

## "Het besluitvormingsorgaan van de Gemeenschap: de Raad van Ministers" in 30 jours d'Europe (november, 1976)

**Caption:** Dit artikel, verschenen in november 1976 in het maandblad 30 jours d'Europe, beschrijft de taken, de samenstelling, de wijze van functioneren en de activiteiten van de Raad van de Europese Gemeenschappen. Dit artikel legt de nadruk op de processen van besluitvorming en de daaraan inherente moeilijkheden, op de rol van de ministers van Buitenlandse Zaken, op het Coreper, op het presidentschap en het secretariaat, en eveneens op de successen en mislukkingen van dit orgaan. Daarenboven beschrijft het artikel het verloop van een onderhandelingsmarathon over landbouwvragen en het ontstaan van de Europese Raad.

**Source:** 30 jours d'Europe. dir. de publ. Fontaine, François ; RRéd. Chef Chastenot, Antoine. Novembre 1976, n° 220. Paris: Service d'information des Communautés européennes. "L'organe de décision de la Communauté: Le Conseil des ministres", auteur:Hellmann, Rainer; Ries, Adrien; Gazzo, Emanuele , p. 25-36.

**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/het\\_besluitvormingsorgaan\\_van\\_de\\_gemeenschap\\_de\\_raad\\_van\\_ministers\\_in\\_30\\_jours\\_d\\_europe\\_november\\_1976-nl-e663123b-ed4c-4da1-a6c9-d3e8381dbcbc.html](http://www.cvce.eu/obj/het_besluitvormingsorgaan_van_de_gemeenschap_de_raad_van_ministers_in_30_jours_d_europe_november_1976-nl-e663123b-ed4c-4da1-a6c9-d3e8381dbcbc.html)



**Last updated:** 05/07/2016

## Het besluitvormingsorgaan van de Gemeenschap: de Raad van Ministers

*De aan de Europese Gemeenschap toevertrouwde taken worden uitgevoerd door vier instellingen: het Europees Parlement, de Europese Commissie, het Gerechtshof en de Raad van Ministers van de Gemeenschap. “30 Dagen Europa” heeft al dossiers gewijd aan de eerste drie, op deze pagina’s komt de vierde aan bod. Deze verenigt de regeringsvertegenwoordigers van de Negen en is het besluitvormingsorgaan van de Gemeenschap: De Raad van Ministers.*

*Tijdens de Top van december 1974 zijn de regeringsleiders overeengekomen ten minste driemaal per jaar samen te komen in een Raad die is gewijd aan communautaire problemen en de politieke samenwerking van de Negen. Deze vergaderingen worden sessies van de “Europese Raad” genoemd.*

*Om onze lezers te helpen de echte rol van de Raad van Ministers van de Gemeenschap te begrijpen, beschrijft dit dossier de werking van de Raad en zijn dialoog met de Europese Commissie, analyseert het het leven van de Raad en de problemen waarvoor hij komt te staan als wetgever van de Gemeenschap, toont het - ter illustratie - het verloop van de laatste grote landbouwmaraathon en verduidelijkt het ten slotte de betekenis van de Europese Raad van de regeringsleiders.*

### 1. Hoe werkt de Raad van Ministers?

Het besluitvormingsorgaan van de Gemeenschap, de Raad van Ministers, verenigt de regeringsvertegenwoordigers van de Negen. Elke regering vaardigt er één van zijn leden naar af. De samenstelling kan variëren afhankelijk van de behandelde onderwerpen. Hoewel de Minister van Buitenlandse Zaken enigszins wordt beschouwd als “hoofdvertegenwoordiger” van zijn land in de Raad, nemen de ministers van Landbouw, Transport, Financiën, Industrie - en nog andere - regelmatig deel aan de vergaderingen, hetzij alleen, hetzij aan de zijde van hun collega van Buitenlandse Zaken.

Het voorzitterschap is volgens een beurtrol gedurende zes maanden in handen van elk lid van de Raad. De Raad wordt bijgestaan door een “Comité van Permanente Vertegenwoordigers” (COREPER) en talloze groepen van deskundigen. Dit comité dat wordt gevormd door permanente vertegenwoordigers (ambassadeurs) van de Negen bij de Gemeenschap, heeft als mandaat de beraadslagingen van de Raad voor te bereiden.

De fundamentele regel voor de werking van de Raad van Ministers van de Gemeenschap krachtens het Verdrag van Rome is dat elke beslissing van algemeen belang of van zeker belang door de Raad moet worden genomen en, tenzij in een klein aantal gevallen, enkel kan worden uitgesproken op voorstel van de Europese Commissie. Deze laatste is dus verplicht permanent het initiatief te nemen. Als ze geen voorstellen indient, is de Raad verlamd en de vooruitgang van de Gemeenschap geblokkeerd. Dit geldt zowel op het vlak van landbouw als van transport, commercieel beleid, harmonisering van de wetgevingen ...

### De dialoog met de Europese Commissie

Om de omvang van de werkzaamheden van de Raad van Ministers van de Gemeenschap te meten, geven we aan dat de Europese Commissie dit jaar 531 voorstellen, 125 ontwerpen en aanbevelingen, 15 conforme adviesaanvragen, 58 handelingen van begrotingsaard, 167 mededelingen en memoranda en 68 rapporten indiende, en dat hij (naast de pure procedurehandelingen, de budgettaire en financiële verordeningen) 441 verordeningen, 49 richtlijnen en 106 besluiten heeft aangenomen. Dat wil zeggen evenveel Europese reglementen of wetten.

Het neerleggen van een voorstel brengt de dialoog op gang tussen de negen ministers van de Raad, die hun nationale standpunten uitdrukken, en het Europees orgaan dat de Commissie is en als opdracht heeft de belangen van de Gemeenschap te kennen te geven en Europese oplossingen te zoeken voor de gemeenschappelijke problemen.

Men zou kunnen vrezen dat deze dialoog wordt vervalst door een te zwakke positie van de Commissie ten

opzichte van de regeringen die zich bewust zijn van hun autoriteit en de bevoegdheden van hun soevereiniteit.

Wanneer ze het voorstel formuleert waarover de Raad moet beraadslagen - en deze kan dit enkel op die basis doen -, verwerft de Commissie echter al een reële invloed. Maar er is meer.

Artikel 149 van het Verdrag van Rome, dat één van de belangrijkste documenten is van het institutionele systeem van de Gemeenschap, bepaalt: *“Wanneer krachtens dit verdrag, een akte van de Raad wordt aangenomen op voorstel van de Commissie, kan de Raad een akte die een amendement inhoudt op dit voorstel, enkel aannemen met unanimitéit van de stemmen”*.

De Raad van Ministers kan dus bij unanimitéit soeverein beslissen, zelfs tegen het voorstel van de Europese Commissie in. Dat is redelijk, aangezien hij zo het gemeenschappelijke standpunt uitdrukt van alle regeringen van de Negen.

Een beslissing bij meerderheid kan daarentegen enkel worden genomen als ze overeenstemt met het voorstel van de Commissie. Met andere woorden, als de landen van de Gemeenschap uiteenlopende meningen hebben, kunnen ze enkel bij meerderheid beslissen als ze het eens zijn met het voorstel van de Europese Commissie, zonder dit te kunnen wijzigen. In dergelijk geval kan alleen de Commissie haar voorstel aanpassen. Zo is de situatie, wanneer de meerderheidsregel kan spelen, als volgt: ofwel neemt de Raad het voorstel van de Commissie aan zoals het is, met een meerderheid, ofwel neemt hij unaniem een andere beslissing, ofwel slaagt hij er niet in een beslissing te nemen. Dat wil zeggen dat de Commissie over een echte onderhandelingsmacht bij de Raad van Ministers beschikt. De dialoog kan beginnen.

