, waren de toenemende economische onderlinge afhankelijkheid van de landen, waardoor een aantal vaste regels van het naoorlogse systeem, zoals vaste wisselkoersen, niet konden worden gehandhaafd. Daardoor nam de behoefte aan een constant management op het hoogste niveau door nationale regeringen toe. In deze situatie van onderlinge afhankelijkheid gingen andere grootmachten (VS, USSR, OPEC) politieke, economische en veiligheidsaspecten bundelen, en overstegen daarmee de krappe verantwoordelijkheden van de individuele ministeries en de sectorale raden van de EG. De regeringsleiders, die de algemene overkoepelende bevoegdheid vertegenwoordigden, werden aangespoord om daarin een rol te spelen; door de internationale vraag naar een algemene verantwoordelijkheid verloor het parallelle model van regelmatige topontmoetingen aan belang. Uiteindelijk hadden andere vormen van regionaal toeverleg, zoals dat van de Arabische liga, modellen ontwikkeld waarbij de Europese Raad al achterophinkte.

Naast de internationale druk zorgde de veranderde constellatie binnen West-Europa voor de nodige stimulansen voor communautaire topontmoetingen. De Duitse *Ostpolitik* maakte dat de regering van de Bondsrepubliek naar een West-Europees tegengewicht zocht en andere lidstaten, en meer specifiek Frankrijk, aansprak om opnieuw – zoals in vroegere periodes van de Duitse geschiedenis – speciale inspanningen te doen om de Bondsregering te betrekken bij een soort van gemeenschappelijk kader. Deze inspanningen werden nog versterkt door de postgaullistische inspanningen van Frankrijk om de Europese Gemeenschap te gebruiken voor politieke en economische redenen – het Gaullistische wantrouwen tegen supranationalisme bleef evenwel bestaan – en door de toetreding van nieuwe lidstaten zonder supranationale

visie, maar wel met een verregaande belangstelling voor een gemeenschappelijk Europees standpunt over internationale vraagstukken. Ook de oprichting van de EPS in 1970 maakte dat er nood was aan meer coördinatie op tal van gebieden en in tal van sectoren van de gemeenschappelijke activiteiten van West-Europa en de Gemeenschap. Zelfs op het vlak van het behoud van het *status quo* werden topontmoetingen gezien als zijnde vitaal: de instorting van het Bretton Woods stelsel en de oliecrisis van 1973 waren traumatische ervaringen die lidstaten ertoe hebben aangezet om de gemeenschappelijke inspanningen op te drijven, alleen al om het *status quo* van het *acquis communautaire* van de Gemeenschap en de naoorlogse welvaartsstaat veilig te stellen.

Gezien deze interne en externe eisen werd de institutionele blokkering of het institutionele vacuüm (Tindemans, 1977, p. 3) van de Gemeenschap gezien als een grote zwakte van West-Europa om de economische crisis en latere uitdagingen aan te kunnen. Bij de mogelijke opties voor institutionele hervormingen werden topontmoetingen voorgesteld als een alternatief voor meer supranationale of federale oplossingen. De topontmoetingen kwamen in de plaats van een terugkeer naar het originele evenwicht van het Verdrag.

De beslissing voor topontmoetingen werd eveneens ingegeven door de sterkere nationale rol van de regeringsleiders. De verregaande evolutie op het vlak van de media maakte dat de regeringsleiders constant op zoek gingen naar publieke optredens. Het economische beleid werd steeds belangrijker om in de welvaartsstaat de verkiezingen te kunnen winnen, wat maakt dat de regeringsleiders zich enorm bewust waren van hun economische prestaties. Internationale topontmoetingen konden tegemoetkomen aan beide politieke vereisten: via topontmoetingen kan een regeringsleider tonen welke zijn/haar “historische rol” is, hij/zij kan bij de nationale kiezer uitpakken met zijn/haar “internationale reputatie”, en hij/zij kan tonen hoe hij/zij het beleid waarvoor het electoraat de leider verantwoordelijk acht, kan beïnvloeden.

Toen Giscard d’Estaing en Helmut Schmidt in de lente van 1974 aantraden, werden zij niet alleen geconfronteerd met de druk en de kenmerken van het internationale, Europese en nationale systeem, maar er waren ook enkele positieve en negatieve ervaringen van eerdere topontmoetingen in Den Haag (1969), Parijs (1972) en Kopenhagen (1973); de topontmoetingen uit de jaren zestig (Parijs en Bonn 1961, Rome 1967) waren vrijwel vergeten. De ervaringen van deze topontmoetingen van de Gemeenschap gaven aan dat twee procedurele ingrediënten nodig zijn om een ontmoeting tot een succes te maken: een zorgvuldige voorbereiding en tijd voor een vertrouwelijke uitwisseling van standpunten. Een bijeenkomst in een informele sfeer zonder zorgvuldige voorbereiding, zoals die van Kopenhagen in 1973, zou een veeleer chaotisch verloop kennen en geen resultaat opleveren. Vergaderingen op basis van goed voorbereide documenten, maar waar de leiders niet de kans hebben om vertrouwelijk overleg te plegen – zoals in Parijs in 1972 – zouden een media-event rond verklaringen zijn waar de regeringsleiders hun schouders niet onder zetten. ‘*Deus-ex-machina*’-bijeenkomsten zoals die van Parijs in 1972, waar doelstellingen in tijdschema’s werden gegoten zonder in de nodige instellingen, middelen en pakketten voor uitvoering te voorzien, leidden tot controverses die de ministers dan weer moeten trachten op te lossen. Zij geven algemene richtlijnen die – hoewel niet onbelangrijk – niet volstaan om het succes na afloop van de topontmoetingen te waarborgen. Deze les was vrij duidelijk: wanneer de regeringsleiders in het nationale kader de centrale verantwoordelijkheid dragen voor het beleid, moeten zij ook rechtstreeks worden betrokken bij de Europese fora waar echte en bindende beslissingen worden genomen. Het model waarbij de Europese Raad alleen als “laatste redmiddel” zou gelden, werd opgegeven. Wanneer de belangrijkste spelers aan de kant moeten blijven, zou dat alleen zorgen voor een verzwaring van de communautaire procedures, tenzij er een federaal systeem zou komen waarin de nationale regeringen geen belangrijke rol vervullen.

