

## De agenda van de Europese Raad in 2011: Bestrijding van oude en nieuwe crises

Petya Alexandrova en Jacqueline Gray\*

*Niet verrassend, macro-economische kwesties eisten wederom de meeste aandacht op tijdens de Europese Raadsvergaderingen in 2011. Een ander favoriet onderwerp van de Europese leiders – buitenlands beleid – bleef eveneens niet achter. Enkele relatief prominente thema's waren interne handel en financiën, energie- en migratiebeleid.*

### De economie: de crisis zet voort

Net als vorig jaar werden de conclusies van de Europese Raad gedomineerd door discussies over macro-economische zaken - 37% van de agenda viel binnen deze categorie. De prioriteit die werd gegeven aan dit onderwerp in relatie tot andere beleidsterreinen steeg licht ten opzichte van 2010. Hoewel een gedeelte van de discussie gericht was op de Europa 2020-strategie en de gevolgen ervan voor toekomstige economische groei en welvaart, ging een noemenswaardig gedeelte van de aandacht naar de financiële crisis in de EU, en de eurozone in het bijzonder. Dit onderwerp lokte discussies over financiële consolidatie en structurele hervormingen uit. De belangrijkste economische beslissingen werden tijdens de zitting in maart genomen. Zoals verwacht, werd het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) opgericht als permanente opvolger van de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF) uit 2010. Het ESM is een laatste redmiddel om, door middel van financiële steun onder strikte voorwaarden, stabiliteit te garanderen. Het Euro Plus Pact, de opvolger van het Stabiliteits- en Groeipact, werd aangenomen en regelmatig besproken tijdens de Raadsvergaderingen. Het moet opgemerkt worden dat het Pact afhankelijk is van economische beleidscoördinatie met *spill-over* coördinatiepogingen op andere beleidsterreinen, daarbij gebruikmakend van de open coördinatiemethode (OCM). Deze methode is niet gebaseerd op *top-down* uitvoering van *best practices*, maar op *policy learning*. Het Pact zou gezien moeten worden als een extra instrument voor de bestrijding van de crisis, niet zozeer als geneesmiddel. Verdere discussies over de nationale maatregelen binnen het Euro Plus Pact, in het bijzonder betreffende economisch bestuur, werkgelegenheid, sociaal en fiscaal beleid, zijn gepland voor volgend jaar. Dit suggereert dat het beeld van Europa in crisis nog lang niet verdwenen is.

### En nog steeds de economie: een eurogedreven Europa

Het feit dat bij de eerder genoemde poging tot economische beleidscoördinatie slechts 23 EU-lidstaten (de landen van de Eurozone, Bulgarije, Denemarken, Letland, Litouwen, Polen en Roemenië) betrokken zijn, roept het idee op van één Europa met twee snelheden. Hetzelfde geldt voor het ESM, een meer bindende overeenkomst, aangezien het enkel mogelijk was door middel van een beperkte verdragswijziging (ondanks dat hierbij alleen eurolanden betrokken zijn). Alle niet eurolanden mogen zich ook aansluiten. Dit open karakter van het ESM duidt op de afwezigheid van een unaniem standpunt. De laatste Europese Raadsvergadering in december 2011 werd met name door de media nauwlettend gevolgd. Er was veel steun of, in sommige gevallen, angst voor een

mogelijke verdragswijziging met als doel de invoering van strengere fiscale regels om de financiële crisis in Europa aan te pakken. Het resultaat van de zitting was een bevestiging van de 'één Europa, twee snelheden'-theorie. Voordat de formele Raadsconclusies bekend werden gemaakt, werd er een verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de eurozone uitgegeven. Deze verklaring leek veel specifieker over de maatregelen die doorgevoerd moeten worden dan de Raadsconclusies. De aandacht voor macro-economie in de Raadsconclusies weerspiegelt de algemene vage discussie over de economische groei. Vermeldenswaardig toonde alleen het Verenigd Koninkrijk zich niet bereid om de stap naar een sterkere economische unie te nemen. Het weigerde afstand te doen van zijn waarborges met betrekking tot de interne markt en financiële diensten en besloot om buiten de 'verdragswijzigingclub' te blijven. Het idee van een Europa met twee snelheden werd opnieuw bevestigd door de mediastorm na afloop van de Europese Raadsvergadering, met name door interpretaties van symbolische zaken, zoals de (afwezigheid van een) handdruk tussen minister-president Cameron en president Sarkozy na de top.

### **Buitenlands beleid: nog altijd werkend aan één gezamenlijke stem**

De Europese Raad moest op vele internationale evenementen die in 2011 plaatsvonden reageren. Dit nam ongeveer 18% van hun agenda in beslag. De Arabische lente en verwante zaken in Noord-Afrikaanse landen en het Midden-Oosten eisten meer dan een derde van de gehele aandacht voor buitenlandse beleid op. De EU-leiders spraken onder andere over steun voor de wederopbouw van democratische staten, de verstrekking van humanitaire hulp en een oplossing voor de crisis in Libië. Interessant is dat de Europese Raad nooit de geografische term Noord-Afrika gebruikte, maar in plaats daarvan de term 'zuidelijke buurlanden' hanteerde. Dit was waarschijnlijk een tactiek om de nabijheid van deze landen in relatie tot de EU te benadrukken.