### **Van meerderheid tot unanimitéit**

Deze dialoog heeft zijn eigen dynamiek. De toepassing van de meerderheidsregel - zo toont een relatief uitgebreide ervaring in de Gemeenschap - betekent niet dat de minderheid “in de kou” wordt gezet. De Europese Commissie heeft bij het uitwerken van haar voorstel rekening gehouden met de vaak zeer diverse belangen van onze verschillende landen en heeft getracht het algemeen belang te vinden. Zoals normaal is in een dermate beperkte “club”, geven zowel de leden van de Raad van Ministers als de Europese Commissie de voorkeur aan een gemeenschappelijk standpunt. Het vooruitzicht van een beslissing bij meerderheid kan één van de leden er dus toe aanzetten af te stappen van een extreem of geïsoleerd standpunt, terwijl de zorg om een goede verstandhouding de Europese Commissie en die leden van de Raad van Ministers die zich achter haar voorstel hebben geschaard, ertoe kan aanzetten om de nodige inspanningen te doen voor een toenadering. Het is zo - de praktijk heeft deze ietwat paradoxale conclusie uitgewezen - dat de meerderheidsregel een unanieme goedkeuring veel gemakkelijker en sneller maakt. In dit delicate spel speelt de Europese Commissie een bepalende rol.

Zo bevindt de Commissie zich in een centrale positie in de Raad, waar ze voortdurend de rol speelt van “eerlijke makelaar”, verzoener tussen regeringen, door de nodige impulsen te geven en druk uit te oefenen om de partijen tot verstandhouding te brengen.

Er is meer. De voorstellen van de Europese Commissie zijn de uitdrukking van een beleid waartoe zij heeft beslist, enkel rekening houdend met het gemeenschappelijke belang van de hele Gemeenschap. De permanentie van de Commissie tijdens de duur van haar mandaat garandeert de continuïtéit van dit beleid, aangezien de Raad zich overigens enkel mag uitspreken over de teksten van de Commissie die dit beleid in praktijk brengen. De Raad kan dus geen tegenstrijdige voorstellen aannemen met wisselende meerderheden afhankelijk van de coalities van belangen of de strijd om invloed tussen regeringen afhankelijk van het onderwerp. Het is tevens uitgesloten dat een meerderheid van de Raad zonder toestemming van de Commissie aan een minderheidsstaat maatregelen oplegt die zijn essentiële belangen ernstig zouden schaden.

Bij het opstarten van de gemeenschappelijke Markt — van 1958 tot einde 1965 —, was de unanimitéit vereist voor de meeste beslissingen van de Raad. Er werd evenwel bepaald dat vanaf 1 januari 1966 de mogelijkheden tot meerderheidsbeslissingen aanzienlijk worden uitgebreid. Het is toen dat de toepassing

van de meerderheidsregels het centrale element is geworden in een ernstige crisis: was het denkbaar, vroeg één van de regeringen, de Franse, een Staat van de Gemeenschap in de minderheid te stellen wanneer zijn essentiële belangen op het spel staan?

### **De nationale belangen en het algemeen belang**

Een dergelijke vraag kunnen we niet beantwoorden door eenvoudig te verwijzen naar de teksten, net zo min als het mogelijk is een objectieve definitie te geven van “essentieel belang”. Bovendien kunnen we, als we ons toch beperken tot redeneren in termen van belangen, in materies waar in elke Lidstaat heeft afgezien van zijn vrijheid om op te treden ten voordele van de Gemeenschap, enkel uitsluiten dat een veto stellen tegen een beslissing van de Gemeenschap in naam van het nationale belang, de essentiële belangen van de andere Lidstaten, die getroffen zijn door de verlamming van de Gemeenschap, schade berokkent. Daarentegen kan wie het systeem van de Gemeenschap aanvaardt en vertrouwen stelt in zijn interne logica, zijn instellingen en hun tradities, er redelijke garanties in vinden.

Het algemeen belang van de Negen moet absoluut rekening houden met een essentieel belang van één van de leden van de Gemeenschap. Het is dus de plicht van de instellingen om dergelijk belang volledig in overweging te nemen. De nauwe unie van volkeren, die de Gemeenschap moet vormen, zou overigens niet realiseerbaar zijn als één van deze volkeren ernstig wordt geschaad in zijn essentiële belangen. Ten slotte heeft het discussiesysteem bij de Raad van Ministers de neiging tot een zo groot mogelijke overeenstemming te leiden. Omgekeerd, zelfs wanneer de unanimiteit speelt, kan geen enkel lid van de Gemeenschap het algemeen belang buiten beschouwing laten in de evaluatie van zijn eigen belang: de unanimiteit in de Gemeenschap mag niet worden geïdentificeerd als een onvoorwaardelijk vetorecht.

Zo houdt misbruik van de meerderheid (en waarschijnlijk ook misbruik van de unanimiteit) in een levende Gemeenschap een theoretisch risico in dat het constant aanhalen van de interne banden door de ontwikkeling van de Gemeenschap zelf, steeds minder waarschijnlijk wordt, terwijl de mogelijkheid tot meerderheidsbeslissingen het hele systeem soepelheid en dynamiek garandeert.

Na de crisis van 1965-1966 werd het beroep op meerderheidsbeslissingen lang voorbehouden voor alleen administratieve of budgettaire maatregelen. Vervolgens werden geleidelijk enkele versoepelingen geïntroduceerd. Deze trend kreeg een sterke impuls tijdens de vergadering van regeringsleiders van december 1974, toen deze van mening waren dat men moest afzien van de praktijk die erin bestond elke beslissing te onderwerpen aan de unanieme instemming van de Lidstaten. Sindsdien ziet men vrij vaak meerderheids- of “bijna-meerderheidsbeslissingen” (onthouding van de Staat die het niet eens is) voor zaken van een zeker belang.

### **De voorbereiding van de beslissingen**

Wanneer de Raad van Ministers wordt ‘gevat’, hetzij door een memorandum van algemeen belang, hetzij door een voorstel over een wel omlijnd punt, vertrouwt hij de voorbereidingen van zijn beraadslagingen toe aan het Comité van Permanente Vertegenwoordigers, of COREPER (er werkt echter een speciaal comité voor de landbouw), dat steunt op zeer veel werkgroepen of comités waarvan een aantal permanent zijn.

De beslissingen van de Raad kunnen enkel door de ministers zelf worden genomen. Op minder belangrijke vragen en wanneer de permanente vertegenwoordigers en de vertegenwoordiger van de Commissie unaniem tot een akkoord zijn gekomen, neemt de Raad een beslissing zonder bespreking.

Alle belangrijke of politieke kwesties daarentegen worden in de Raad grondig besproken door de ministers en de leden van de Commissie die van rechtswege deelnemen aan de vergaderingen van de Raad.

Het gaat niet om puur vormelijke vergaderingen, zoals ministeriële vergaderingen van andere internationale organen dat vaak zijn, maar om werksessies waar de discussie vaak hevig is en het resultaat lang onzeker. De zittingen van de Raad zijn overigens zeer frequent en vaak erg lang.

Het laatste jaar heeft de Raad 60 zittingen gehouden voor een totaal van 67 dagen en een half vergaderen (inclusief drie vergaderingen van de Europese Raad). Het Comité van de Permanente Vertegenwoordigers is 67 maal samengekomen voor een totaal van 118 dagen vergaderen.

## 2. Het leven van de Raad van Ministers en zijn problemen

Over de doden niets dan goed. Al wat volgt is het levende bewijs dat de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschap een levende instelling is. Wanneer hij samenkomt, zijn de pers en televisie van de partij: er staat wat te gebeuren.

Wanneer de ministers van de Negen de vergaderzaal verlaten, gaan de flitsen af, verzamelen de journalisten zich in trossen rond hen, houden hen de micro voor en richten hun televisiecamera's. De ministers van de Negen zijn de informateurs die ze ondervragen. Het zijn zij namelijk die de grootste beslissingen van de gemeenschap nemen, die de landbouwprijzen bepalen, beslissen over de Europese regelgeving - allemaal maatregelen die, na publicatie in het *Publicatieblad* van de Gemeenschap, juridische daden worden die onmiddellijk van toepassing zijn in onze landen. En dit zijn geen verwaarloosbare daden, want ze hebben te maken met de rechten, de bescherming of de levensstandaard van de 250 miljoen burgers van Europa.

