

**RAADGEVENDE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUXRAAD**

24 februari 2004

**De werkzaamheden van de
Intergouvernementele Conferentie,
de resultaten van de Top van Brussel en
zijn gevolgen**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR BUITENLANDSE VRAAGSTUKKEN

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER LUC VAN DEN BRANDE ⁽¹⁾

(1) Samenstelling van de commissie :
Voorzitter : mevrouw Cahay-André
Leden : de heren Dees, de Nerée tot Babberich, mevrouw Eijsink,
de heer Henry, mevrouw Mutsch, de heren Platteau, Schummer,
Siquet, Van den Brande, Van der Linden en mevrouw Van
Nieuwenhoven.

VAST SECRETARIAAT
VAN DE INTERPARLEMENTAIRE BENELUXRAAD
PALEIS DER NATIE — BRUSSEL

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE
CONSULTATIF
DE BENELUX**

24 février 2004

**Les travaux de la Conférence
intergouvernementale, les résultats
du Sommet de Bruxelles et
ses conséquences**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES PROBLÈMES EXTÉRIEURS

PAR
M. LUC VAN DEN BRANDE ⁽¹⁾

(1) Composition de la commission:
Présidente: Mme Cahay-André
Membres : MM. Dees, de Nerée tot Babberich, Mme Eijsink,
M. Henry, Mme Mutsch, MM. Platteau, Schummer, Siquet, Van
den Brande, Van der Linden et Mme Van Nieuwenhoven.

SECRETARIAT PERMANENT
DU CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE DE BENELUX
PALAIS DE LA NATION — BRUXELLES

De commissie voor Buitenlandse vraagstukken vergaderde te Brussel op 15 december 2003 om 11 u., om de permanente vertegenwoordigers van de Beneluxlanden bij de Europese Unie te horen over de werkzaamheden van de Intergouvernementele Conferentie, de Top van Brussel en zijn gevolgen.

De Luxemburgse permanent vertegenwoordiger Ambassadeur Schmit was wegens ambtsverplichtingen verhinderd.

Inleidende uiteenzettingen

1) Ambassadeur T. De Bruyn, permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie

De ambassadeur betreurt dat de Top van Brussel totaal overschaduwde werd door de gevangenneming van Saddam Hussein. De Raad van Brussel kwalificeert hij als een mislukking. Maar zulk een echech heeft hij nog niet meegemaakt. Natuurlijk zijn er nog wel eens Raden in de mist gegaan, maar nu ging het wel over een bijzonder belangrijke aangelegenheid namelijk het opstellen van een grondwet. De ambassadeur vindt dat het niet opportuun is te bagataliseren wat gebeurde.

Het grote probleem dat ter tafel lag was de stemmenweging in de Raad of, met andere woorden, de machtsverdeling tussen de staten.

De Conventie heeft een eenvoudige oplossing voorgesteld. De besluiten in de Raad worden genomen op basis van een meerderheid van de lidstaten en van een meerderheid 60% van de bevolking. Deze democratische oplossing bleek onaanvaardbaar te zijn voor Spanje en Polen die in Nice een disproportioneel aantal stemmen in de wacht hadden gesleept.

Deze landen zijn het niet eens met de resultaten van de Conventie en wensen het resultaat van Nice te handhaven. Tijdens die IGC lieten die landen wel verstaan dat er misschien wel openingen konden gevonden worden. Maar, die doorbraak kwam er dus niet.

La commission des Problèmes extérieurs s'est réunie à Bruxelles le 15 décembre 2003, à 11 h, pour entendre les représentants permanents des pays du Benelux auprès de l'Union européenne sur les travaux de la Conférence intergouvernementale, le Sommet de Bruxelles et ses conséquences.

Retenu par d'autres obligations professionnelles, le représentant permanent luxembourgeois, l'ambassadeur Schmit, était absent.

Exposés introductifs

1) L'ambassadeur T. De Bruyn, représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne

L'ambassadeur déplore le fait que le Sommet de Bruxelles a été totalement éclipsé par la capture de Saddam Hussein. Il considère le Conseil de Bruxelles comme un échec d'une ampleur sans précédent. Certes, ce n'était pas le premier Conseil à se solder par un échec, mais en l'espèce, il portait sur une matière particulièrement importante, à savoir l'établissement d'une constitution. L'ambassadeur estime qu'il n'est pas opportun de banaliser les événements survenus.

La principale pierre d'achoppement était la question de la pondération des voix au sein du Conseil ou, en d'autres termes, celle de la répartition du pouvoir entre les États.

La Convention a proposé une solution simple. Les décisions au sein du Conseil sont prises à la majorité des États membres et à une majorité de 60% de la population. Cette solution démocratique s'est avérée inacceptable pour l'Espagne et pour la Pologne, qui avaient obtenu un nombre disproportionné de voix lors du Sommet de Nice.

Ces pays ne sont pas d'accord avec les résultats de la Convention et souhaitent conserver le résultat obtenu à Nice. Lors de cette CIG, ces pays ont pourtant laissé entendre qu'il existait peut-être des ouvertures. Celles-ci n'ont donc pas été trouvées.

Van hun kant wensten Frankrijk en Duitsland niet teveel afstand te nemen van de Conventieresultaten.

In die context was het onmogelijk de kloof te overbruggen en was verder onderhandelen zinloos.

Speculaties waarom er niet verder gepoogd werd om een oplossing te vinden zijn zinloos. Snel uit elkaar gaan had het voordeel de tegenstellingen niet verder aan te scherpen.