Beide nieuwe leiders zagen – ondanks het feit dat zij geen grote voorstanders van de Gemeenschap waren – in dat de Gemeenschap ten minste de functie van stabilisator van de inter-Europese relaties zou kunnen vervullen en voor een coalitie in het internationale stelsel zou kunnen zorgen. De politieke stijl van zowel Giscard d’Estaing en Helmut Schmidt, die was gebaseerd op hun gedeelde ervaring als minister van financiën, was erop gericht om verantwoordelijke politici samen te brengen, zonder ambtenaren. Volgens dit concept van de ‘bibliotheekgroep’, dat oorspronkelijk op topontmoetingen in het Westen werd toegepast (Putnam, 1984, p. 53), zou het vertrouwelijke overleg dan leiden tot gezamenlijke standpunten over alle internationale en Europese problemen. Deze standpunten zouden dan worden gebruikt als richtlijnen voor

het nationale beleid dat door de betrokken politici wordt gevoerd. De dynamische kracht van een dergelijke stijl zou het wederzijdse vertrouwen zijn in de collega's om de consensus die thuis en in andere internationale fora werd bereikt, ten uitvoer te brengen. Beide leiders beschouwden zichzelf als intellectueel briljante en krachtadige politici die dit concept konden doen slagen.

Zoals steeds in de geschiedenis van de Gemeenschap werden deze trends, druk en perspectieven gerealiseerd in het kader van een ruimer pakket: de oprichting van de Europese Raad was één van de vele beslissingen die op de Top van Parijs van 1974 werden genomen en waarbij tal van tegenstellingen in de Gemeenschap opgelost werden, zoals de oprichting van het Regionaal Fonds van de EG, een strategie met betrekking tot het internationale energiebeleid en de beslissing over de organisatie van rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement. De precieze formule voor de oprichting van de Europese Raad was gebaseerd op een compromis tussen het concept van het Voorzitterschap en het concept van de Raad, waarbij dat van de Raad overheerste door het feit dat deze landen hamerden op de orthodoxie van de Gemeenschap. De paragraaf waarin werd gesteld dat men, samen met de Ministers van Buitenlandse Zaken, drie keer per jaar en wanneer nodig zou samenkomen in de Raad van de Gemeenschappen en in de context van politieke samenwerking ⁽⁶⁾, was een duidelijke overwinning voor het model van de Raad. Andere elementen uit het institutionele pakket van Parijs ondersteunden deze interpretatie: een administratief secretariaat – geen politiek secretariaat, zoals door de Fransen gewild – werd vermeld en daarbij werd verwezen naar bestaande praktijken en procedures; de rol van de Commissie werd, overeenkomstig het Verdrag en documenten met betrekking tot de EPS, gewaarborgd en daarmee kon de Franse weerstand worden overwonnen. Met andere institutionele akkoorden – zoals het houden van rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement, het mandaat voor de Belgische Eerste Minister om een rapport voor de Europese Unie te schrijven, meer wetgevende bevoegdheden voor het EP, strikte procedures inzake besluitvorming voor de Raad, meer administratieve bevoegdheden voor de Commissie – helde het communiqué van Parijs 1974 sterk over naar het model van de Raad. Maar net als met andere institutionele akkoorden – behalve dan over het houden van rechtstreekse verkiezingen – werd de formule met betrekking tot de Europese Raad, behalve dan voor wat de paragraaf over de deelnemers betreft, nauwelijks in de praktijk gebracht. De Europese Raad speelde en speelt nog steeds een rol die zeer sterk afwijkt van wat de bedenkers ervan voor ogen hadden.

Over de rol van de Europese Raad

Van brainstorming en het uitwerken van richtlijnen tot instelling bevoegd voor de besluitvorming

De belangrijkste taken die de Europese Raad zou moeten vervullen, goten de bedenkers van de Europese Raad en hun volgelingen in de originele formule van de Top van Parijs van 1974, in een resolutie van de Europese Raad met betrekking tot de wijziging van de werkmethode van de Raad, Londen 1977, en in de Plechtige Verklaring van Stuttgart van 1983. In de Europese Akte van 1986 voegden de regeringsleiders niets toe aan deze lijst die al een indrukwekkende reeks functies omvatte:

- het uitwisselen van standpunten en het streven naar een consensus in besloten kring met verantwoordelijken zonder formele beslissingen of publieke verklaringen ⁽⁷⁾;
- het geven van politieke stimuli aan de bouw van Europa en het uitwerken van een benadering die de bouw van Europa ten goede moet komen ⁽⁸⁾;
- het uitbreiden van het aantal gemeenschappelijke of gecoördineerde activiteiten door samenwerking in nieuwe activiteitsdomeinen ⁽⁹⁾;
- het publiceren van 'algemene politieke richtlijnen voor de Europese Gemeenschappen en de Europese Politieke Samenwerking' ⁽¹⁰⁾;
- het waarborgen van de samenhang van het Europese beleid zowel binnen de EG als tussen EG en EPS ⁽¹¹⁾;
- het innemen van een 'plechtig gemeenschappelijk standpunt met betrekking tot vraagstukken inzake externe relaties' ⁽¹²⁾.

De functie van onmiddellijke besluitvorming wordt slechts met tegenzin vermeld met de woorden 'wanneer de Europese Raad optreedt in zaken die binnen het activiteitendomein van de Europese Gemeenschappen vallen, dan doet deze dat in zijn hoedanigheid van Raad overeenkomstig de betekenis daarvan in de Verdragen' ⁽¹³⁾. In de resolutie van Londen ⁽¹⁴⁾ stemmen de regeringsleiders – zij het met tegenzin – in met

een soort rol als beslissingnemer in de vorm van een niet al te welkom Hof van Beroep. 'In zeldzame gevallen moet de Europese Raad... een beslissing nemen over problemen die op een lager niveau niet opgelost geraakten'.

Wat de Europese Raad echt doet, ziet er evenwel helemaal anders uit: de vertrouwelijke besprekingen zonder de ministers van buitenlandse zaken vinden regelmatig plaats bij de haard na het diner op de eerste dag. Daar komen dan zeer ruime onderwerpen als de Oost-West-problematiek aan bod. In de periode tussen 1980 en 1984 was er voor deze besprekingen minder tijd.

Gedurende de eerste tien jaar faalden alle pogingen om 'politieke stimuli' te geven: het Rapport Tindemans, waartoe de Europese Raad opdracht had gegeven, werd begraven met een niet bindende formule; het Verslag van de Drie Wijzen, waartoe ook de Europese Raad opdracht had gegeven, kreeg één of twee zinnnetjes in een communiqué en verdere opvolging bleef uit; de Plechtige Verklaring van Stuttgart leidde tot een marginale uitbreiding van de samenwerking, maar nieuwe institutionele procedures kwamen er niet en de slotanalyse was meer een beschrijving van bestaande praktijken.