Het Europees Parlement heeft niets in te brengen tegen de Raad van Ministers van de Gemeenschap en zijn beslissingen, want de Raad is de echte wetgever (enkel het Europees Gerechtshof in Luxemburg kan in laatste instantie een beslissing van de Raad tenietdoen als deze niet via rechtswege zou zijn genomen). Om wetten te maken en prijzen te bepalen, heeft de Raad van Ministers van de Gemeenschap slechts één, maar zeer belangrijk ding nodig: een voorstel van de Europese Commissie. Hij heeft eveneens de mening nodig van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité. Wat deze meningen echter ook zijn, juridisch wegen ze niet zwaar aangezien de Raad niet verplicht is ze te respecteren. Ze moeten alleen op tafel liggen.

### De ziekte van de Raad

Als de Europese Gemeenschap al een soeverein heeft in de traditionele zin, dan is het zijn Raad van Ministers. Zoals de heer in het feodale tijdperk en het Parlement in een democratisch regime, heeft de Raad het recht wetten te maken en het recht te bepalen. Een recht dat niet alleen van toepassing is in een Staat, maar in de negen landen tegelijkertijd. De macht van deze soeverein is ongeëvenaard, vergelijkbaar met Karel V, die *“een rijk had waar de zon nooit onderging”*.

De Raad van Europese Ministers is immers de wetgever van een Gemeenschap die hoofdzakelijk op economie steunt. Maar in de moderne wereld is het de economie die steeds meer het politieke leven bepaalt: gaan de internationale conferenties aan de Top niet meestal over economische en monetaire problemen? Bovendien kan de Raad van Ministers van de Gemeenschap, met een unanieme beslissing, onderwerpen aansnijden die niet formeel in de Europese verdragen ingeschreven zijn en, na bespreking, beslissingen nemen op voorwaarde evenwel dat dit unaniem gebeurt.

Doordat de Raad over macht en kracht beschikt, is hij een soeverein die zich er echter niet van bewust lijkt te zijn. Vreemd genoeg is hij vaker dan gewenst blootgesteld aan heuse verlammingcrisisen. In tegenstelling tot de despoot die zijn wil aan zijn onderdanen oplegt, lijkt hij dan onbeslist, perplex, zonder wil.

### Waarom zijn de beslissingen zo moeilijk te nemen?

Dat het besluitvormingsorgaan van de Europese Gemeenschap zo veel moeite heeft om beslissingen te nemen, is omdat het complex van aard is. Uit een wat meer diepgaande analyse blijkt dat de Raad van Ministers te werk gaat vanuit een filosofie van negen volledig originele luiken, die al even moeilijk te doorgronden is als de geheimen van het Kremlin.

De Raad van Ministers van de Gemeenschap bestaat uit vertegenwoordigers van negen landenregeringen die

in principe gelijke rechten hebben. De omvang en de macht van deze landen is echter zo divers dat de Europese verdragen de verschillen niet konden negeren. Onafhankelijk van de eenvoudige formule “*één Staat, één stem*” voor de problemen die unanimiteit vergen, hebben de Europese Verdragen voor de Raad werkingsregels uitgevaardigd die ook voorzien in de stemming met eenvoudige meerderheid en een evenwicht van de stemmen voor de stemmingen met gekwalificeerde meerderheid. De vier grote landen van de Gemeenschap hebben dus recht op tien stemmen, België en Nederland op vijf, Denemarken en Ierland op slechts drie stemmen en Luxemburg op twee. De gekwalificeerde meerderheid bedraagt 41 stemmen.

Sinds 1966 wordt vaak geopperd dat het unanimitieitsprincipe bij de Raad van Ministers voor zijn besluiteloosheid zorgt. Het probleem is echter niet zo eenvoudig. In de eerste plaats kwam aan de grote crisis die het Franse beleid van de lege stoel in 1965 veroorzaakte, geen einde in januari 1966 in Luxemburg, toen de Raad van Ministers van de Gemeenschap besloot in de toekomst de formule van de unanimiteit te blijven toepassen voor vitale problemen. Dat was ongetwijfeld de wens van Frankrijk, maar de vijf andere regeringen namen er alleen akte van, zonder ermee in te stemmen. Anderzijds lieten de regeringsleiders van de Negen in december 1974 in Parijs hun intentie blijken om de unanimitieitsregel in zoveel mogelijk gevallen achterwege te laten om een betere werking van de Gemeenschap mogelijk te maken.

Het Verdrag van Rome zelf maakt echter het onderscheid tussen een unanieme beslissing en een meerderheidsbeslissing. De meerderheidsbeslissingen hebben over het algemeen enkel betrekking op gevallen waar een vooraf door de leden van de Gemeenschap unaniem vastgesteld beleid moet worden toegepast en beheerd: bijvoorbeeld, de organisatie van landbouwmarkten, de begroting en de toekenning van de tariefcontingenten.

Welnu, van alle ontwerpen die de Raad voor het ogenblik ter beslissing zijn voorgelegd, komt slechts eenderde voort uit een meerderheidsstemming. Telkens er een nieuw gemeenschapsbeleid moet worden gedefinieerd en nationale wetten dichter bij elkaar moeten worden gebracht, geeft men de voorkeur aan het unanimitieitsprincipe. Zo is een unanieme beslissing nodig om nieuwe domeinen toe te voegen aan de bevoegdheid van de Gemeenschap.

Bovendien zal het in de toekomst niet zo gemakkelijk zijn om geen rekening te houden met het unanimitieitsprincipe, want alle door de Europese verdragen bepaalde beleidslijnen zijn stilaan in de praktijk gebracht, in zoverre dat elke vooruitgang in de Europese opbouw voortaan enkel kan worden verwezenlijkt door een nieuw gemeenschappelijk beleid aan te nemen. Vandaag gaan we dus minder vooruit door eenvoudige verklaringen te doen dat we afzien van het unanimitieitsprincipe, dan door tijdens de Raad van Ministers druk uit te oefenen op een land dat niet vooruitgaat. Deze druk zal niet alleen worden uitgeoefend door de acht andere regeringen. Het is ook die van de pers die de ministers lastigvalt bij de uitgang van de Raadzaal, klaar om de publieke opinie te mobiliseren indien een Staat zich zekere tijd verzet tegen beslissingen die bestemd zijn om de Europese constructie vooruit te helpen.

In werkelijkheid is het, als de Raad van Ministers geen beslissing neemt over belangrijke zaken of niet snel genoeg vooruitgaat, minder te wijten aan het stemmingssysteem dan aan het feit dat hij steeds moeilijkere onderwerpen moet bespreken die steeds nauwer verband houden met de nationale belangen.

### **De kern van het probleem: nationale privileges**

De bewering dat de Raad van de Gemeenschap geen enkele beslissing neemt, is gemakkelijk door de statistieken te weerleggen. Hij neemt onophoudelijk verordeningen, besluiten en resoluties aan. Er blijven niet minder dan 241 voorstellen van de Europese Commissie waarover de Raad van Ministers zich nog beraadt, hoewel het Europees Parlement zich al meer dan een jaar over 111 ervan heeft uitgesproken.

Een onderzoek van deze voorstellen in afwachting maakt de echte kern van het probleem duidelijk. Ze hebben bijvoorbeeld te maken met de uniformering van de tonnenmaat en het gewicht van de vrachtwagens, waarover de Raad al sinds begin jaren '60 tevergeefs discussieert, of de harmonisering van de belastingen op kapitaalinkomsten. Ze hebben tevens betrekking op de oprichting van een Europese Naamloze Vennootschap en het dichterbij elkaar brengen van de wetgevingen inzake kapitaalvennootschappen. Het is

duidelijk dat elk van deze voorstellen nationale privileges zal wijzigen die al tientallen jaren verworven zijn of, eenvoudiger, praktijken en gewoontes, om de nationale bijzonderheden aan te passen aan de eisen van de gemeenschap.

De oppositie die de betrokken of benadeelde landen voeren, vertraagt elke besluitvorming. Dit verzet blijft vaak dieper hangen bij de geviseerde regeringen dan de druk die ze ondergaan tijdens de zittingen van de Raad in naam van de Europese solidariteit.