De regeringsleiders hebben zich niet vastgeprikt op een datum of een kalender waarbinnen nieuwe pogingen zouden ondernomen worden. Het Ierse voorzitterschap werd gevraagd om te consulteren en over deze consultatieronde te rapporteren op de volgende Europese Raad tijdens de maand maart 2004.

De ambassadeur gelooft niet echt in een evolutie in het dossier tijdens de komende maanden. Dat heeft natuurlijk ook te maken met de Spaanse en de Europese verkiezingen. De consultaties zullen duidelijk moeten maken of er na die verkiezingen mogelijkheden bestaan om tot overeenstemming te komen. De ambassadeur weet dus niet of er nog tijdens 2004 overeenstemming over die Europese grondwet kan gevonden worden.

2) Ambassadeur De Bock, permanent vertegenwoordiger van België bij de Europese Unie

De ambassadeur wenst toch enkele resultaten van de Top te onderstrepen.

Over een aantal concrete projecten die voor Benelux van belang zijn in de sector van de energie en van het transport werd overeenstemming bereikt (bijvoorbeeld «*autoroute de la Mer*», nl. de verbinding Seine – Schelde en de verbinding Rijn – Maas; HST Luik – Keulen en Eurocaprail wat de HST verbinding is tussen Brussel, Luxemburg en Straatsburg; de Ijzeren Rijn waar weliswaar nog een arbitrage-procedure aan de gang is).

Een tweede resultaat is een akkoord over de zetel van een aantal Europese Agentschappen die al jaren op een vestigingsplaats wachten: Eurojust in

De leur côté, la France et l'Allemagne souhaitent que l'on ne s'écarte pas trop des résultats de la Convention.

Dans un tel contexte, il était impossible de concilier les points de vue et il ne servait à rien de poursuivre les négociations.

Il n'a pas plus de sens de spéculer sur les raisons pour lesquelles on n'a pas continué à chercher une solution. Le fait de se quitter rapidement permettait de ne pas accentuer les divergences.

Les chefs de gouvernement ne se sont pas fixés une date ou un calendrier pour renouer le dialogue. La présidence irlandaise a été invitée à organiser des consultations et à faire rapport sur celles-ci au prochain Conseil européen, programmé en mars 2004.

L'ambassadeur ne croit pas vraiment à une avancée dans ce dossier au cours des prochains mois. Les élections espagnoles et européennes n'y sont naturellement pas étrangères. Les consultations devront montrer s'il existe des possibilités d'arriver à un accord après les élections. L'ambassadeur ne sait donc pas s'il sera encore possible en 2004 d'obtenir un consensus sur cette constitution européenne.

2) L'ambassadeur De Bock, représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne

L'ambassadeur souhaite quand même mettre en exergue quelques réalisations du Sommet.

Un accord a ainsi été atteint sur une série de projets concrets, qui sont importants pour le Benelux, dans le secteur de l'énergie et du transport (par exemple, «*l'autoroute de la Mer*», c'est-à-dire la liaison Seine – Escaut et la liaison Rhin – Meuse; le TGV Liège – Cologne et l'Eurocaprail, c'est-à-dire la liaison TGV entre Bruxelles, Luxembourg et Strasbourg; le Rhin de fer, qui fait néanmoins encore l'objet d'une procédure d'arbitrage).

Un deuxième résultat est l'accord sur le siège d'une série d'agences européennes, qui attendaient depuis des années que leur soit attribué un lieu

Den Haag; het Europees Voedselagentschap wordt gesplitst: een gedeelte gaat naar Parma en een ander gedeelte (chemische additieven) gaat naar Helsinki; het Agentschap voor de veiligheid van het treinverkeer gaat naar Frankrijk, voor het luchtverkeer naar Duitsland en voor het maritiem transport naar Portugal; het Agentschap voor de grensbeveiliging gaat naar Spanje; het Agentschap voor informatietechnologie naar Griekenland; een Agentschap ter bestrijding van de besmettelijke ziekten gaat naar Zweden; het Agentschap voor de bestrijding van de Xenofobie naar Oostenrijk.

De ambassadeur beaamt dat het grote probleem tijdens de Raad dit van de stemmenweging was. Hij deelt de analyse van ambassadeur De Bruyn. In het voorstel zoals geformuleerd op de vergadering van Napels zaten voor België moeilijke punten. De beperkte voortgang die de Conventie maakte in de inzake toepassing van de meerderheidsstemming werd teruggeschroefd en dat vooral op het gebied van justitie en binnenlandse zaken maar ook op het gebied van de fiscaliteit en de sociale zekerheid van migrerende arbeiders.

Enkel de meerderheidsstemming inzake buitenlands beleid bleef min of meer overeind in het voorstel van het Italiaans voorzitterschap.

Van bij de aanvang heeft België zich sterk verzet tegen het afnemen van bevoegdheden van het Europese Parlement inzake begrotingsprocedure. Deze problematiek werd echter niet besproken.

Het voorzitterschap heeft in biechtstoelonderhouden geluisterd naar de wensen van de lidstaten, maar heeft zelf enkel voorstellen geformuleerd inzake de manier van stemmenweging in de Raad.

d'établissement: Eurojust ira à La Haye; l'Agence alimentaire européenne est, quant à elle scindée: une partie ira à Parme et l'autre (additifs chimiques), à Helsinki; l'Agence européenne pour la sécurité ferroviaire s'établira en France, celle pour la sécurité aérienne, en Allemagne et celle pour la sécurité maritime, au Portugal; l'Agence pour la gestion des frontières ira en Espagne; l'Agence pour la technologie de l'information prendra la direction de la Grèce; une Agence pour la lutte contre les maladies infectieuses sera instituée en Suède, tandis que l'Agence pour la lutte contre la xénophobie aura son siège en Autriche.