De opvolging van deze beperkte akkoorden was lachwekkend – zoals de jaarlijkse verslagen van de Ministers van Buitenlandse Zaken en de Commissie over de vooruitgang in de richting van een Europese Unie – of werd niet ernstig genomen (zoals de Europese Stichting die vijf jaar nadat de regeringsleiders ermee hadden ingestemd, nog niet was geratificeerd, of zoals een nieuwe overlegprocedure met het Europees Parlement die in de Plechtige Verklaring van Stuttgart werd opgenomen, maar daarna bleef hangen in de Raad en de Europese Akte niet haalde). Het verschil tussen de doelstellingen van de regeringsleiders enerzijds, en de resultaten en de uitvoering anderzijds, weerspiegelt het meest opvallende falen van de Europese Raad.

De Topontmoetingen van Milaan en Luxemburg van 1985 waren de eerste vergaderingen die geheel aan de basisintegratiefunctie waren gewijd. De besprekingen van de Europese Akte waren de eerste ernstige poging om de toekomstige vorm van de Europese Gemeenschap ten gronde aan te pakken. De bescheiden resultaten zijn een zoveelste illustratie van de geloofwaardigheidskloof tussen de ambities van een aantal van de regeringsleiders en het vermogen van de Europese Raad om verreichende akkoorden te sluiten.

Het waren vooral de regeringsleiders die een ruimer actieterrein nastreefden: van Den Haag in 1969, waar de Europese Politieke Samenwerking werd gestart, via de Plechtige Verklaring van Stuttgart 1983 en de passages over culturele samenwerking, tot de bijeenkomst van Luxemburg in 1985 waardoor nieuwe beleidsdomeinen in het EEG-Verdrag werden ingeschreven.

De Europese Raad heeft de coördinatiefunctie niet expliciet opgenomen, behalve dan onrechtstreeks in een heel beperkt aantal gevallen, zoals het mandaat van Stuttgart, waar verscheidene probleemdomeneinen politiek aan mekaar werden gekoppeld.

De Europese Raad heeft regelmatig algemene richtlijnen uitgebracht, vooral dan met betrekking tot economische en sociale domeinen. Deze waren, vooral dan tijdens de regeerperiode van Giscard d'Estaing en Helmut Schmidt, het resultaat van seminarieachtige analyses en oproepen. De impact van deze besprekingen en verklaringen was in het merendeel van de gevallen marginaal, aangezien standpunten waarover een consensus bestond, anders werden verwoord of, in geval van onenigheid, omdat er dubbelzinnige compromissen werden geformuleerd. Wanneer 'orders' werden gegeven aan de organen van de Gemeenschap, werden de bestaande tegenstellingen tussen lidstaten op het vlak van het Communautaire beleid doorgaans niet overstegen. Verklaringen met betrekking tot algemene principes van de Europese Raad brachten doorgaans dan ook geen oplossing voor problemen.

Van de declaratoire functie waarbij gemeenschappelijke standpunten naar voren worden gebracht, werd bij internationale crisissen – vooral dan in het Midden-Oosten, Polen, Afghanistan, Centraal-Amerika en Zuid-Afrika – regelmatig gebruik gemaakt. De verklaringen werden overeenkomstig de EPS-procedures voorbereid. Het is moeilijk om te beoordelen welk effect deze verklaringen op derde landen hebben gehad; voor de landen van de Gemeenschap kunnen ze op zijn minst worden gezien als een gemeenschappelijk

acquis politique.

De prestaties van de Europese Raad op het vlak van deze zelf gecreëerde functies zijn onevenwichtig. Op het vlak van de besluitvorming heeft hij zich echter ontwikkeld op een manier en met een intensiteit die in de officiële definities niet was voorzien. Dit is voor de Gemeenschap uitermate belangrijk en eveneens erg waardevol om inzicht te krijgen in de Europese Raad. De Europese Raad is immers uitgegroeid tot een – ja zelfs het – *de facto* orgaan voor de besluitvorming van de Gemeenschap.

Van bij de eerste vergadering van de Europese Raad in Dublin, waar het tot een akkoord kwam over de belangrijkste details met betrekking tot het corrigerende begrotingsmechanisme voor het Verenigd Koninkrijk – sommigen noemden deze vergadering de conferentie van de zakrekenmachines – en de bijeenkomst van Brussel in 1978, waar de kleine lettertjes van de EMS-resoluties werden uitgeklaard, tot de conferenties van Brussel, Fontainebleau en Dublin in 1984, waar onderhandeld werd over quota en, nog maar eens, over de gedetailleerde bedragen en modaliteiten van de Britse bijdrage: tijdens vrijwel iedere vergadering namen de regeringsleiders concrete beslissingen met betrekking tot communautaire zaken – of zij probeerden dat toch. Zo werden er akkoorden gesloten over beleidsaspecten van het *acquis communautaire* – zoals de budgetverdeling, het regionaal en sociaal fonds, de interne markt, melk- en wijnquota, maar er waren ook institutionele akkoorden – zoals over de zetel van het Europees Parlement en een secretariaat voor de EPS – en er werden problemen besproken met betrekking tot de externe vertegenwoordiging van de Gemeenschap – zoals in het geval van de Conferentie over internationale economische samenwerking en de Top van de westerse landen. Ten slotte nam de Europese Raad ook beslissingen of gaf hij advies over constitutionele aspecten – zoals de criteria voor lidmaatschap en de uitbreiding van de EG.

Kijkende naar de wijze waarop met deze aspecten werd omgegaan, kan de geschiedenis van de activiteiten van de Europese Raad worden onderverdeeld in ruwweg vier periodes: de periode van de verruiming van de activiteitsgebieden liep van 1975 tot 1979, een periode waarin de traditionele beleidsdomeinen van de Gemeenschap – het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en de eengemaakte markt – slechts zijdelings aan bod kwamen. Het hoogtepunt van het tijdperk van Giscard d'Estaing/Helmut Schmidt was de oprichting van het Europees Monetair Stelsel (EMS) in 1978/79. Van 1979 tot Dublin 1984 waren de centrale thema's tijdens de besprekingen van de Europese Raad de hervorming van het GLB, de begroting en de verdeling over de landen van de Gemeenschap, evenals de derde uitbreiding. Tijdens Milaan en Luxemburg 1985 stond de constitutionele besluitvorming – de integratiefunctie – centraal in het debat. Vanaf 1987 kan een vierde fase van onderwerpen worden verwacht waarin de Gemeenschap centraal zal staan, vooral wanneer het pakket waarop de Luxemburgse akkoorden over de Europese Akte waren gebaseerd, dreigt vast te lopen. Aangezien de hervormingen van Luxemburg beperkt zijn, zal de roep om een *saut qualitatif* luid klinken.