Tot de voorstellen die al jaren niet tot een beslissing hebben geleid, moeten we ook een groot aantal voorstellen in verband met het energiebeleid rekenen. Frankrijk gelooft in de macht van de Staat die, als voornaamste aankoper en verdeler, de verantwoordelijkheid op zich moet nemen voor de bevoorrading en deze in blok laten gelden voor de olieproducerende landen. Een andere groep, met Duitsland en Nederland, geeft daarentegen blijk van de lessen die werden getrokken uit de oliecrisis gedurende dewelke de best en langst bevoorraden landen tegen de beste prijzen deze waren die de regels van de markt hadden laten spelen voor de distributie en prijsvorming.

Wat het energiebeleid betreft, is het echter niet alleen de welbekende theoretische tegenstelling tussen de vrije en de geleide markteconomie die de beslissingen vertraagt. Er is in de Gemeenschap namelijk een land - Groot-Brittannië - dat sinds kort over oliebronnen beschikt, en acht andere die hoofdzakelijk consumerende landen blijven. Wanneer ze in enkele uren tot een gemeenschappelijk standpunt moeten komen dat zo fundamenteel verschillende nationale belangen moet verzoenen, ervaren de ministers een echte verscheurdheid, ook al zijn ze zich ervan bewust dat een gemeenschappelijk energiebeleid en dito houding ten opzichte van derde landen enkel winstgevend kan zijn voor alle Negen. Op dit vlak staat de Gemeenschap dus voor een cruciaal probleem dat niets te maken heeft met de doeltreffendheid van de werkmethodes van de Raad.

Hieruit blijkt dat, zolang de Raad van Ministers van de Gemeenschap zal bestaan, men zal praten over zijn gebrek aan efficiëntie en het feit dat de burgers er te weinig controle over hebben.

Sommige hervormingsgezinden zouden deze laatste leegte willen oplossen door bijvoorbeeld te eisen dat de discussies openbaar zijn in plaats van zich achter gesloten deuren af te spelen. Het is duidelijk dat deze formule de efficiëntie van de instelling enkel nog meer in het gedrang zou brengen: de regeringen zijn niet bereid over hun belangen te debateren voor een publiek van aandachtige observeerders.

### **Een zeer beperkte kring**

Alle pogingen om de werkmethodes van de Raad van de gemeenschap te rationaliseren, hebben in werkelijkheid altijd geneigd tot een intensivering van het confidentiële karakter van zijn werkzaamheden en een nog strengere beperking van het aantal personen dat aan de sessies mag deelnemen.

Voor elke sessie ontmoeten de voorzitter van de Europese Commissie en de voorzitter van de Raad van Ministers elkaar, waarna de zitting van de Raad begint met een beperkte bespreking van het werkprogramma opdat alles daarna vlotter kan verlopen. Vaak neemt deze voorafgaande vergadering echter zoveel tijd in beslag dat de immer gehaaste ministers niet voldoende tijd overhouden om de hele agenda aan bod te laten komen. Zodra de plenaire zitting van de Raad, waaraan meer dan 100 personen deelnemen, is geopend, probeert de voorzitter het aantal deelnemers ervan te beperken. Soms blijven alleen nog de ministers, hun staatssecretarissen en de “permanente vertegenwoordigers” in de zaal. Soms trekken de negen ministers zich zelfs terug in “superconclaf” met een lid van de Europese Commissie. Er wordt bijna geen enkele belangrijke beslissing op het niveau van de Gemeenschap genomen zonder dergelijke zeer beperkte Raad van Ministers.

### **Het groepsgevoel van de Ministers van Landbouw**

De Raad van Ministers van de Gemeenschap heeft niet de eigenschappen van een organische eenheid. Officieel is er inderdaad maar één “Raad van de Europese Gemeenschap” die tussenbeide komt als wetgever

en die het Europees recht bepaalt op voorstel van de Europese Commissie.

Deze Raad is echter in de eerste plaats onderverdeeld in elf gespecialiseerde raden, op basis van de te behandelen onderwerpen (industrie, landbouw, buitenlandse zaken, enz.), elk bestaande uit negen ministers die omringd zijn met een team van staatssecretarissen, hoge ambtenaren, bestuurders en bedienden. Elk van deze Raden heeft zijn eigenheid.

Sommige Raden, die frequent zetelen, hebben een groepsgevoel ontwikkeld dat hen kan helpen de nationale verschillen te overwinnen. De ministers van landbouw hebben bijvoorbeeld de neiging geïrriteerd te raken wanneer er een inmenging dreigt van de ministers van Buitenlandse Zaken in hun domein. Ze proberen dan als eerste de beslissing te nemen door het vooruitzicht te trotseren van drie of vier marathonzittingen verspreid over verschillende nachten waardoor ze hun zaken onderling kunnen regelen, in het kader van de tweejaarlijkse vergaderingen met hun collega's die plaatsvinden in het land dat het voorzitterschap van de Raad waarneemt. De Ministers van Buitenlandse Zaken bezoeken verre landen en ondertekenen ambitieuze commerciële en samenwerkingsakkoorden met de halve wereld. Ze kennen hen vaak zeer genereuze importquota toe voor landbouwproducten. Het zijn evenwel de Ministers van Landbouw die vervolgens in Brussel moeten onderzoeken hoe deze lasten evenredig te verdelen over onze landen.

De Raad van Ministers van Economie en Financiën zetelt, net als de Landbouwrap, regelmatig, bijna elke maand. Het uiteenvallen van de Europese "slang" en de diversiteit van de inflatiecijfers tasten de solidariteitsgeest echter aan. De Ministers van de landen die deel uitmaken van de "slang", houden hun eigen vergaderingen, een initiatief dat op weinig waardering kan rekenen van de Britten, de Ieren en de Italianen die in 1972-1973 de "slang" verlieten, vóór de Fransen.

De Ministers van Energie, Begroting, Sociale Zaken, Transport en Milieu komen één- of tweemaal per jaar samen, wat niet volstaat om een groepsgeest te creëren. Die van Justitie en Onderwijs ontmoeten elkaar éénmaal per jaar. De Staatssecretarissen van de ministeries van Financiën, verbonden aan de Raad van Begroting, voelen zich inderdaad solidair om met rood potlood de begrotingsvoorstellen van de Europese Commissie te verbeteren. Wanneer het er echter op aankomt de voor de begroting van de Gemeenschap unieke Europese rekeneenheid toe te passen, treden de uiteenlopende nationale belangen weer op de voorgrond. Ook de Ministers van Onderzoek en Ontwikkeling hebben inderdaad gemeenschappelijke doelstellingen, maar zodra het gaat om het nodige geld voor de realisatie ervan, verdwijnt de solidariteit vaak als bij toverslag.

### **Ministers van Buitenlandse Zaken met twee hoeden**

Tot 1975 was de Raad van Ministers van de Gemeenschap eigenlijk niet meer dan een geheel van gespecialiseerde Ministerraden onder de onbetwiste autoriteit van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken. Deze laatste, die elke maand zetelde, was eindverantwoordelijke voor het succes van de werkzaamheden van de Negen. Hij aarzelde dan ook niet de bedekte bedreiging te gebruiken om zich in sommige domeinen te mengen wanneer de twijfel te lang dreigde te duren.

De Ministers van Buitenlandse Zaken blijven bevestigd in hun bewakingsrol. Ze werden namelijk belast met de coördinatie van de politieke samenwerking, onafhankelijk van hun eigen communautaire activiteit die is bepaald door het Verdrag. Eerst moesten ze onder druk van de Franse Minister van Buitenlandse Zaken Michel Jobert een duidelijk onderscheid maken tussen hun taken bij de Raad van Ministers van de Gemeenschap en die van coördinatoren van het soevereine buitenlandse beleid van hun land. Vandaar de paradoxale situatie - zoals het geval was in volle oliecrisis - dezelfde dag te moeten zetelen in Kopenhagen voor de politieke samenwerking en in Brussel voor de Raad van Ministers van de Gemeenschap en zo tijd en ... kerosine te verspillen. Dit extreme geval heeft het kunstmatige karakter van het onderscheid aan het licht gebracht. Vandaag slagen de Ministers van Buitenlandse Zaken erin hun beide hoeden van officieel lid van de Raad van de Gemeenschap en van "deelnemer" aan een informele vergadering "in het kader van de politieke samenwerking" te verenigen.