L'ambassadeur admet également que le dossier de la pondération des voix a constitué le problème le plus épineux du Conseil. Il partage l'analyse de l'ambassadeur De Bruyn. La proposition formulée à la réunion de Naples comportait quelques points difficilement acceptables pour la Belgique. L'avancée limitée réalisée par la Convention dans l'application du vote à la majorité a été annulée et ce, surtout dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, mais aussi en matière de fiscalité et de sécurité sociale des travailleurs migrants.

Seul le vote à la majorité sur les questions de politique étrangère était plus ou moins maintenu dans la proposition de la présidence italienne.

Dès le début, la Belgique s'est farouchement opposée à la suppression des compétences du Parlement européen en matière de procédure budgétaire. Cette problématique n'a cependant pas été abordée.

La présidence a écouté les souhaits des États membres lors d'entretiens confidentiels, mais n'a elle-même formulé que des propositions sur le mode de calcul de la pondération des voix au sein du Conseil.

Interventies van commissieleden

De heer de Nerée tot Babberich

Hij stelt dat Polen noch Spanje er voordeel bij hadden de nieuwe grondwet te aanvaarden. Die landen beseften dat door het vastlopen van de IGC en van de Top de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Nice van kracht bleef. Nice is wat het stemmenpercentage betreft erg voordelig voor deze landen.

Tijdens de Top zijn de Nederlandse wensen op financieel gebied en m.b.t het stabiliteits- en groeipact niet aan de orde geweest. Hij stelt daarom de vraag waarom België Nederland niet gesteund heeft bij de laatste Ecofin - vergadering waar Frankrijk en Duitsland goed weggekomen zijn. België heeft zich niet tegen Frankrijk gekeerd en Luxemburg heeft zich zoals gebruikelijk op Duitsland afgesteld.

De heer Van der Linden

De Europese Raad heeft weer geen leiderschap kunnen tonen. Sinds Maastricht is dat al zo. Als men naar het resultaat van de top kijkt, dan mag men spreken van een catastrofe. Het lid stelt bijvoorbeeld vast dat de gekwalificeerde besluitvorming in justitie en binnenlandse aangelegenheden - wat toch «burger-gevoelige» materies zijn - er op achteruit gegaan is. Dat staat haaks op de positie van Luxemburg en België die de besluiten van de Top zo dicht mogelijk bij de besluitvorming van de Conventie wensten te houden.

Hetzelfde lid stelt vervolgen een aantal vragen.

Hoe zien de ambassadeurs de Unie functioneren na de uitbreiding, nu de Europese Raad de verbreding boven de verdieping stelt? De Europese Raad van Laken had de Conventie nochtans gevraagd nog voor de uitbreiding oplossingen aan te reiken voor problemen die ingevolge de uitbreiding aan de orde zijn zoals meer democratie, meer transparantie en grotere efficiëntie.

Interventions des membres

M. de Nerée tot Babberich

Le membre fait observer que ni la Pologne ni l'Espagne n'avaient intérêt à accepter la nouvelle constitution. Ces pays comprenaient parfaitement qu'un blocage de la CIG et du Sommet permettrait de maintenir l'application des dispositions du Traité de Nice. En termes de pourcentage de voix, ce traité est très avantageux pour ces pays.

Les souhaits néerlandais dans le domaine financier et concernant le pacte de stabilité et de croissance n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour du Sommet. Le membre demande dès lors pourquoi la Belgique n'a pas soutenu les Pays-Bas lors de la dernière réunion Ecofin, où la France et l'Allemagne s'en sont tirées à bon compte. La Belgique ne s'est pas opposée à la France et le Luxembourg s'est, comme à l'accoutumée, aligné sur l'Allemagne.

M. Van der Linden

Le Conseil européen a une nouvelle fois manqué de *leadership*. C'est d'ailleurs le cas depuis Maastricht. Lorsqu'on regarde le résultat du Sommet, force est de reconnaître que c'est une catastrophe. Le membre constate par exemple que le processus décisionnel à la majorité qualifiée dans les matières relatives à la justice et aux affaires intérieures – qui sont pourtant des matières sensibles pour le citoyen – a régressé. Cette évolution est contraire à la position du Luxembourg et de la Belgique, qui souhaitaient que les décisions du Sommet restent aussi proches que possible de celles de la Convention.

Le membre pose une série de questions.

Comment les ambassadeurs voient-ils fonctionner l'Union européenne après l'élargissement, maintenant que le Conseil européen privilégie l'élargissement plutôt que l'approfondissement? Le Conseil européen de Laeken avait pourtant demandé à la Convention de trouver, encore avant l'élargissement, des solutions aux problèmes à l'ordre du jour dans le cadre de cet élargissement, comme la nécessité d'une démocratie accrue, d'une plus grande transparence et d'une efficacité accrue.

Is men bewust van de gevolgen van dergelijke houding?

Wat was de rol van Benelux m.b.t. de meningsverschillen en is er voor Benelux een rol weggelegd om het meningsverschil met Polen en Spanje te helpen oplossen?

Is er een rol voor Benelux weggelegd om op het vlak van defensie de standpunten dichterbij elkaar te krijgen?

Is er gesproken over de financiële meerjarenramingen?

Was er een consensus over de netto-begrenzing van de financiële bijdrage per land?

Wat de agentschappen betreft, vraagt het lid wat de overheveling van de luchtvaartcontrole naar Duitsland tot gevolg heeft voor Eurocontrol?

Wordt die supranationale organisatie geïncorporeerd in het agentschap?