Andere buitenlandse zaken die in minder mate werden besproken door de Europese Raad betroffen onderwerpen als bezorgdheid over het nucleaire programma van Iran, beperkende maatregelen tegen Wit-Rusland en noodhulp aan Japan na de aardbeving en de daaropvolgende tsunami. De Westelijke Balkan kreeg bijzondere aandacht, wat voornamelijk te wijten was aan de ondertekening van het EU-toetredingsverdrag door Kroatië in december net voor de top.

Ondertussen werd de aardbeving die Turkije in oktober trof niet becommentarieerd. Het dodental was beduidend lager dan in Japan en de timing was onhandig omdat de ramp zich aan de vooravond van de Europese Raad in oktober voltrok. Toch zou de reden achter dit gebrek aan aandacht anders kunnen zijn. Turkije heeft namelijk gedreigd betrekkingen met de EU te bevriezen als Cyprus het roterende EU-voorzitterschap in 2012 op zich neemt. In haar conclusies van december toonde de Europese Raad bezorgdheid over de dreigingen. Wellicht was het gezien deze reden niet terecht om condoleances te sturen in hetzelfde bericht.

De massabeschietingen in Noorwegen in juli gepleegd door Anders Breivik stonden ook niet op de agenda. Was het een kwestie van timing? De volgende zitting van de EU-leiders vond pas in oktober plaats. Of werd het probleem als klein en extern beschouwd? Het EU-voorzitterschap riep een zitting van de Raadswerkgroep voor bestrijding van terrorisme bijeen, waardoor het probleem aan een lager machtsniveau werd overgedragen. Ondertussen werd de ETA-verklaring waarin het einde van geweld

werd aangekondigd, besproken en geprezen. Wat de redenen voor het gebrek aan aandacht ook waren, dit is een gemiste kans voor Europa om met één stem rechts terrorisme te veroordelen.

### **Crises spil-overs: interne handel, energie en migratie**

Andere thema's die belangrijk werden gevonden door EU-leiders zijn interne handel, energie en migratie. Net als in 2010, duidt het plaatsen van het eerste thema op de agenda op de wens van de Europese Raad om de particuliere sector te betrekken bij de bestrijding van de crisis. Het plaatsen van het tweede thema is een weerspiegeling van de behoefte aan het veiligstellen van de energievoorziening en de energieveiligheid na het Russisch-Oekraïense gasconflict van 2009 en de Fukushima ramp in 2011. Het derde thema heeft betrekking op de onverwachte en onwelkome migratiestromen na de revoluties in Noord-Afrika.

Interne handel en financiën namen ongeveer 11% van de agenda in beslag. Een groot deel van de discussies over dit onderwerp waren gerelateerd aan het bankwezen en de financiële marktregulering. Ook werd er aandacht besteed aan verbetering van de werking van de interne markt (inclusief de oprichting van een digitale interne markt voor 2015) en het verlagen van de regeldruk voor kleine en middelgrote bedrijven.