Meerdere malen per jaar verplaatsen ze zich, overigens in fabelachtige kastelen met rijkelijk gevulde tafels,



om collegiaal na te denken over de problemen die zich stellen. Of het nu gaat om politieke samenwerking of eigenlijke communautaire taken.

De ministers kunnen immers niet permanent in de Raad zetelen. Dus hebben ze in Brussel een “Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de Lidstaten” opgericht, ook wel COREPER genoemd, een organisme waarover de Europese verdragen niet spreken.

### **Het COREPER sorteert**

Dit Comité is het grote sorteerorgaan van de Gemeenschap. Al wat een beslissing van de Raad van Ministers kan worden, moet via dit Comité gaan. Alleen de kwesties die door de permanente vertegenwoordigers zijn bestudeerd, komen namelijk aan bod in de zitting van de Raad van Ministers.

De permanente vertegenwoordigers zijn altijd hard aan het werk. Elk van hen pendelt onafgebroken tussen de hoofdstad van zijn land en het centrum van Europese activiteiten om als tussenpersoon te fungeren tussen de nationale diensten en die van de eurocraten. We moeten overigens opmerken dat deze moeilijke functie zijn titularis zeer vaak brengt tot Staatssecretaris in zijn land of tot lid van de Europese Commissie.

De permanente vertegenwoordigers van het eerste uur hebben aanzienlijk werk verricht voor Europa. Ze hebben niet gearzeld zelf de verantwoordelijkheden op te nemen en de moeilijkste zaken zo aangenaam mogelijk te maken voor hun ministers, opdat deze laatsten alleen nog “ja” moesten zeggen. Vandaag, in de grotere, meer vertakte en bureaucratische Gemeenschap van de Negen, blijven de permanente vertegenwoordigers immers meer dan honderd beslissingen tot op de laatste komma voorbereiden, zodat de Raad ze enkel nog “in punt A” moet aannemen, dat wil zeggen als een eenvoudige formaliteit. Daarentegen proberen ze geen oplossing meer te vinden voor de grote politieke problemen. Hoe zouden ze dat kunnen wanneer de Ministers van Financiën en Buitenlandse Zaken zelf ervoor zorgen dat ze het terrein dat is voorbehouden aan de regeringsleiders, niet meer betreden?

### **Het voorzitterschap**

Onder de permanente vertegenwoordigers spannen de commissies van de Raad van Ministers van de Gemeenschap tijdens gespecialiseerde vergaderingen (2.000 in 1975) zich in om projecten te doen vooruitgaan, zodat ze de Raad bereiken via het smalle kanaal van de permanente vertegenwoordigers. In 1975 kwamen niet minder dan 10.000 nationale deskundigen aan deze gespecialiseerde vergaderingen deelnemen, zowel in Brussel als in Luxemburg.

Elk van de negen landen van de Gemeenschap neemt een beurtrol op zich als voorzitter van de Raad van Ministers gedurende zes maanden. Tijdens deze zes maanden doet het voorzitterschap zijn best om de bereikte resultaten zo goed mogelijk tot hun recht te laten komen. In werkelijkheid zit het alleen maar voor, zonder over echte beslissingsbevoegdheid te beschikken. Het kan handig manoevreren en, bijvoorbeeld, de deadlines voor sommige projecten die het afgewerkt wil zien voor het einde van zijn mandaat, vervroegen. Maar elk ander land kan die plannen omvergoeien. Zo is het voorzitterschap meestal tevreden als het eenderde van de projecten die het oorspronkelijk had gepland, kan afronden.

Voorzitten wordt voor onze landen een steeds moeilijkere organisatieklus. De grote landen stellen een korps aan van een honderdtal ambtenaren belast met het voorzitten van de verschillende gespecialiseerde commissies. De kleine landen moeten dezelfde taken vervullen met een dozijn of een half dozijn hoge functionarissen. Vooral voor de kleine landen is het voorzitterschap een taak die al wat men kan eisen qua fysieke weerstand van de permanente vertegenwoordigers en hun teams overschrijdt.

### **Infrastructuur**

De auteurs van het eerste Europees Verdrag dat de E.G.K.S. oprichtte, wilden een sterke Hoge Autoriteit creëren bestemd om de voornaamste instelling van de Gemeenschap voor Kolen en Staal te worden. Het secretariaat van de Raad van Ministers moest daarentegen, volgens Konrad Adenauer, belast zijn met puur

technische taken en zodoende naar een jonge man gaan die de plaatselijke omstandigheden goed kende.

Vandaag nog ziet het secretariaat van de Raad zijn taak als hoofdzakelijk technisch. Maar de techniek van de organisatie van honderd zittingsdagen van de Raad en tweeduizend gespecialiseerde commissievergaderingen per jaar vraagt een eigen administratie. Deze telt, inclusief vertalers maar zonder de tolken, 1.500 ambtenaren onderverdeeld in vijf algemene directies en een juridische dienst. De kracht van het Secretariaat van de Raad berust in zijn structuur die sinds 1952 ongewijzigd is gebleven.

Vandaag blijkt dat als de taken van het Secretariaat van de Raad niet op een onberispelijke manier hadden kunnen worden vervuld, de Europese ervaring had moeten worden onderbroken, zo moeilijk is ze te organiseren.

De Raad van Ministers van de Negen maakt het slechte en het goede weer in de Gemeenschap. De namen die sinds het eerste uur en tot vandaag met de beslissingen verbonden zijn, zijn belangrijk in dit opzicht: van Alcide de Gasperi tot Valéry Giscard d'Estaing, met ook nog Konrad Adenauer, Jean Bech, Paul-Henri Spaak, Willy Brandt, Edgar Faure, Joseph Luns. Geen enkele grote naam ontbreekt in de annalen.

### **De cycli van de Raad**

Jaren of periodes van mislukking of succes van de Raad van Ministers van de Gemeenschap vormen cycli die elkaar afwisselen en die even moeilijk te ontcijferen zijn als de conjunctuurcycli.

De gunstige periodes voor de interne organisatie van Europa waren de eerste jaren van de versnelling van de douane-unie en de creatie van de Gemeenschappelijke Landbouwmarkt van 1959 tot 1962.

De mislukking van de eerste toetredingspoging van Groot-Brittannië bracht de Gemeenschap begin 1963 in een fase van vertraging die snel werd gevolgd door een heropleving. De crisis van het tweede halfjaar van 1965 en de nieuwe weigering van Frankrijk in 1967 in antwoord op de tweede Britse vraag tot toetreding veroorzaakten echter twee zware tegenslagen. We moesten wachten op de beslissingen met betrekking tot de progressieve installatie van de economische en monetaire unie en de opening van de uitbreidingsgesprekken in 1970-1971 voor een nieuwe gunstige periode voor de Gemeenschap. Deze fase duurde totdat de internationale monetaire crisis nieuwe problemen met zich meebracht.

Na het dal van de oliecrisis van 1974, bracht de beslissing over de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement een nieuw perspectief op politiek gebied. We moeten echter nog wachten om te weten of de voorwaarden er zijn voor een nieuwe start op het vlak van de interne organisatie van de Gemeenschap.

### **Grotere successen buiten dan binnen de Gemeenschap**

Het succes van de Gemeenschap in buitenlandse relaties, gedragen door het manifeste vertrouwen ervoor in de hele wereld, vormen een sterker stijgende curve dan de successen binnen de Gemeenschap.

Dat is helemaal niet verbazend aangezien de vertegenwoordigers van de regeringen van onze landen die binnen de Raad verenigd zijn, de Gemeenschap in de eerste plaats beschouwen als een middel om hun nationale belangen samen te vertegenwoordigen tegenover de buitenwereld en efficiënter dan wanneer ze ze geïsoleerd zouden voorstellen. Ze geven dus voorrang aan de façade die ze mooi opgeblonken houden.