Patronen inzake besluitvorming

De Europese Raad als centraal punt van intensieve bilaterale en communautaire diplomatie

Met betrekking tot de besluitvorming van de Europese Raad zijn een aantal patronen ontstaan die uitermate belangrijk zijn om duidelijk te kunnen aangeven welke de rol is van de Europese Raad binnen de Gemeenschap en de EPS. Op het juridische vlak zijn er de akkoorden van de Europese Raad die een verschillende vorm hebben aangenomen ⁽¹⁵⁾ en niet bindend zijn (of waren). Hoewel die mogelijkheid in de formule van Parijs en in de Plechtige Verklaring was opgenomen, is de Europese Raad nooit als Raad in de juridische zin samengekomen. De vaak gedetailleerde beslissingen van de Europese Raad werden door de Raad van Ministers overeenkomstig de procedurele bepalingen van het Verdrag omgezet in communautaire wetgeving. Aan de wettelijke vereisten werd bijgevolg niet geraakt – ten minste niet in termen van formele correctheid.

Tijdens het onderhandelingsproces bogen de regeringsleiders zich over concrete 'technische' details van de problemen, waarmee zij vaak tegen hun eigen doctrine inzake de rol van de topontmoetingen ingingen. Zeer tegen hun zin werden zij geconfronteerd met technische aspecten, zoals precieze cijfers en formules; in de Europese Raad werd zeer intensief onderhandeld over de kleine lettertjes. Hun pogingen om zich te

beperken tot algemene richtlijnen en om ‘het eigenlijke werk’ over te laten aan de ministers of ambtenaren, mislukten omdat de grote politieke tegenstellingen precies dan aan de oppervlakte kwamen wanneer de precieze verwoording van centrale details ter sprake kwam.

Om dit onderhandelingsproces te doen slagen, waren twee bijkomende voorbereidende kanalen noodzakelijk: de normale communautaire procedures en het informele netwerk van ‘veelvuldig bilateralisme’ tussen de leden van de Europese Raad. De voorbereiding van de Europese Raad maakte voor een groot stuk deel uit van de normale communautaire en EPS-procedures. De Europese Raad nam doorgaans beslissingen op basis van documenten die door de Commissie, COREPER en de Raad waren voorbereid. Specifieke nieuwe procedures, zoals deze die leidden tot de bijeenkomst van Athene in 1983, werkten niet ⁽¹⁶⁾. De politieke procedure om pakketten samen te stellen, werd evenwel mogelijk door gewone bilaterale bijeenkomsten tussen de regeringsleiders. Voor de besluitvorming in de Europese Raad zelf bestonden er geen permanente coalities over alle belangrijke agendapunten. De tandem Giscard d'Estaing/Schmidt was, althans tot de toetreding van Griekenland, een goede zaak omdat zij aan de conferentietafel naast elkaar zaten. Het had zeker een invloed op de sfeer, maar in geval van grote vraagstukken verschilden zij op belangrijke punten vaak van mening.

De discussie wordt meer dan in de normale bijeenkomsten van de Raad van de Gemeenschap duidelijk overheerst door de leiders van de drie grootste landen. De Voorzitter van de Commissie, die voor de bijeenkomsten een bezoek bracht aan ieder van de leden van de Europese Raad, speelde een nuttige, maar niet doorslaggevende rol. Om tot beslissingen te komen, speelt de Commissie duidelijk een veeleer marginale rol; de strategie van de Commissie is vaak gericht op het mogelijk maken van compromissen, zelfs al sluiten die niet geheel aan bij het standpunt van de Commissie inzake communautaire orthodoxie. Pogingen om op te treden als bewaker van het Verdrag – zoals in Fontainebleau in 1985 tegen de Duitse landbouwsubsidies – waren niet altijd succesvol. De invloed van de Voorzitter van de Commissie hing in grote mate af van zijn persoonlijkheid en van de punten waarover moest worden beraadslaagd.

De Voorzitter van de Raad slaagde er, met de hulp van de Secretaris-Generaal van de Raad, in om een steeds sterkere centrale rol te vervullen als initiatiefnemer, als samensteller van pakketten en bezieler van de consensus: de geschiedenis van het EMS, het Mandaat van Stuttgart en vooral het Akkoord van Fontainebleau zijn goede voorbeelden van deze rol, maar tonen meteen ook de tekortkomingen aan.

De doctrine van de Europese Raad met betrekking tot zijn werkstijl was duidelijk: vooral in de hoogdagen van Giscard d'Estaing en Helmut Schmidt werd het grote aantal ambtenaren die doorgaans de vergaderingen van de Raad bijwoonden, gezien als een obstakel voor een vrije, vertrouwelijke gedachtewisseling en voor de besluitvorming. Wanneer zij naar de coulissen werden verbannen, kregen zij echter vaak alleen nog vertekende informatie: alleen ambtenaren van het Secretariaat van de Raad en het Voorzitterschap mochten de vergaderingen bijwonen, en sedert Athene is ook de Secretaris-generaal van de Commissie welkom. Die beperking tot de politieke leiders mag de intimiteit van de besprekingen dan wel ten goede zijn gekomen, de implementatie en opvolging van de besprekingen gingen daardoor duidelijk moeizamer verlopen, omdat er weinig informatie doorsijpelde over wat er precies in de Europese Raad was gezegd en beslist, en die informatie kon soms op verschillende manieren worden geïnterpreteerd.

Verschuiving in het institutionele evenwicht

De impact op andere organen van de Gemeenschap

Gevreesd werd – en die vrees leeft nog steeds – dat de Commissie haar initiatiefrecht zou verliezen door de activiteiten van de Europese Raad; dat de Raad alle beslissingen – beslissingen die normaal door de ministers worden genomen - zou doorschuiven naar de regeringsleiders; en dat het controlerecht en budgettair medezeggenschap van het Parlement *de facto* drastisch zouden worden ingeperkt.