Uw rapporteur formuleert de hiernavolgende bedenkingen en vragen.

Voor Benelux waren verbreding en verdieping niet van elkaar te scheiden.

Wat betekent de crisis nu voor het functioneren van de Unie. Is het een breuk of slechts een onderbreking?

In de ogen van uw rapporteur is het niet realistisch op een akkoord te hopen tegen maart.

Hoe kan de Unie in die omstandigheden dan vanaf 1 mei op een adequate manier functioneren?

Sommigen stellen dat we dan terugvallen op Nice, maar dat lijkt toch wel een versimpeling van de werkelijkheid.

Est-on conscient des conséquences d'une telle attitude?

Quel a été le rôle du Benelux dans le cadre des divergences de vues et un rôle est-il dévolu au Benelux en vue de contribuer à trouver une solution au désaccord avec la Pologne et l'Espagne?

Un rôle est-il dévolu au Benelux afin de rapprocher les points de vue dans le domaine de la défense?

A-t-on parlé des estimations financières pluriannuelles?

Un consensus a-t-il été obtenu sur le plafonnement net de la contribution financière par pays?

En ce qui concerne les agences, le membre demande quelles seront les conséquences du transfert du contrôle aérien en Allemagne pour Eurocontrol?

Cette organisation supranationale sera-t-elle intégrée dans l'agence?

Le rapporteur formule les considérations suivantes.

Pour le Benelux, élargissement et approfondissement étaient indissociables.

Quelle est l'incidence de la crise sur le fonctionnement de l'Union ? S'agit-il d'une rupture ou seulement d'une interruption?

Aux yeux de votre rapporteur, il n'est pas réaliste d'espérer un accord d'ici le mois de mars.

Dans ces conditions, comment l'Union pourra-t-elle fonctionner d'une manière adéquate à partir du 1^{er} mai ?

D'aucuns considèrent qu'on en reviendra alors aux dispositions de Nice, mais il s'agit d'une simplification de la réalité.

De discussie over de besluitvorming culpabiliseert Spanje en Polen. Maar de positie van Polen en Spanje is het gevolg van Nice. Italië kon niet veel doen wegens Nice. De schuldige is dus ook Frankrijk want «*Nice wasn't nice*».

Maar, bovendien kan men niet ontkennen dat de Conventie meer dan behoorlijk werk afleverde. Voor uw rapporteur had de Conventie inderdaad nog verder moeten gaan in de toepassing van de gekwalificeerde meerderheid op fiscaal en sociaal vlak. Maar, er was vooruitgang en de richting was goed. Daar kan men niet omheen.

Misschien heeft de Conventie een inschattingsfout gemaakt en had ze de resultaten van de Conventie als te nemen of te laten moeten voorstellen. Uw rapporteur vraagt zich overigens af of de regeringsvertegenwoordigers geen «dubbelspel» speelden op de Conventie, wetende dat een en ander nog kon tenietgedaan worden via de IGC.

Hoe dan ook, de conventionele methode is een verworven methode. Uw rapporteur vraagt zich af of aan de Conventie geen opdracht kan gegeven worden om de patstelling waarin de Unie beland is, te deblokken.

Er zijn ook vragen over de houding van de Beneluxlanden. De Conventie heeft de gekwalificeerde meerderheid gedefinieerd als 50% van de lidstaten en 60% van de Europese bevolking. De Belgische regering verdedigde een formule 50% van de lidstaten en 50% van de Europese bevolking. Is er over de gekwalificeerde meerderheid eensgezindheid onder de Beneluxlanden? Of, zijn er tijdens de separate gesprekken verschillen opgedoken?

Men kan besluiten dat de mislukking van de Top erg ontgoochelend is, omdat het ontwerp-grondwet niet enkel een formeel gegeven is maar een nieuw draagvlak moet vormen voor de verbrede Unie en een uiting is van de globale wil om Europa als een geheel te beschouwen.

La discussion sur le processus de décision culpabilise l'Espagne et la Pologne. La position de ces deux pays est cependant la conséquence du Sommet de Nice. L'Italie ne pouvait pas faire grand-chose à cause de Nice. Le coupable est donc également la France, car «*Nice wasn't nice*».

Par ailleurs, on ne peut pas nier que la Convention a fait du très bon travail. Pour le rapporteur, la Convention aurait dû aller encore plus loin dans l'application de la majorité qualifiée dans les domaines fiscal et social, mais il y a eu une avancée et la direction prise est la bonne. C'est indéniable.

Peut-être la Convention a-t-elle commis une erreur d'appréciation et aurait-elle dû présenter ses résultats comme étant à prendre ou à laisser. Le rapporteur se demande d'ailleurs si les représentants des gouvernements n'ont pas joué un «double jeu» à la Convention, sachant pertinemment que certains points pouvaient encore être revus lors de la CIG.

Mais quoi qu'il en soit, la méthode conventionnelle est une méthode acquise. Le rapporteur se demande si on ne peut pas confier à la Convention la mission de sortir l'Union de l'impasse dans laquelle elle a abouti.

Le rapporteur s'interroge aussi sur l'attitude des pays du Benelux. La Convention a fixé la majorité qualifiée à 50% des États membres et 60% de la population européenne. Le gouvernement belge a défendu une formule prévoyant 50% des États membres et 50% de la population européenne. Les pays du Benelux sont-ils d'accord sur la majorité qualifiée ou des différences sont-elles apparues lors des entretiens séparés?

Il conclut que l'échec du Sommet est très décevant, parce que cette constitution n'a pas seulement une valeur formelle, elle doit aussi constituer un nouveau socle pour l'Europe élargie et être l'expression de la volonté globale de l'Europe d'être considérée comme un ensemble.