Daarentegen hebben ze het moeilijk wanneer ze, op binnenlands vlak, de nationale gouvernementele privileges niet kunnen opgeven ten voordele van de Gemeenschap.

De Europese Gemeenschap kan echter niet veel langer meer een te sterke tegenstelling verdragen tussen de spectaculaire buitenlandse successen en een gebrekkige interne structuur. De Raad van Ministers van de Negen moet bijgevolg, net als een nationale regering, ernaar streven om een communautair binnenlands beleid te voeren. Op lange termijn worden de buitenlandse successen afgewogen tegen de kracht en kwaliteit van de interne structuur. Een raad die zichzelf enkel beschouwt als een vergadering van

regeringsvertegenwoordigers die de belangen van hun landen garanderen, kan geen gemeenschappelijk binnenlands beleid bepalen.

Ondanks de nationale afkomst van zijn negen leden moet de Raad van Ministers van de Gemeenschap, net als het Europees Parlement, het Gerechtshof en de Europese Commissie, zichzelf beschouwen als een communautair orgaan om zijn opdracht tot een goed einde te brengen. Als hij het zo moeilijk heeft om hierin te slagen, komt dit omdat hij verplicht is negen mentaliteiten samen te smelten in eenzelfde lichaam.

Rainer Hellmann

### 3. Radiografie van een marathon

De marathons waar de Ministers van Landbouw van de Negen zichzelf elk jaar aan overleveren, vormen een frappant voorbeeld van de werking van de Raad van Ministers van de Gemeenschap. Om dit dossier te illustreren, gaan we onze lezers ook een analyse voorstellen van de Homerische marathon die eindigde in de ochtend van 6 maart jl. met de *ex aequo*-overwinning van negen atleten ten prooi aan totale uitputting.

De Ministers van Landbouw van de Negen, die goed uitgerust in Brussel waren aangekomen, hadden vier dagen lang te gaan, van dinsdag 2 maart om 10 uur tot zaterdag 6 maart om 3.40 uur, een hindernissenrace van 54 uur harde inspanningen, gekenmerkt door dramatische toppunten, maar eindigend met een nuttige *happy end* voor de hele Europese Gemeenschap.

Zoals elk jaar in dezelfde periode kwam het erop aan de landbouwprijzen voor de volgende campagne te bepalen. De Ministers van Landbouw waren gehaast, want de eigenaars van melkvee en producenten van rundvlees wachtten ongeduldig op hun beslissingen over de prijzen. Bovendien richtte de wijnoorlog in het zuiden van Frankrijk een ravage aan na maandenlang te hebben gewogen op de landbouwdebatten.

De ministers waren zich ten volle bewust van de talloze moeilijkheden van de situatie. Maar ze wisten dat de inzet van het gemeenschappelijk landbouwbeleid de belangen van de Europese boeren, de consumenten en de belastingbetalers van de Gemeenschap ver overschreed. De inzet was uiteindelijk het bestaan van de hele gemeenschappelijke markt zelf en het verderzetten van de inspanningen voor Europese integratie op basis van het Verdrag van Rome. Ze wisten dat de onderhandelingen lastig zouden zijn, het gepingel hardnekkig, maar ze waren allemaal gekomen met de wil om een compromis te vinden waarvan we hieronder het traject overtekenen.

#### Plaats

Brussel, Karel De Grote-gebouw, 15<sup>e</sup> verdieping, zaal b, Wetstraat 190 (tegenover het Berlaymontgebouw waar de Commissie is ondergebracht).

#### Deelnemers

De negen Ministers van Landbouw, dat wil zeggen de voorzitter van de Raad Hamilius (Luxemburg), de ministers Van der Stee (Nederland), Peart (Verenigd Koninkrijk), Lavens (België), Dalsager (Denemarken), Ertl (Duitsland), Bonnet (Frankrijk), Clinton (Ierland), Marcora (Italië) en dhr. Lardinois, lid van de Europese Commissie, verantwoordelijk voor landbouwzaken.

#### De actie

##### Dinsdag 2 maart 1976:

*10.15 uur:* nadat dhr. Hamilius de sessie heeft geopend, besluit de Raad de discussies in beperkt comité verder te zetten (zes personen per delegatie). De andere ambtenaren en deskundigen verlaten de zaal.

*15 uur:* na het ontbijt gaan de discussies verder op basis van een 130 pagina's tellend document dat is uitgewerkt door het speciaal landbouwcomité.

20 uur: de zitting wordt opgeheven. De deelnemers gaan hun laatste normale nacht van de week doorbrengen.

### **Woensdag 3 maart 1976:**

9.30 uur: nieuwe vergadering van de Raad.

15 uur: de Raad zet de werkzaamheden van de voormiddag verder en onderzoekt de verschillende productiesectoren.

17 uur: onderbreking van de onderhandelingen. Dhr. Lardinois, lid van de Europese Unie, steekt de straat over om deel te nemen aan de deliberaties van de Commissie over de compensatiebedragen.

20 uur: de deliberaties van de Raad worden in beperkt kader hervat.

21.30 uur: de Voorzitter van de Raad trekt zich samen met zijn medewerkers terug om een eerste compromisvoorstel uit te werken.

### **Donderdag 4 maart 1976:**

4 uur: de ministers keren terug naar hun hotel terwijl de compromisvoorstellen van het voorzitterschap door het Secretariaat-generaal van de Raad worden vertaald en gereproduceerd.

9 uur: de Staatssecretarissen komen samen om het compromis over de wijn te bespreken. Ze hebben intussen vernomen dat de manifestaties in het zuiden van Frankrijk aan twee personen het leven hebben gekost.

11 uur: de Raad komt in beperkte zitting samen (drie personen per delegatie). De Voorzitter legt zijn compromisvoorstel uit. De delegaties trekken zich terug om na te denken. De telexlijnen met de hoofdsteden van de Gemeenschap zijn overbelast.

16 uur: voorzitter Hamilius nodigt zijn collega's uit om hun reacties bekend te maken. Dhr. Lardinois noteert de verschillende stellingnames aandachtig: het kader van "politiek mogelijk" begint te verschijnen.

23 uur: de zitting wordt onderbroken en de Europese Commissie wordt uitgenodigd om een nieuw compromisvoorstel in te dienen. Dhr. Lardinois ontvangt de Ministers van Landbouw één voor één en trekt zich vervolgens terug met zijn medewerkers.

### **Vrijdag 5 maart 1976:**

8 uur: het compromisvoorstel van de Commissie wordt naar de vertaling gestuurd.

12 uur: de Raad komt in beperkt kader samen na nieuwe bilaterale gesprekken van dhr. Lardinois met de Ministers.

16 uur: de negen delegaties geven hun eerste reacties te kennen.

18 uur: onderbreking. Dhr. Lardinois past zijn compromisvoorstel aan.

21.30 uur: voorzitter Hamilius nodigt zijn collega's uit dit nieuwe voorstel te aanvaarden. Acht ministers aanvaarden, slechts één weigert. De zitting wordt onderbroken.

22 uur: de negen ministers en dhr. Lardinois zetelen alleen om een oplossing te zoeken in een informeel kader.

### **Zaterdag 6 maart 1976:**

3 uur: de Raad komt opnieuw samen. De negende minister zegt ja. Voorzitter Hamilius sluit de zitting. Hierna volgen de persconferenties om de journalisten die op de gelijkvloerse verdieping wachten, in te lichten.

### **Epiloog**

15 maart maakt het speciaal Landbouwcomité komaf met de problemen van de laatste minuut. De Ministers van Financiën die in Raad verenigd zijn, hadden namelijk in vijf minuten de in 54 uur moeizaam opgebouwde constructie ontrafeld wegens monetaire problemen. Om 17 uur keurt de Raad van Ministers van Financiën de verordeningen formeel goed die die dag in het *Publicatieblad* nr L 67 verschenen. Het landbouwjaar kan beginnen zoals gepland, namelijk op 15 maart.