In werkelijkheid is het plaatje veeleer gemengd. In heel wat domeinen werden de procedures van de Gemeenschap niet ‘verstoorde’ door de Europese Raad (bijvoorbeeld staal-, visserij- en handelsbeleid). In andere beleidsdomeinen heeft de Europese Raad zich op een algemene niet-bindende wijze gebogen over

zaken, zodat niet aan het normale besluitvormingsproces van de Gemeenschap werd geraakt. De Raad werd voortdurend betrokken bij de voorbereiding en was – in de persoon van de ministers van buitenlandse zaken – aanwezig bij de besprekingen in de Europese Raad; hij heeft de *de facto* akkoorden van de Europese Raad omgezet in een juridische vorm.

In voor de Gemeenschap essentiële beleidsdomeinen is er geen duidelijke verdeling van het werk. Bij bepaalde cruciale domeinen – zoals staal – waar het verdeel­effect sterk speelt, was de Europese Raad niet echt betrokken, terwijl de Europese Raad wel veel tijd spendeerde aan andere vergelijkbare problemen – zoals het GBL. Soms trokken de regeringsleiders op aandringen van enkelen van hen bepaalde domeinen naar zich toe, terwijl de ministers tegelijk hun verantwoordelijkheid terzake graag doorschoven naar de Europese Raad die dan als een soort hof van beroep fungeerde. Enkele van de ministers van landbouw wilden de besprekingen van hun regeringsleiders echter wel ‘sturen’.

Voor wat de Commissie betreft: haar rol in de Gemeenschap is veranderd, maar er niet noodzakelijkerwijze minder om geworden. De Voorzitter van de Commissie heeft zijn werkterrein uitgebreid; hij maakt deel uit van het informele netwerk van veelvuldig bilateralisme tussen de regeringsleiders. Hierdoor heeft hij een status verworven die vergelijkbaar is met die van een regeringsleider. Daarnaast heeft de Commissie een bijkomende mogelijkheid om in tal van domeinen initiatieven te nemen en om druk uit te oefenen op de Raad en op de ambtenaren van een land. Op het vlak van het monopolie inzake het initiatiefrecht worden beslissingen van de Europese Raad die betrekking hebben op de Gemeenschap, normaal nog steeds genomen op basis van voorstellen van de Commissie aan de Raad, maar het Voorzitterschap en de lidstaten hebben het indienen van nieuwe concepten en compromissen in toenemende mate naar zich toe getrokken. De Commissie speelt duidelijk een minder prominente rol dan de Raad. Maar aangezien het Verdrag in tal van nieuwe activiteitsdomeinen van de Gemeenschap geen duidelijke verplichtingen vastlegt, en er onder de lidstaten geen basisconsensus is met betrekking tot belangrijke activiteitsdomeinen van de Gemeenschap, is het niet de Europese Raad, maar wel de hele omgeving die ertoe heeft geleid dat de Commissie heel andere functies toebedeeld heeft gekregen dan wat de communautaire orthodoxie liet verhop­en.

Een verliezer lijkt hier echter het Europees Parlement te zijn ⁽¹⁷⁾. Hoewel de Voorzitter van de Europese Raad sedert 1981 na iedere zitting wel bij het Europees Parlement verslag heeft uitgebracht, ligt de bevoegdheid van het Parlement om het beleid van de Gemeenschap transparanter te maken moeilijker. De al beperkte formele macht die inherent is aan het formuleren van adviezen over wetgevende handelingen, wordt nog verder uitgehold, aangezien beslissingen over cruciale punten worden genomen nog voor die op de Raad komen, en sommige adviserende rechten – zoals het recht met betrekking tot de aanstelling van de Voorzitter van de Commissie – worden door de dynamiek van de werkstijl van de Europese Raad niet altijd gerespecteerd. De pogingen van de Europese Raad om het medebeslissingsrecht van het Parlement inzake de begroting te negeren, werden door het EP afgekeurd. Bij belangrijke overeenkomsten van de regeringsleiders met betrekking tot het begrotingsstelsel is de Europese Raad bijzonder voorzichtig te werk gegaan om de invloed van het EP niet te versterken. Voor wat de wetgevende bevoegdheden van het EP betreft, heeft de Europese Raad in de Europese Akte nogmaals bevestigd dat het de Raad is, oftewel de Ministers, die het laatste woord heeft.

Over het algemeen functioneren van de Europese Raad

Stabiliseren via een stapsgewijze aanpak

De Europese Raad heeft het institutionele evenwicht gewijzigd, door de plaats van de besluitvorming op onduidelijke wijze te verschuiven van de geblokkeerde Raad van Ministers naar een niet in het Verdrag ingeschreven orgaan. Waar heeft deze ‘wederrechtelijke inbezitneming’ van de Gemeenschap toe geleid? De Europese Raad moet, zoals alle institutionele ontwikkelingen van de EG, worden geanalyseerd en beoordeeld in de context van de evolutie van het algemene communautaire systeem en zijn politieke omgeving. De belangrijkste conclusie is dat het effect van de Europese Raad niet alleen een intergouvernementalisering van de Europese Gemeenschappen is, maar ook een ‘communitarisering’ van de regeringsleiders. Het betrekken van de regeringsleiders bij de Gemeenschap en het openstellen van de Gemeenschap voor de regeringsleiders is een tweezijdig proces, dat een essentieel kenmerk vormt van het

systeem van de Gemeenschap in de jaren zeventig en tachtig.