De heer Platteau meent dat de mislukking in de lijn lag van de verwachtingen. Het lid had ook liever resultaten gezien. Maar men hoeft daarom zijn illusies niet te verliezen. Europa is met vallen en opstaan gebouwd.

Het lid stelt de hiernavolgende vragen.

Wat is de rol geweest van Berlusconi in het uitblijven van een consensus? Is zijn rol negatief geweest en kon hij wel voldoende vertrouwen genereren? Gegeven zijn slaloms tussen Europa en de NAVO.

De ondervoorzitter van de Conventie, de heer Dehaene, heeft altijd gezegd dat de Benelux de motor is van Europa. De vraag stelt zich nu wat die motor kan doen om de blokkering ongedaan te maken? Wat kan de motor van Europa doen om de Europese grondwet er alsnog door te krijgen?

Antwoorden van de ambassadeurs

Ambassadeur De Bock, permanent vertegenwoordiger van België bij de Europese Unie

Over het stabiliteitspact zegt de ambassadeur dat op de plenaire vergaderingen van de Top het voorzitterschap inderdaad geen ander punt heeft aangeraakt dan het meerderheidsprobleem. In de wandelgangen is wel degelijk onderhandeld om aan de Nederlandse bezwaren tegemoet te komen. België was hiervan op de hoogte.

In de Ecofin – vergadering was de vraag: gaan wij de voorstellen van de Commissie goedkeuren of nemen we een zachtere tekst aan waarin de Ecofin –raad een aantal aansporingen vastlegt t.o.v. de landen die het stabiliteitspact overtraden. België en Nederland steunden beiden het voorstel van de Commissie. België en Nederland vonden eensgezind dat over dat Commissievoorstel moest gestemd worden. Toen bleek dat hiervoor geen meerderheid was, liepen de wegen uit elkaar.

M. Platteau estime que l'échec du Sommet était prévisible. Le membre aurait aussi préféré voir des résultats. Il ne faut pas pour autant perdre toutes ses illusions. L'Europe a toujours connu des hauts et des bas.

Le membre pose quelques questions.

Quel a été le rôle de M. Berlusconi dans l'impossibilité d'arriver à un consensus? Son rôle a-t-il été négatif ou ses slaloms entre l'Europe et l'OTAN lui ont-ils permis de générer une confiance suffisante ?

Le vice-président de la Convention, M. Dehaene, a toujours dit que le Benelux était le moteur de l'Europe. La question qui se pose à présent est de savoir ce que peut faire ce moteur pour débloquer la situation? Que peut faire le moteur de l'Europe pour réussir à faire passer malgré tout la constitution européenne?

Réponses des ambassadeurs

L'ambassadeur De Bock, représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne

En ce qui concerne le pacte de stabilité, l'ambassadeur déclare que, lors des réunions plénières du Sommet, la présidence n'a effectivement abordé aucun autre point en dehors du problème de la majorité. Des négociations ont cependant eu lieu en coulisse afin de répondre aux objections néerlandaises. La Belgique était au courant de ces négociations.

Lors de la réunion Ecofin, la question était la suivante: allons-nous adopter les propositions de la Commission ou allons-nous adopter un texte moins dur, dans lequel le conseil ecofin fixe une série de recommandations à l'intention des pays n'ayant pas respecté le pacte de stabilité. La Belgique et les Pays-Bas ont tous deux soutenu la proposition de la Commission. La Belgique et les Pays-Bas s'accordaient à dire qu'il fallait adopter la proposition de la Commission. Lorsqu'il s'est avéré que cette proposition ne pouvait pas recueillir une

Nederland wilde vasthouden aan de juridische weg terwijl België opteerde voor het zachte medicijn.

De ambassadeur meent dus dat onze landen op het essentiële een gemeenschappelijke analyse en een gelijklopend stemgedrag vertoonden.

Over de financiële perspectieven van de Unie zijn België en Nederland het inderdaad niet eens. België vindt dat het vaststellen ervan met een meerderheidsstemming moet gebeuren. België heeft moeten vaststellen dat de nettobetalers (waartoe België technisch ook behoort) de unanimité willen. Dat is verkeerd want we steunen hierdoor de verkeerde categorie, nl. die landen die alle heil zien in genereuze betalingen uit structuurfondsen. Dat is niet de goede manier om de kloof te overbruggen. De solidariteit waarop de Unie gebouwd is zal afbrokkelen.

Over de «double speech» van de regeringen in de Conventie en de IGC vindt de ambassadeur dat het verschil in toon nogal duidelijk is. Het moet eveneens duidelijk zijn dat de evenwichten in de Conventie anders lagen. Wellicht hebben enkele regeringen gedacht van het in twee tijden te doen. Onze regeringen hebben dat in ieder geval niet gedaan. Onze regeringen hebben een eensluidende toon aangehouden.

Hoe dan ook, in de Conventie is een consensus bereikt met uitzondering van de Palacio die het niet eens kon zijn met de stemmenwegingen.

Over de invloed van Benelux zegt de ambassadeur dat Benelux gewogen heeft op de Conventie. Replicerend op de opmerking dat bepaalde regeringsafgevaardigden op de Conventie niet uitblonken door hun aanwezigheid, stelt hij dat het criterium van aanwezigheid niet maatgevend is. Parlementsleden van de Benelux en de regeringsleiders hebben doorgewogen. Benelux was dus meer dan proportioneel aanwezig op de Conventie.

majorité, les chemins ont divergé. Les Pays-Bas voulaient s'en tenir à la voie juridique, tandis que la Belgique a opté pour la médecine douce.