#### 4. De nieuwe macht: de Europese Raad

De “Europese Raad”, gevormd door de regeringsleiders van de negen landen van de Gemeenschap verscheen op 10 oktober 1974 om middernacht aan het firmament van de Europese instellingen - terwijl hij toch een *ad hoc* karakter houdt zoals we verder zullen zien - terwijl de voorzitter Giscard d’Estain voor enkele honderden journalisten verzameld aan de avenue Kléber in Parijs verklaarde: “*We hebben de laatste Europese Top bijgewoond en deelgenomen aan de eerste Europese Raad. De Europese Top is dood, lang leve de Europese Raad!*”.

Op een tamelijk theatrale maar ongetwijfeld doeltreffende manier slaagde dhr. Giscard d’Estaing er zo in om aan de publieke opinie meteen een benaming op te dringen die zijn collega’s hadden bestreden en die eigenlijk in geen enkel document voorkomt dat toen door de Negen werd aangenomen. Het is pas later, toen Denemarken zijn achterhoedegevecht opgaf, dat deze benaming van “Europese Raad” officieel werd aangenomen.

Hij slaagde er eveneens in bij de publieke opinie het gevoel te creëren dat een nieuwe, efficiëntere, concretere “Europese macht” die dichter bij de realiteit stond, eindelijk was geboren. Het is veelbetekenend dat de negen regeringsleiders, gelijktijdig met de beslissing tot oprichting van de “Europese Raad”, enerzijds hun wil openbaar bevestigden om de verkiezing met algemeen stemrecht van het Europees Parlement “zo spoedig mogelijk” te realiseren. Dit deden ze door voor het eerst de datum 1978 te noemen. Anderzijds gaven ze een mandaat aan één van hun collega’s, dhr. Tindemans, de Belgische Eerste Minister, om een rapport op te stellen over de Europese Unie. Dit rapport moest de Negen in staat stellen om het zo snel mogelijk eens te worden over een gezamenlijke opvatting over deze Unie.

Deze drie elementen, die verbonden zijn, hebben in de ogen van de meeste waarnemers een historisch keerpunt veroorzaakt in het proces van de Europese constructie.

#### Een goede dosering

Als we geen rekening houden met de vergadering van december 1974 - waarin de Europese Raad werd geboren - stellen we vast dat deze instelling tot op heden vijf vergaderingen heeft gehouden:

- 10-11 maart 1975 in Dublin  
(voorzitter Cosgrave)
- 16-17 juli in Brussel  
(voorzitter Moro)
- 1-2 december 1975 in Rome  
(voorzitter Moro)
- 1-2 april 1976 in Luxemburg  
(voorzitter Thorn)
- 12-13 juli 1976 in Brussel  
(voorzitter den Uyl).

Hij zal bovendien op 29-30 november samenkomen in Den Haag (voorzitter Den Uyl), en we weten al dat hij onder het Britse voorzitterschap zal samenkomen op 21-22 februari 1977 in Brussel en op 28-29 juni in Londen. Een derde vergadering zal ongetwijfeld plaatsvinden onder het Belgische voorzitterschap.

Overeenkomstig het “communiqué” van december 1974, komt de Europese Raad dus driemaal per jaar samen, maar ook “telkens als het nodig is”. Zonder dat dit is opgenomen in de gepubliceerde teksten zijn de regeringsleiders overeengekomen om éénmaal per halfjaar samen te komen in de hoofdstad van de Staat die het voorzitterschap van de Raad vervult, en een derde keer in het jaar waar de Gemeenschapsraad normaal bijeenkomt. Deze “dosering” moet voldoening geven aan de “orthodoxen”, voor wie de Europese Raad altijd

zou moeten samenkomen op de plaats waar de zetel van de Raad van Ministers van de Gemeenschap is gelegen, een instelling waarin door de verdragen is voorzien.

### **Een zinnetje**

Een andere toegeving aan de communautaire orthodoxie ligt in het feit dat de regeringsleiders samenkomen “*vergezeld van hun Ministers van Buitenlandse Zaken*” (terwijl het oorspronkelijk de bedoeling was de vergaderingen te houden met “alleen” de regeringsleiders) en vooral dat ze samenkomen “*in een Raad van de Gemeenschap en krachtens de politieke samenwerking*”.

Deze laatste zin is zeer belangrijk en verdient een kort commentaar. Hij betekent in de eerste plaats dat de regeringsleiders juridisch geen nieuwe Europese instelling hebben willen creëren waarvoor overigens de verdragen hadden moeten worden herzien. Ze hebben blijkbaar de stelling aanvaard van degenen die menen dat de Raad van de Gemeenschap zoals bepaald door de verdragen, zeer goed kan samenkomen op het niveau van de regeringsleiders zonder daarom van aard te veranderen. Dit punt is heel belangrijk in die mate dat het veronderstelt dat de Europese Raad de communautaire procedures volgt, inclusief de aanwezigheid van de Europese Commissie.

Dit zinnetje wijst er vervolgens op dat de Negen een eind hebben proberen te stellen aan de absurde tweedeling volgens dewelke de “politieke samenwerking” van de ministers van de Negen, van intergouvernementele en juridische aard gestoeld op een “diplomatiek protocol” (gekend als Rapport Davignon), zorgvuldig moest gescheiden worden (in tijd en ruimte) van de Raad van Ministers van de Gemeenschap. We herinneren ons dat dit streven naar “scheiding” tot belachelijke ontwikkelingen had geleid zoals de alomtegenwoordigheid die dhr. Jobert de Ministers van Buitenlandse Zaken oplegde die dag in 1973 toen ze tegelijkertijd in Brussel en in Kopenhagen moesten zijn.

De regeringsleiders kunnen uiteraard evengoed communautaire problemen behandelen als problemen van niet-bilaterale intergouvernementele aard. Dit geldt ook voor de Ministers van Buitenlandse Zaken. Het is zo dat de volgende paragraaf van de mededeling aangeeft dat de Ministers van Buitenlandse Zaken “*in de Raad belast met een impuls gevende en coördinerende rol... bij dezelfde gelegenheid krachtens de politieke samenwerking kunnen bijeenkomen*”. We merken hierbij de wil op, in deze woorden uitgedrukt, om de rol van de Ministers van Buitenlandse Zaken te versterken door hun de expliciete taak van “*coördinatie en impuls geven*” toe te kennen ten opzichte van de zogenaamd “technische” werken die in het kader van de “sectoriële” vergaderingen van de Raad worden verricht (Ministers van Landbouw, Financiën, Transport enz.).

Alvorens te analyseren in welke mate deze essentiële eigenschappen van de “Europese Raad” overeenkomen met de rol die hij sinds zijn oprichting werkelijk heeft gespeeld, moeten we wat verder terug in de tijd om beter te begrijpen waarom en hoe deze nieuwe “entiteit”, die nog geen echte instelling van de Gemeenschap is, maar het wel kan worden, vorm heeft gekregen.

### **Jean Monnet lanceert de Europese Raad**

De recente “*Mémoires*” van Jean Monnet (1) maken voor het eerst openbaar wat enkele “ingewijden” destijds wisten. In augustus 1973 liet Jean Monnet een eerste balans opmaken van de uitvoeringsstaat van het programma waarover de Top in Parijs in oktober 1972 had beslist (zie “30 Dagen Europa” nr. 184, november 1973). Toen leek het hem dat “*niets vooruitging*». De instellingen van de Gemeenschap “*waren niet in staat de voorziene taken uit te voeren*”. De Raad van Ministers van de Gemeenschap was niet meer in staat te beslissen, “*het was meer het toneel geworden van fragmentarische technische discussies die het behoud van de unanimiteitsregel verhinderde af te sluiten*”.

Tegenover deze situatie stelde Jean Monnet eind augustus een tekst op waarin hij voorstelde dat de negen regeringsleiders besluiten “*zich in een voorlopige Europese regering te vestigen*”. Deze zou, in naleving van de geldende verdragen, een Organisatiecommissie van de Europese Unie hebben gevormd. Hij zou om de drie maanden samenkomen. Het ging er voor Jean Monnet om de Europese constructie uit het slop te halen

en - volgens zijn methode - de basisgegevens van het probleem te wijzigen om het op te lossen. Nog altijd volgens zijn methode deed hij een poging om de belangrijkste *leaders* van de Gemeenschap te overtuigen om zijn ideeën te aanvaarden. Hij praatte er persoonlijk over met kanselier Brandt en dhr. Heath. Hij verkreeg het principiële akkoord van dhr. Pompidou via dhr. Jobert (die de tekst van de voorstellen van dhr. Monnet aan de President had overhandigd gedurende de vlucht voor een bezoek aan China).