Belangrijke critici, vooral dan uit de hoek van de communautaire orthodoxie, verweten de Europese Raad dat hij te veel aandacht heeft voor details die zouden moeten worden overgelaten aan ministers en ambtenaren, dat hij zich alleen concentreert op problemen – zoals melk – die niet erg belangrijk zijn voor West-Europa en dat hij onvoldoende aandacht heeft voor cruciale vraagstukken – zoals de technologiekloof of de werkloosheid. Met deze manier van werken zou de Europese Raad het institutionele evenwicht van de Gemeenschap verstoren en daarmee zijn vermogen inzake besluitvorming aantasten. Indien het initiatiefrecht van de Commissie niet zou worden ingeperkt en indien de Raad (Raden) van Ministers zonder de inmenging van de Europese Raad zou (zouden) kunnen werken of/en zijn (hun) toevlucht zou (zouden) kunnen nemen tot de gemakkelijke oplossing om de verantwoordelijkheid door te schuiven naar de regeringsleiders, dan zou de Gemeenschap (opnieuw) heel wat doeltreffender kunnen werken. Hoewel dit vanuit het standpunt van een optimaal model voor de Gemeenschap correct is, leidt een grondiger analyse van de evolutie die de Gemeenschap de voorbije twee decennia heeft doorgemaakt, tot een evenwichtiger oordeel over de werking van de Europese Raad. Zoals hierboven reeds aangegeven, zijn details niet noodzakelijkerwijze technisch, maar belangrijke problemen met het beleid van de Gemeenschap komen vrij vaak naar boven wanneer het over de precieze bewoordingen en begrotingsformules gaat. Indien de Europese Raad zich zou beperken tot algemene richtlijnen, dan zouden de gebruikte formules wel erg veel ruimte laten voor interpretatie en zouden die in de meeste gevallen niet strikt genoeg zijn om de Raad van Ministers of ambtenaren in staat te stellen beslissingen te nemen. Zich concentreren op de belangrijkste zaken is, uiteraard, een redelijke vraag, maar de regeringsleiders hanteren verschillende criteria met betrekking tot wat echt belangrijk is. De voorbije jaren werd de noodzaak om de Gemeenschap te hervormen, als een voorwaarde gezien om nieuwe uitdagingen aan te nemen. Wegens de respectieve interne politieke druk die door invloedrijke lobby's in hun land van herkomst op hen wordt uitgeoefend, zijn de regeringsleiders vaak geneigd om het belang van specifieke domeinen zwaarder te laten wegen dan objectieve redenen. Ten slotte is de impact van de Europese Raad niet totaal en alles omvattend; de Commissie en de Raad zouden in belangrijke domeinen hun traditionele rol kunnen spelen. De terugkeer naar het oorspronkelijke institutionele evenwicht van de Verdragen, zoals wordt gevraagd, is niet haalbaar, vooral niet omdat de Gemeenschap nu activiteiten ontplooit die veel verder gaan dan de oorspronkelijke bepalingen van de Verdragen.

Er dient echter ook te worden gewezen op de relatieve voordelen van de Europese Raad met betrekking tot het onderhandelingsproces binnen het communautaire systeem. Indien specifieke communautaire vraagstukken van 'vitaal' nationaal belang worden geacht, dan zullen de regeringsleiders die wellicht naar zich toe willen trekken om daarin dan een vitale rol te spelen. In dit geval is het aangewezen dat de actoren hier rechtstreeks bij worden betrokken en rechtstreeks verantwoordelijkheid nemen voor communautaire zaken, veeleer dan dit aan hen in hun respectieve hoofdsteden over te laten, van waaruit zij het onderhandelingsproces van buitenaf met 'veto's' zouden kunnen blokkeren en zo het hele besluitvormingsproces zouden kunnen belemmeren. Voor de regeringsleiders aan de onderhandelingstafel van de Europese Raad is het vrij moeilijk om te rade te gaan bij hun nationale regeringen. Tegelijkertijd zijn de regeringsleiders het best geplaatst om de akkoordenpakketten te formuleren die het basisingrediënt vormen voor vooruitgang op het vlak van het communautaire beleid en het integratieproces. Voor andere ministers is het – zelfs tijdens bijeenkomsten van de Algemene Raad – veel moeilijker om sectoroverschrijdende akkoorden te sluiten, vooral dan met het oog op hun nationale collega's, die er angstvallig over waken dat niet in hun bevoegdheidsdomein en invloedsterrein wordt ingebroken.

Laten we het algemeen functioneren ook eens vanuit een meer algemeen oogpunt bekijken. De rol en prestaties van de Europese Raad zijn niet het resultaat van verkeerdelijk misgelopen acties, maar zijn een basiskarakteristiek van een gemengd nationaal/communautair systeem dat kan worden omschreven als het 'bundelen van soevereiniteit' of – naar analogie met systemen met verschillende onafhankelijke overheidsniveaus – als 'coöperatief federalisme' (Wessels, 1984; Bulmer en Wessels, 1987). De Europese Raad is niet de uitvinder van dit systeem, maar is er wel het belangrijkste voorbeeld en een grote promotor van. Dit systeem is ontstaan uit en gelieerd aan de onderlinge afhankelijkheid van de West-Europese welvaartsstaten.

De Gemeenschap van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig kan niet langer worden omschreven als een systeem met een duidelijke verdeling van de macht tussen het nationale niveau enerzijds en de Gemeenschap anderzijds. De uitbreiding en de groei van de activiteiten van de Gemeenschap ten gevolge van de toegenomen feitelijke onderlinge afhankelijkheid ging niet gepaard met een gelijkwaardige legale overdracht van bevoegdheden. Artikel 235 van het Verdrag van Rome werd slechts in beperkte mate gebruikt. De onafhankelijke Europese organen voor besluitvorming of voor de uitvoering van beslissingen werden niet versterkt. Verder werden verantwoordelijkheden inzake handelsbeleid en landbouw die aanvankelijk uitsluitend aan de Gemeenschap waren voorbehouden, uitgehold, met name door de managementcomités. Voor belangrijke problemen waarmee West-Europa werd geconfronteerd, werden, om tot een oplossing te komen, nationale en communautaire instrumenten en procedures aan elkaar gekoppeld – voorbeelden hiervan zijn de gemengde verdragen (O’Keeffe en Schemers, 1983) en formules zoals ‘de Raad en de Ministers verenigd in de Raad’. Zowel de nationale als de communautaire niveaus moesten steeds vaker gaan samenwerken en werden zo via complexe administratieve en politieke structuren en procedures aan elkaar gelinkt. De bundeling van soevereiniteiten wordt duidelijk op twee niveaus: op het horizontale vlak zijn er de lidstaten die op steeds meer gebieden gaan samenwerken, en op het verticale vlak is er de koppeling tussen het nationale en het communautaire niveau die steeds meer domeinen overspant en intensiever is geworden, wat bijvoorbeeld blijkt uit het aantal comités ⁽¹⁸⁾. De Europese Akte heeft dit basiskensmerk niet gewijzigd, maar wel bevestigd.

Naar analogie met ontwikkelingen in bestaande federaties zou het communautaire systeem kunnen worden omschreven als ‘coöperatief federalisme’. Wezenlijke elementen van deze systemen zijn beleidsnetwerken die worden gedomineerd door sectorale clusters van de politieke elite, bureaucraten, belangengroepen en deels ook door parlementaire comités. Het tijdrovende bureaucratische onderhandelingsproces is zo complex dat parlementen en publiek de controle verliezen en dat het resultaat suboptimaal is (Scharpf, 1985, p. 323-356).