L'ambassadeur estime donc que, sur l'essentiel, nos deux pays ont eu une analyse commune et ont adopté un comportement de vote identique.

En ce qui concerne les perspectives financières de l'Union, la Belgique et les Pays-Bas ne sont effectivement pas d'accord. La Belgique estime que cette matière doit faire l'objet d'un vote à la majorité. La Belgique a dû constater que les contributeurs nets (dont elle fait également partie d'un point de vue technique) veulent un vote à l'unanimité. C'est une erreur, car nous soutenons ainsi la mauvaise catégorie, à savoir les pays qui voient leur salut dans les sommes généreuses distribuées par les fonds structurels. Ce n'est pas la bonne façon de combler le fossé. La solidarité sur laquelle est bâtie l'Union est appelée à s'effriter.

En ce qui concerne le double langage des gouvernements à la Conventie et à la CIG, l'ambassadeur considère que la différence de ton est assez claire. Il faut également préciser que les équilibres au sein de la Conventie étaient différents. Quelques gouvernements avaient certainement prévu d'agir en deux temps. Nos gouvernements s'en sont en tout cas abstenus. Ils ont maintenu le même ton.

Quoi qu'il en soit, la Conventie est parvenue à un consensus, à l'exception de Mme de Palacio, qui ne pouvait marquer son accord sur la pondération des voix.

En ce qui concerne l'influence du Benelux, l'ambassadeur considère que le Benelux a pesé sur la Conventie. En réponse à la remarque selon laquelle certains délégués de gouvernement n'ont pas brillé par leur présence, il déclare que le critère de la présence n'est pas pertinent. Les parlementaires du Benelux et les dirigeants de gouvernement ont pesé de tout leur poids. Le Benelux était donc plus que proportionnellement présent à la Conventie.

Ambassadeur T. De Bruyn, permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de Europese Unie

Met betrekking tot de Ecofin-vergadering onderschrijft de ambassadeur het antwoord van collega De Bock over de houding van België en Nederland. België heeft vrijwel tot het einde van de procedure dezelfde houding aangenomen als Nederland. Behalve toen alles weggestemd was heeft België gekozen voor iets meer dan niets, terwijl Nederland liever niets had dan iets dat volkomen fout zat. België stond dus zeker niet tegenover Nederland.

Met betrekking tot de gevolgen van het mislukken van de Top zegt de ambassadeur dat het gezichtsbedrog is te denken dat, als de grondwet niet aangenomen wordt, men gewoonweg terugvalt op Nice en op datgene wat Polen en Spanje precies willen.

Op andere beleidsterreinen waar Spanje en Polen belangen hebben, zullen moeilijke situaties ontstaan. Zoals bijvoorbeeld m.b.t. de financiële perspectieven, waar de rekening zal gepresenteerd worden. Daar bestaat een diametrale tegenstelling tussen Polen en Spanje en Frankrijk en Duitsland. Zowel Frankrijk als Duitsland zijn voor het stabiliseren van de uitgaven na 2006.

Zijn er buiten de stemmenweging nog *andere punten* aan de orde geweest?

Nederland heeft zijn wens aangekaart om in het verdrag een bepaling op te nemen die aan het Hof van Justitie rechtsmacht zou geven over het naleven van het stabiliteitspact. De resultaten ervan zijn onzichtbaar, maar het ging voor Nederland in de goede richting.

Over andere kwesties zoals de unanimiteit over de financiële perspectieven zijn ook onderhandelingen gevoerd, maar de Britten houden vast aan de unanimiteit inzake fiscaliteit en sociale aangelegenheden.

L'ambassadeur T. De Bruyn, représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Union européenne

En ce qui concerne la réunion Ecofin, l'ambassadeur adhère à la réponse de son collègue De Bock concernant l'attitude de la Belgique et des Pays-Bas. Pratiquement jusqu'à la fin de la procédure, la Belgique a maintenu le même cap que les Pays-Bas. Ce n'est qu'une fois que le sort en était jeté, que la Belgique a cherché à obtenir un peu plus que rien, alors que les Pays-Bas préféraient ne rien obtenir, plutôt que de soutenir une solution totalement erronée. La Belgique ne s'est donc certainement pas opposée aux Pays-Bas.

En ce qui concerne les conséquences de l'échec du Sommet, l'ambassadeur considère qu'il est illusoire de penser que si la constitution n'est pas adoptée, on en revient purement et simplement au Traité de Nice, ce que veulent précisément la Pologne et l'Espagne.

Dans d'autres domaines politiques, où l'Espagne et la Pologne ont des intérêts, ces deux pays vont au-devant de situations difficiles. C'est par exemple le cas en ce qui concerne les perspectives financières, où la note leur sera présentée. Dans ce domaine, l'Espagne et la Pologne ont une position diamétralement opposée à celle de la France et de l'Allemagne. La France comme l'Allemagne sont en effet favorables à une stabilisation des dépenses après 2006.

D'autres points ont-ils été abordés en dehors de la pondération des voix?

Les Pays-Bas ont fait part de leur souhait de voir insérer dans le traité une disposition qui accorderait à la Cour de Justice un pouvoir judiciaire en matière de respect du pacte de stabilité. S'il n'y a pas eu de résultats tangibles, le dossier a cependant évolué dans la bonne direction pour les Pays-Bas.

Des négociations ont également eu lieu concernant d'autres questions, comme l'unanimité sur les perspectives financières, mais les Britanniques se montrent intransigeants sur celle-ci en matière fiscale et sociale.