Zeer snel werd het idee publiekelijk gelanceerd door Ted Heath, eerst op 13 oktober 1973 in Blackpool, daarna door Georges Pompidou in een persconferentie. Willy Brandt, Mario Rumor en de andere regeringsleiders gingen principieel akkoord.

De krachtige formules van Jean Monnet waren onderweg evenwel lichtjes veranderd. Men praatte niet meer over een “*voorlopige regering*”, noch over een Commissie voor de organisatie van de Europese Unie. Het formele voorstel dat Georges Pompidou op 3 november presenteerde was “*met regelmatige tussenpozen vergaderingen te houden tussen enkel de Staats- en regeringsleiders*”.

De eerste van deze vergaderingen moest plaatsvinden op 14 en 15 december in Kopenhagen (het voorzitterschap kwam dus aan Denemarken toe). Wie zich de politieke en economische conjunctuur van die tijd herinnert (Kippur-oorlog, olie-embargo, aanwezigheid van de leiders van de olieproducerende landen in Kopenhagen) en sommige psychologische factoren (ziekte van Georges Pompidou, extreem zwakke politieke positie van Heath) en de ietwat in elkaar geknutselde organisatie van de “experimentele” top, zal niet verbaasd zijn dat deze op een totale flop uitdraaide. Hoewel het “principe” van de periodiciteit van de vergaderingen er werd bevestigd, kende deze namelijk geen praktische toepassing, meer bepaald wegens de dood van Georges Pompidou, het gedwongen vertrek van Willy Brandt uit de Kanselarij en de val van de regering van Ted Heath. Het Europese politieke kader was plots veranderd: andere *leaders* namen het roer over...

De komst van Valéry Giscard d'Estaing aan de macht deed de hoop weer opflakkeren. En Jean Monnet ondernam hernieuwde pogingen. Hij ontmoette de Franse president op 19 september 1974: “*Wat vooral ontbreekt in de Europese beslissingen — zegt hij hem —, is de autoriteit: de discussie wordt er georganiseerd, de beslissing niet*”. Valéry Giscard d'Estaing bevestigde hem zijn wil om zijn Europese lijn verder te trekken: “*Ik ben voor regelmatige vergaderingen van de Staats- en regeringsleiders - een heuse Europese Raad. Ik geloof ook dat we een datum moeten vastleggen waarop de verkiezingen met algemeen stemrecht moeten worden georganiseerd. Bovendien zullen we op een dag het unanimitébeleid moeten laten varen om beslissingen met een gekwalificeerde meerderheid te nemen*”.

Zo komen we tot het bijeenroepen van de top voorafgegaan door een “intiem diner” op het Elysée dat het brede voorakkoord voor 9-10 december mogelijk maakte...

### **Is de nodige impuls gekomen?**

Leo Tindemans merkt in zijn Rapport over de Europese Unie op dat de regeringsleiders ertoe zijn aangezet om eerst occasioneel en later regelmatig samen te komen omdat “*de institutionele structuren die de verdragen hadden ingesteld in de praktijk te zwak zijn gebleken om permanent de nodige impuls te verzekeren voor de Europese constructie*”.

Anderzijds merkt ambassadeur Dondelinger, permanente vertegenwoordiger van Luxemburg bij de Gemeenschap, in een zeer relevante studie die slechts beperkt werd verspreid, op dat “*de stap die in december 1974 werd gezet geen gewelddaad was met de bedoeling het bestaande institutionele systeem omver te werpen, maar een poging om een duidelijke leemte op te vullen in het hart van een organisme dat aan een gevaarlijk gebrek aan vitaliteit leed en elke dag iets meer risico op zijn eigen ontbinding liep*”. Dhr. Dondelinger ziet de reden voor deze duidelijke leemte niet in het ontbreken van de gepaste organen, maar in het onvermogen om correct te werken waarin de bestaande organen zich bevinden.

Het is op dit punt dat een diepgaandere analyse nodig is. Als die organen van de Gemeenschap niet werken is dat waarschijnlijk omdat de “politieke wil” om ze te doen werken ontbreekt. Hoe kunnen we dan

veronderstellen dat deze plots wel verschijnt, en als bij toverslag, in de vergaderingen van de regeringsleiders?

Deze analyse is nog niet mogelijk aangezien het leven van de Europese Raad nog niet voldoende elementen biedt. Het heeft hoogte- en dieptepunten gekend, organisatieproblemen, juridische en politieke onzekerheden in de aarde van de genomen “beslissingen” zelf. Het algemene gevoel is dat de Europese Raad geleidelijk aan de rol van een echte Europese instelling is gaan vervullen, maar in een context waaraan belangrijke veranderingen nodig zijn.

Eén ding is zeker: in de opvatting van sommigen, onder wie waarschijnlijk President Giscard d'Estaing, is de Europese Raad bestemd om het “*politieke machtscentrum*” te worden van een confederaal Europa met als natuurlijke gesprekspartner een met algemeen stemrecht verkozen Europees Parlement.

Voor het ogenblik is het moeilijk te zeggen of de Europese Raad zijn “impuls gevende” rol heeft vervuld. We kunnen ook niet zeggen of hij, zoals sommigen vreesden, heeft bijgedragen tot de verlamming van het normale besluitvormingsproces door de rol van beroepsinstantie te spelen waarnaar alle “moeilijke” of moeilijk geachte gevallen worden verwezen.

We moeten eraan herinneren dat de Europese Raad tijdens zijn vergadering in Dublin in maart 1975 het heeft mogelijk gemaakt de laatste hindernissen te overwinnen in het kader van de nieuwe onderhandeling met het Verenigd Koninkrijk, dat na zijn vergadering in Rome in december jl. de formele beslissing is gevallen over de Europese verkiezingen (er waren echter negen maanden nodig om deze beslissing in een formele akte te vertalen), dat ook in Rome een zeer belangrijk probleem, dat van een unieke vertegenwoordiging van de Gemeenschap in de Noord-Zuid-dialoog, werd opgelost. Tijdens de Europese Raad die in april jl. in Luxemburg samenkwam, heeft men er daarentegen toe bijgedragen dat het akkoord over de Europese verkiezingen weer in vraag werd gesteld, en tot een manifeste onenigheid over de opties van het economische beleid. De vergadering van juli die in Brussel plaatsvond, heeft dan weer een positieve uitkomst gehad: totaal akkoord over de samenstelling van het verkozen Europees Parlement en (hoewel informeel) benoeming van Roy Jenkins als toekomstige voorzitter van de Europese Commissie. De vergadering die eind november in Den Haag moet plaatsvinden, zal vooral moeten aantonen dat de regeringen van de Negen niet onder de verantwoordelijkheid uit willen om fundamentele beslissingen te nemen ten voordele van de Europese Unie op basis van het rapport dat de Belgische Eerste Minister Leo Tindemans in januari voorlegde.

En de toekomst? Het scepticisme gedomineerd door de hoop en de wil, de intieme overtuiging dat de wil en de actie de loop der gebeurtenissen kunnen veranderen inspireren de uitspraak van Jean Monnet: *“Niets evenaart het beslissingsvermogen van negen Staats- en regeringsleiders die regelmatig rond de tafel komen zitten met de Voorzitter van de Europese Commissie in een poging om problemen van gemeenschappelijk belang op te lossen. Als ze één of zelfs meer keren falen is dat niet verbazend, want geen enkele onderneming met deze ambitie gaat van een leien dakje. Als ze onderling niet de kracht vinden om te slagen, wel dan zullen we nieuwe wegen zoeken die naar de gemeenschappelijke beslissing leiden”*.

Ziehier een aanmoediging tot actie met een welomlijnd doel.

Emanuele Gazzo

(1) Éditions Fayard, Paris