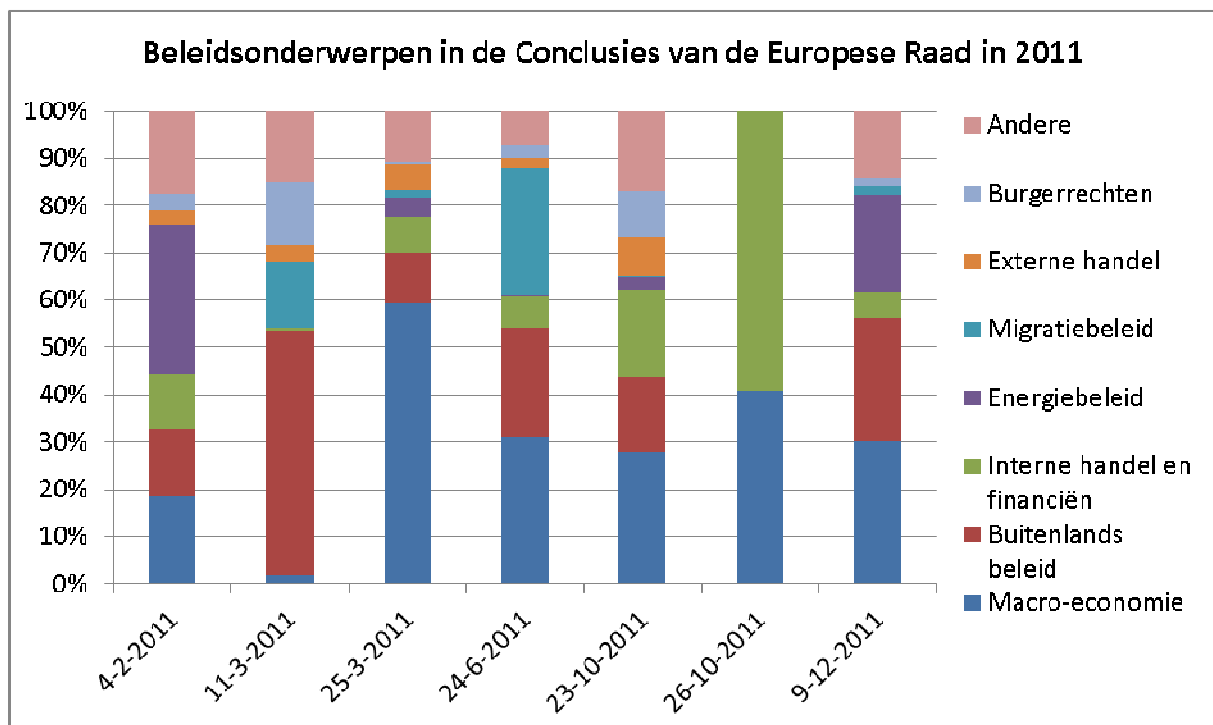
Ongeveer 8% van de agenda was gericht op EU energiebeleid, met als doel de oprichting van een gemeenschappelijke interne energiemarkt en vergroting van de samenhang van het externe energiebeleid. Ongeveer één vierde van de aandacht voor energie werd gewijd aan nucleaire veiligheid en stresstests voor kerncentrales. De energie-efficiëntie doelstelling werd ook sterk bevestigd. Er kon zoveel aandacht besteed worden aan energiekwesties omdat er een speciale Europese Raadsvergadering werd gehouden in februari over energie en innovatie, één van de prioriteiten van het Hongaarse voorzitterschap. De perceptie dat een gemeenschappelijk energiebeleid nodig is, is geleidelijk duidelijk geworden in de Europese Raadszittingen gedurende de laatste zes jaar. Het onderwerp is met name gevoelig geworden nadat een aantal lidstaten getroffen werden door een koude winter na het Russisch-Oekraïens gasconflict begin 2009. De explosie van de Japanse kerncentrale Fukushima in maart 2011 heeft de aandacht opnieuw gevestigd op het gebruik van kernenergie.

Migratiekwesties nemen 7% van de agenda in beslag en waren vooral prominent tijdens de zitting in juni. De gebeurtenissen in de zuidelijke buurlanden lokte enige discussie uit over het versterken van Frontex en de solidariteit tussen lidstaten in geval van migratiestromen. De Arabische lente en de onpopulaire houding van Italië jegens Noord-Afrikaanse migranten wakkerde de discussie aan. Het uitdelen van verblijfsvergunningen, wat gezien werd als een aanmoediging om naar andere landen binnen de Schengenzone te reizen, leidde tot een conflict tussen Italië en Frankrijk en controversiële ideeën over herinvoering van controles aan de binnengrenzen. Uiteindelijk pleitten de leiders van de twee landen voor een wijziging van het Schengenverdrag. Het laatste bleek onmogelijk, niet alleen omdat het in het algemeen moeilijk is overeenstemming te bereiken over een verdragswijziging, maar voornamelijk omdat in maart al een andere verdragswijziging geaccepteerd werd. De nadruk die de Europese Raad legde op solidariteit en de noodzaak van strengere controles aan de buitengrenzen, duidt aan dat er actie zal worden ondernomen om soortgelijke problemen in de toekomst te voorkomen. Het valt nog te bezien hoe succesvol een mechanisme voor het reageren op

uitzonderlijke omstandigheden in het Schengengebied zal worden. Wat echter duidelijk is geworden door de recente crises, is dat de bestaande EU-verdragen niet toepasbaar zijn op 'uitzonderlijke omstandigheden'.

### Een evenwicht

De agenda van de Europese Raad van dit jaar kan worden onderscheiden van die van 2010 in termen van volume. Het volume lijkt echter niet groter dan het gemiddelde van de afgelopen tien jaar. Er is ook een aanzienlijke mate van continuïteit van de type onderwerpen. Het blijkt dat, over het algemeen genomen, de Europese Raadsvergaderingen geen verrassende uitkomsten hadden. Oude problemen met betrekking tot interne verdeeldheid over economische en andere lastige aangelegenheden kwamen naar voren, wat onderstreept dat Europa ver van verenigd is. De Europese Raad heeft bewezen zijn rol als beleidsinitiatiefnemer te vervullen, maar de vormgeving en uitvoering kan pas in de komende jaren geëvalueerd worden.



\* Jacqueline Gray was onderzoekstagiaire bij het Montesquieu Instituut voor de periode oktober – december 2011.

Deze analyse van de 2011 Europese Raad Conclusies maakt deel uit van het onderzoeksproject politiek van aandacht. De conclusies van het EU voorzitterschap van de Europese Raad vanaf zijn eerst zitting in 1975 worden onderzocht. De analyse is op zinnen en quasi-zinnen gebaseerd (d.w.z. de laagst mogelijke betekenisvolle eenheid met beleidsinhoud). De quasi-zinnen zijn gecodeerd volgens een EU-aangepaste versie van een internationaal vergelijkend codeboek en meten aandacht voor beleidsterreinen en specifieke onderwerpen binnen deze terreinen.