Er is ook gesproken over de netto - begrenzing. Nederland heeft in dat dossier gesteld dat als er een netto - begrenzing komt, Nederland bereid is de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid over de financiële perspectieven te aanvaarden. Nederland vindt dat in beginsel de gekwalificeerde besluitvorming een betere methode is om beslissingen te nemen dan de unanimiteit. Maar voor Nederland is de netto – begrenzer van wezenlijk belang. Zonder unanimiteit is Nederland in dat dossier machteloos.

Was de Conventie een inschattingfout van de regeringen?

Velen hebben Giscard geadviseerd om niet te sleutelen aan de stemmenweging van Nice. Maar de Conventie opteerde voor de transparantie en dat staat haaks op Nice.

De keuze die de Conventie maakte is goed maar de schoen begon te wringen toen de regeringen duidelijk maakten dat zij meester van de resultaten wensten te blijven. De Conventie was maar gedeeltelijk een Conventie en op het laatst was de IGC al begonnen in het praesidium. In dat praesidium was niet iedereen op een gelijkwaardige manier vertegenwoordigd. Daar zijn zaken gesteld waarvan we nu de wrange vruchten oogsten.

Over de eensgezindheid van Benelux inzake de stemmenweging bevestigt de ambassadeur dat België en Nederland zij aan zij stonden. Beide landen wilden bij het Conventieresultaat blijven. Iedere suggestie de drempel van 60 % te verhogen is een verkeerde weg. De idee van de dubbele 50% - regel was tactisch een tegenzet tegen die landen die een hogere drempel wilden.

Over het Italiaanse Voorzitterschap vraagt de ambassadeur toch niet te kritisch te zijn. Het voorzitterschap zat in het midden tussen Frankrijk en Duitsland. We moeten toegeven dat de kans klein was om resultaten te boeken.

Il a aussi été question du plafonnement net. Les Pays-Bas ont déclaré que si un plafonnement net est instauré, ils sont disposés à accepter un vote à la majorité qualifiée sur les perspectives financières. Si les Pays-Bas considèrent qu'en principe, un vote à la majorité qualifiée est préférable à un vote à l'unanimité, le plafonnement net revêt pour eux une importance essentielle. Or, sans l'unanimité, les Pays-Bas n'ont pas le moindre poids dans ce dossier.

La Conventie a-t-elle été une erreur d'appréciation de la part des gouvernements?

Beaucoup de gens ont conseillé à M. Giscard d'Estaing de ne pas toucher à la pondération des voix définie à Nice. La Conventie a cependant opté pour la transparence, ce qui tranche avec les accords de Nice.

La Conventie a fait le bon choix, mais le bât a commencé à blesser lorsque les gouvernements ont fait comprendre qu'ils entendaient rester maîtres des résultats. La Conventie n'était que partiellement une Conventie et, à la fin, la CIG avait déjà commencé au sein du praesidium. Or, tout le monde n'était pas représenté de manière égale au sein de ce praesidium. Il y a été pris des décisions dont nous recueillons à présent les fruits amers.

En ce qui concerne la cohésion du Benelux sur la question de la pondération des votes, l'ambassadeur confirme que la Belgique et les Pays-Bas étaient sur la même longueur d'ondes. Les deux pays voulaient s'en tenir au résultat de la Conventie. Toute suggestion de relever le seuil de 60% est une erreur. D'un point de vue tactique, l'idée de la double règle de 50% était une parade face aux pays qui souhaitaient un seuil plus élevé.

En ce qui concerne la présidence italienne, l'ambassadeur considère qu'il ne faut pas se montrer exagérément critique. La présidence était coincée entre la France et l'Allemagne. Il faut reconnaître que la probabilité d'obtenir des résultats était faible.

Over de rol van de Benelux in de toekomst als motor van de Unie zegt de ambassadeur dat over institutionele vraagstukken Benelux kan samenwerken. Dat heeft tijdens de Conventie goed gewerkt. De bijdrage van Benelux was daar reëel. Tijdens de IGC hebben we die rol minder gespeeld. Kunnen we dat in de toekomst wel doen? Vanaf het ogenblik dat Duitsland en Frankrijk mekaars hand vasthouden is de ruimte voor Benelux klein. Tenzij Benelux een tussenpositie kan innemen tussen de groten aan de ene kant en de kleinere lidstaten aan de andere kant.

Wanneer zal de Unie een grondwet bezitten?

De kans dat we volgend jaar een grondwet hebben is klein. Er bestaan grote tegenstellingen en bijzonder moeilijke onderhandelingen kondigen zich aan. We zullen een grondige analyse moeten maken van de motieven en belangen van een aantal landen.

De heer Van der Linden stelt dat de krachten die de verwatering van de Unie op het oog hebben triomferen. Het is een kapitale fout dat men de aangelegenheid van de grondwet op de lange baan geschoven heeft. De Unie heeft gefaald zich klaar te maken voor de uitbreiding.

Over de Frans – Duitse coöperatie stelt hij dat de stabiliteitsdiscussie bijzonder nefast gewerkt heeft. Hij is er voorstander van dat Benelux in de toekomst niet als brug tussen Frankrijk en Duitsland zou fungeren maar wel samen met Frankrijk en Duitsland aan de integratie zou werken om zo de tendens tot verwatering van de Unie tegen te gaan.

Het lid vindt ook dat de nieuwe landen grote inspanningen hebben geleverd om de transitie te maken. Nu ze die inspanningen leverden, moeten we de comparatieve voordelen waarover zij gedurende enkele jaren zullen beschikken niet kost wat kost met regels indijken.