Met de Europese Raad hebben de regeringsleiders uiteindelijk hun eigen rechtstreekse netwerk gecreëerd, nadat zowat alle andere actoren in het politieke systeem hun normale communautaire kringen hadden georganiseerd. Met hun ‘privé-club’ hebben een aantal toppolitici getracht om de ‘ongepaste’ bureaucratische druk in dit netwerk te verminderen en om controle te krijgen over de dynamiek die inherent is aan dit systeem. De Europese Raad is dan ook in de allereerste plaats de spiegel en een product van dit systeem. In dit systeem van coöperatief federalisme heeft de Europese Raad een aantal kenmerken versterkt en getracht om andere bij te sturen. Door het werktelein te verruimen, hebben de regeringsleiders het belang van het communautaire systeem voor West-Europa onderstreept en de groei van het systeem versterkt.

De Europese Raad heeft onmiddellijk gereageerd op alle grote interne en internationale crisissen en uitdagingen. Hoewel de regeringsleiders maar een beperkt aantal constructieve oplossingen hebben gevonden, zijn zij er wel in geslaagd om te vermijden dat de bestaande Gemeenschap, en het netwerk van bilaterale relaties, onder de druk van de economische en politieke uitdagingen bezweek of instortte – daarmee heeft de Europese Raad het communautaire systeem gestabiliseerd. Door op te treden als laatste instantie inzake besluitvorming, heeft het enkele van de onduidelijke procedures kunnen stroomlijnen. Maar de Europese Raad is er niet in geslaagd om een Europese Unie te creëren en heeft het communautaire systeem daardoor niet de institutionele, juridische en financiële middelen gegeven om dit systeem efficiënter te maken.

Deze continue, stapsgewijze ontwikkeling heeft tijdens de eerste tien jaar van zijn bestaan geleid tot de historische prestaties van de Europese Raad als reactieve stabilisator van West-Europa.

Over de toekomst van de Europese Raad

Een blik werpen in de toekomst is wetenschappelijk moeilijk en zekerheid over de voorspellingen is er niet. Maar deze intellectuele oefeningen zijn wel noodzakelijk om de mogelijke gevolgen van beslissingen of het uitblijven van beslissingen te onderzoeken. Om dit denkproces te stimuleren, maken wij hier gebruik van verschillende scenario’s voor het toekomstige communautaire systeem.

Volgens het scenario van een overbelaste Gemeenschap die een crisis doormaakt en gekenmerkt wordt door nationale meningsverschillen over de manier waarop de economische recessie en de internationale spanningen moeten worden aangepakt, zou de Europese Raad de ultieme crisismanager kunnen zijn. Zijn vermogen om uiteenlopende nationale standpunten te verzoenen, mag evenwel niet worden overschat. De regeringsleiders zullen geen wonderen kunnen verrichten naarmate de heterogeniteit tussen de leden toeneemt. De lange ervaring met de samenwerking in de Europese Raad zal de regeringsleiders echter wel helpen om aan crisismanagement te doen.

Volgens het scenario van een dynamische Gemeenschap in een positieve omgeving die wordt gekenmerkt door convergerende federaal georiënteerde concepten in een periode van economische groei en met de juiste externe uitdagingen – uitdagingen die niet tot verdeeldheid leiden - zou de Europese Raad de rol van *fédérateur* kunnen spelen, bijvoorbeeld door te zorgen voor een *saut qualitatif* zoals het Ontwerp van Verdrag van het EP, en door de rol van de topontmoetingen te beperken tot tussenkomsten bij bijzonder belangrijke gebeurtenissen.

Volgens het scenario van een Gemeenschap in woelige wateren, gekenmerkt door een gemengd patroon van convergerende en divergerende nationale standpunten, kan de Europese Raad de kern blijven vormen van een gemengd nationaal/communautair systeem. Pogingen om de regeringsleiders van het besluitvormingsproces van de Gemeenschap uit te sluiten, zijn nutteloos en onproductief, aangezien hierdoor het vermogen van het communautaire systeem om te reageren op interne en externe uitdagingen wordt aangetast.

Voor de nabije toekomst is de huidige positie van de Europese Raad stabiel. Het is een hoeksteen van het systeem van het 'coöperatieve federalisme'. Dit wordt bevestigd door de ervaringen met en het resultaat van de Europese Akte: de regeringsleiders hebben beslissingen goedgekeurd waarvan de uitvoering de komende jaren terug op de agenda van de Europese Raad zal komen. Zelfs een intensiever gebruik van de stemming bij meerderheid in de Raad zal de rol van de Europese Raad bij de samenstelling van het pakket met betrekking tot de interne markt enerzijds, en de sociale en economische cohesie anderzijds, niet kunnen beperken. Punten zoals het financiële stelsel van de EG die niet in de Europese Akte zijn opgenomen, zullen, net als de vraag naar meer institutionele hervormingen, automatisch naar de regeringsleiders worden doorgespeeld. De Europese Akte is dan ook geen keerpunt in de geschiedenis van de Europese Raad dat leidt tot een drastische wijziging van de rol van de Europese Raad.

Als spiegel van het gemengde systeem lijken pragmatische aanpassingen zinloos en radicale wijzigingen onrealistisch. Voor wat kleine pragmatische stappen betreft, lijkt geen van de huidige voorstellen een oplossing te bieden voor de elementaire zwakte van de Europese Raad, met name het feit dat de regeringsleiders er niet in slagen om constructieve pakketten samen te stellen (Bulmer en Wessels, 1987). De oproep aan de regeringsleiders om voor hun werkzaamheden duidelijkere prioriteiten vast te leggen en om de bijeenkomsten persoonlijk beter voor te bereiden, is gegrond, maar gezien de beperkingen van de regeringsleiders zal dit niet leiden tot een andere aanpak ⁽¹⁹⁾.

Striktere procedures voor de voorbereiding en implementatie van de vergaderingen van de Europese Raad kunnen worden ingevoerd; de regeringsleiders zullen echter niet de slaaf van complexe procedures willen worden. De mix tussen zorgvuldige voorbereiding en aangepaste flexibiliteit is dan ook moeilijk te realiseren.