En ce qui concerne le rôle du Benelux à l'avenir en tant que moteur de l'Union, l'ambassadeur pense que le Benelux peut collaborer sur les questions institutionnelles. Cette collaboration a bien fonctionné pendant la Convention. La contribution du Benelux y a été réelle. Nous avons moins joué ce rôle pendant la CIG. Pourrions-nous retrouver ce rôle à l'avenir? Dès l'instant où la France et l'Allemagne vont main dans la main, la marge de manœuvre du Benelux est étroite. À moins que le Benelux puisse occuper une position intermédiaire entre les grands États membres, d'un côté, et les petits États membres, de l'autre.

Quand l'Union disposera-t-elle d'une constitution?

La probabilité que nous ayons une constitution l'année prochaine est faible. Il y a des antagonismes trop marqués et les négociations s'annoncent particulièrement difficiles. Nous devons faire une analyse approfondie des motifs et des intérêts d'une série de pays.

M. Van der Linden estime que les forces qui visent à diluer l'Union triomphent. C'est une erreur capitale que d'avoir mis le dossier de la constitution au frigo. L'Union a raté l'occasion de se préparer à l'élargissement.

À propos de la coopération franco-allemande, il estime que le débat sur la stabilité a eu un effet particulièrement néfaste. Il plaide pour qu'à l'avenir, le Benelux ne fasse pas office de pont entre la France et l'Allemagne, mais qu'il collabore avec ces deux pays sur le dossier de l'intégration, afin d'endiguer ainsi la tendance à la dilution de l'Union.

Le membre estime aussi que les nouveaux pays ont dû consentir des efforts importants pour opérer la transition. Maintenant qu'ils ont fourni ces efforts, nous ne devons pas limiter coûte que coûte, par des règles, les avantages comparatifs dont ils disposeront pendant quelques années.

Wat Polen betreft wenst het lid te onderstrepen dat Polen zowel in Nice als in het Conventievoorstel ongeveer even sterk blijft. De houding van Polen is electoraal geïnspireerd. Heel de toetredingscampagne werd gevoerd onder het motto «Nice of de dood».

De heer de Nerée tot Babberich meent dat het al dan niet aansluiten van Benelux bij de Frans – Duitse as moet afhangen van de bedoelingen die beide landen hebben.

Repliek van de ambassadeurs

Ambassadeur De Bock, permanent vertegenwoordiger van België bij de Europese Unie

Wat willen Frankrijk en Duitsland?

Benelux heeft altijd belang gehad bij sterke instellingen met «checks and balances» zodat er geen hegemoniaal systeem ontstaat maar een systeem waar gelijkwaardigheid tussen de staten bestaat.

Zolang Duitsland en Frankrijk dat systeem verder willen uitbouwen, is er geen probleem en kan Benelux met de as optrekken. De wijze waarop de Ecofin het stabiliteitspact «geïntergouvernementaliseerd» heeft, is voor de ambassadeur zorgwekkender dan wat er met de inhoud ervan is gebeurd. Het verdrag werd opzij geschoven en de Commissie aan de schandpaal genageld.

In verband met het verbreden versus verdiepen stelt de ambassadeur dat de Top van Brussel leert dat we aan de grens gekomen zijn van de verdieping van de grote Unie. En nog is de uitbreiding niet klaar. Roemenië en Bulgarije komen erbij in 2007 en andere Balkanlanden zullen nog volgen.

En ce qui concerne la Pologne, le membre tient à souligner que celle-ci conserve pratiquement le même poids en vertu de la proposition de la Convention qu'en vertu des accords de Nice. L'attitude de la Pologne est dictée par des motifs électoraux. Toute la campagne en faveur de l'adhésion a en effet été menée sous le slogan «Nice ou la mort».

M. de Nerée tot Babberich considère que l'adhésion ou non du Benelux à l'axe franco-allemand doit dépendre des intentions des deux pays.

Réplique des ambassadeurs

L'ambassadeur De Bock, représentant permanent de la Belgique auprès de l'Union européenne

Que veulent la France et l'Allemagne?

Le Benelux a toujours eu intérêt à ce que les institutions soient fortes, avec des contrôles et des équilibres, afin d'éviter la création d'un système hégémonique et de favoriser, au contraire, un système caractérisé par une équivalence entre les États.

Tant que l'Allemagne et la France veulent continuer à développer ce système, il n'y a pas de problème et le Benelux peut rejoindre l'axe. La manière dont le conseil ecofin a «intergouvernementalisé» le pacte de stabilité est, aux yeux de l'ambassadeur, plus préoccupante que le sort qui a été réservé à son contenu. Le traité a été mis sur la touche et la Commission a été clouée au pilori.

En ce qui concerne l'antagonisme entre élargissement et approfondissement, l'ambassadeur considère que l'enseignement à tirer du Sommet de Bruxelles est que nous avons atteint la limite de l'approfondissement de la grande Union. Et l'élargissement n'est pas encore terminé. La Roumanie et la Bulgarie rejoindront les rangs de l'Union en 2007 et d'autres pays des Balkans suivront.

In die context zal de optie van «versterkte samenwerking» zich aandienen. De verdieping komt er dus toch, maar op een andere manier dan met alle landen zoals wij dat graag zouden gehad hebben.

De voorzitter,

De rapporteur,

P. Cahay-André

L. Van den Brande

Dans ce contexte, l'option de la «coopération renforcée» s'imposera. L'approfondissement finira donc quand même par avoir lieu, mais d'une manière différente de celle que nous aurions souhaitée, à savoir avec tous les pays.

La présidente,

Le rapporteur,

P. Cahay-André

L. Van den Brande