Deze procedurele ingrepen omvatten:

- het Secretariaat van de Raad zou een kort, niet-bindend overzicht kunnen opstellen dat verder gaat dan de slotverklaring om zodoende een gemeenschappelijke interpretatie en efficiëntere uitvoering mogelijk te maken; dit zou evenwel kunnen leiden tot lange debatten over de exacte bewoordingen;
- de Commissie of het Secretariaat-generaal van de Raad zou verslagen kunnen maken over de uitvoering van beslissingen van de Raad, zodat voor de regeringsleiders duidelijk wordt hoe hun beslissingen nationaal

en in de Gemeenschap worden opgevolgd – van deze “lijst van zonden” moeten evenwel niet veel rechtstreekse gevolgen worden verwacht;

- gezien de nationale instabiliteit zou een voorzitterschap van één jaar tot nog meer stagnatie kunnen leiden. De mobiliserende gevolgen van het Voorzitterschap zouden worden tenietgedaan, aangezien iedere regering maar om de twaalf jaar deze verantwoordelijkheid krijgt;
- het delegeren van bepaalde taken van het Voorzitterschap aan andere leden van de Europese Raad zou voor kleinere problemen een oplossing kunnen zijn, maar dit kan de rol van de Voorzitter als initiator en samensteller van pakketten niet vervangen;
- ook een trojka voor het Voorzitterschap van de Europese Raad zou niet veel bijbrengen, aangezien niet kan worden verwacht dat een regeringsleider gedurende achttien maanden actief blijft, op voorwaarde dat hij of zij overigens zelf aanblijft;
- de verkiezing van de Voorzitter van de Europese Raad door zijn leden uit de groep van oudere politici zou het mobiliserende effect van het Voorzitterschap en het hefboomeffect waarover een Voorzitter met zijn ambt beschikt, kunnen tenietdoen;
- de verkiezing van een Voorzitter van de Europese Raad bij volksstemming zou de aard en de functies van de Europese Raad veranderen, waardoor ook de hele institutionele structuur van de Gemeenschap zou moeten worden hervormd;
- de installatie van de Voorzitter van de Commissie of van de Secretaris-generaal van de Raad als Voorzitter van de Europese Raad is niet aangewezen. De wisselwerking tussen meer continuïteit en ervaring enerzijds, en het persoonlijke mobiliserende vermogen van nationale leiders anderzijds, doet de balans overhellen in het voordeel van deze laatsten. De Voorzitter van de Raad moet alle ervaring en inzicht van zowel de Voorzitter van de Commissie als de Secretaris-generaal aanwenden, zodat politiek gewicht en ervaring worden gecombineerd;
- een permanent secretariaat voor de Europese Raad lijkt niet echt een zinvol orgaan. De bundeling van voorbereiding en uitvoering voor zover als mogelijk in de normale communautaire en EPS-procedures is van grote waarde voor de Europese Raad en voor het communautaire stelsel. Een bijkomend bureaucratisch kanaal zou alleen maar de complexiteit doen toenemen en zou kunnen leiden tot meer bureaucratische ‘interne gevechten’;
- om de organisatorische kant van de voorbereiding en de controle op de uitvoering van beslissingen te versterken, zou de taak van het Secretariaat-generaal van de Raad kunnen worden uitgebreid, terwijl de rol van de Commissie zou kunnen worden uitgebreid wanneer het gaat over aspecten die van belang zijn voor voorbereiding en uitvoering. Beide verbeteringen hangen in grote mate af van de persoonlijkheid van degenen die aan het hoofd staan van beide instellingen.

Al deze procedurele wijzigingen en amendementen kunnen de rol van de actieve samenstellers van pakketten binnen de Europese Raad niet vervangen; dezen laatste kunnen overigens alleen succes boeken indien er voldoende convergerende belangen zijn.

De hervorming van de huidige institutionele structuur naar een ander EG-systeem zou – zeker op basis van de ervaringen van de voorbije tien jaar – een grote en gedurfde stap van de regeringsleiders vereisen; die zouden hun eigen positie en macht daarbij sterk moeten terugschroeven. Gezien de huidige situatie lijkt deze zelfopoffering nog veraf.

Twaalf jaar na zijn oprichting heeft de Europese Raad een aantal rolpatronen ontwikkeld die verschillen van wat was bedoeld. Mits een aantal variaties zal dit soort van Europese Raad blijven bestaan, als een orgaan dat onontbeerlijk is voor vitale beslissingen van de EG, maar dat tegelijkertijd symbool staat voor het zwakste punt van de EG.

Bibliografie

[...]

Opmerkingen

⁽¹⁾ Zie de individuele bibliografieën in dit deel.

⁽²⁾ Zie Rapport Antoniozzi, Doc. 1-739/81 (Europees Parlement, 1982, p. 484).

⁽³⁾ Zie zijn opmerkingen gemaakt tijdens een Persconferentie op 10 juli 1969.

⁽⁴⁾ Dit concept werd opgepikt door de resolutie van het EP over de Europese Unie van september 1983 en verdween in de uiteindelijke versie van het Ontwerp van Verdrag voor de oprichting van de Europese Unie.

⁽⁵⁾ Zie bijvoorbeeld de Verklaring van Parijs van 1974 (Europees Parlement, 1982, p. 274) en de Plechtige Verklaring van Stuttgart (Commissie van de EG, 1983, p. 24).

⁽⁶⁾ Zie de tekst van de Top van Parijs van 1974 (Europees Parlement, 1982, p. 274).

⁽⁷⁾ Zie de Verklaring van Londen 1977 van de Europese Raad over de organisatie van de Europese Raad (Commissie van de EG, 1977).

⁽⁸⁾ Zie de Plechtige Verklaring van Stuttgart (Commissie van de EG, 1983, p.24).

⁽⁹⁾ Ibid.

⁽¹⁰⁾ Ibid.

⁽¹¹⁾ Zie de Documenten van Parijs en Londen, op. cit. (opmerkingen 6 en 7).

⁽¹²⁾ Zie de Plechtige Verklaring van Stuttgart (Commissie van de EG, 1983, p. 24).

⁽¹³⁾ Zie de Plechtige Verklaring van Stuttgart en het Document van Parijs, op. cit. (opmerkingen 12 en 6).

⁽¹⁴⁾ Zie de Verklaring van Londen van 1977, op. cit. (opmerking 7).

⁽¹⁵⁾ Zie de bijdrage van Jacqué/Simon in dit deel.

⁽¹⁶⁾ Zie de bijdrage van Bonvicini/Regelsberger in dit deel.

⁽¹⁷⁾ Voor een andere interpretatie, zie de bijdragen van Jacqué/Simon en Bonvicini/Regelsberger in dit deel.

⁽¹⁸⁾ Tussen 1970 en 1985 is het aantal comités ongeveer verdrievoudigd; zie item 251 van de respectieve EG-budgetten.

⁽¹⁹⁾ Zie de bijdrage van Jacqué/Simon in dit deel.