

CONV 161/02

NOTE

fra:	præsidiets
til:	konventet
Vedr.:	EU's optræden udadtil

Hermed følger til medlemmerne af konventet et arbejdsdokument om EU's optræden udadtil.

Det er meningen, at dette dokument og de spørgsmål, det omhandler, skal danne udgangspunkt for debatten på konventets plenarmøde den 11.-12. juli 2002.

I INDLEDNING

1. Der er blandt Europas borgere en udbredt erkendelse af, at der kan opnås en række fordele, hvis EU handler kollektivt i global sammenhæng. Samtidig er der en kritik af, at EU i den nuværende situation har mindre international gennemslagskraft, end man med rimelighed skulle forvente i forhold til Unionens økonomiske vægt, dens høje grad af intern integration og de ressourcer, der samlet er til dens rådighed. Dette spørgsmål blev understreget i Laeken-erklæringen og er siden blevet rejst af en række medlemmer af konventet.
2. Formålet med dette dokument er:
 - for det første at gøre rede for de eksisterende rammer for Fællesskabets/Unionens aktion på området eksterne forbindelser. Dette kræver, at man ser på i) retsgrundlaget for denne aktion (dvs. de kompetencer, som er tillagt EF/EU), ii) de instrumenter, der er til rådighed, og iii) det ansvar, der ligger hos de enkelte berørte aktører. Dette afsnit omfatter en række spørgsmål, der er specifikke for bestemte aspekter af de eksterne forbindelser, og som bør drøftes; og
 - for det andet at udpege nogle mere generelle spørgsmål, som ligeledes vil kunne tages op under behandlingen af EU's internationale betydning; samt at foreslå en række mulige områder, der kan indgå i overvejelsen om, hvordan EU's rolle globalt kan videreudvikles.

II DEN NUVÆRENDE SITUATION

3. De væsentligste politikker på området eksterne forbindelser, hvor Fællesskabet fra første færd har haft en rolle (som det stadig har i dag), falder ind under to forskellige overskrifter: handel og udviklingssamarbejde. Siden har Fællesskabet gradvis fået vigtige nye ansvarsområder inden for andre aspekter af eksterne forbindelser. I tillæg til en række eksplicite eksterne fællesskabskompetencer har EF-Domstolen anerkendt en implicit ekstern fællesskabskompetence, hvis internationale aftaler er nødvendige for opfyldelsen af interne mål i henhold til traktaten, eller hvis de berører den interne fællesskabslovgivning.
4. Der udviklede sig oprindeligt et uformelt samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område uden for fællesskabsstrukturerne. Med vedtagelsen af traktaten om Den Europæiske Union i 1993 blev der imidlertid etableret en ny ramme under betegnelsen den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dens aktionsområde er for nylig blevet udvidet som følge af beslutningen om at etablere en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik. TEU indeholder ligeledes bestemmelser om eksterne aktioner på området retlige og indre anliggender. Hele denne udvikling har ført til forskellige arrangementer med henblik på repræsentation i internationale organisationer.
5. I den følgende del af dette dokument præsenteres disse seks områder enkeltvis. I praksis er de imidlertid tæt forbundet; ifølge TEU skal Unionen sikre, at der er sammenhæng i hele Unionens optræden udadtil som led i de fælles politikker for udenrigsanliggender, sikkerhed, økonomi og udviklingssamarbejde, idet Rådet og Kommissionen har ansvaret for at sikre denne sammenhæng (artikel 3 i TEU).

A. HANDEL

Retsgrundlag

6. Fællesskabet har enekompetence med hensyn til den fælles handelspolitik (artikel 133, stk. 1, i TEF). Dette udspringer af kravet om, at Fællesskabet tager ansvaret for de eksterne konsekvenser af den interne politik om etablering af en toldunion. Ifølge artikel 133, stk. 1, har Fællesskabet enekompetence især med hensyn til handel med varer, grænseoverskridende tjenesteydelser og visse meget specifikke aspekter af intellektuelle ejendomsrettigheder. Det er imidlertid fastsat, at anvendelsesområdet kan udvides til at omfatte al handel med tjenesteydelser samt intellektuel ejendomsret, hvis Rådet med enstemmighed træffer afgørelse herom (denne udvidelse af enekompetencen er yderligere udvidet i Nice-traktaten).

Instrumenter

7. De vigtigste handelspolitiske instrumenter er handelssamarbejdsaftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer og en række selvstændige retlige instrumenter, bl.a. antidumpingforordningen og den generelle præferenceordning (GSP).

Aktører

8. I tilfælde af formelle aftaler forelægger Kommissionen normalt Rådet udkast til forhandlingsdirektiver med henblik på godkendelse. Når disse er vedtaget, danner de grundlag for de forhandlinger, som føres af Kommissionen i samråd med et udvalg nedsat af Rådet i henhold til traktaten (Artikel 133-Udvalget). Rådet har ansvaret for at indgå aftaler. Ansvar for den daglige forvaltning af handelspolitikken ligger hos Kommissionen i tæt kontakt med Rådet. Kommissionen bistår i denne opgave af Artikel 133-Udvalget, der regelmæssigt holder møde.
9. Europa-Parlamentet bliver regelmæssigt orienteret om handelspolitiske emner og bliver hørt i centrale spørgsmål, men har ikke nogen formel rolle. EF-Domstolen har udviklet en omfattende retspraksis i handelsspørgsmål. Oprettelsen af Verdenshandelsorganisationen og indlemmelsen i de multilaterale handelsregler af områder, der falder uden for anvendelsesområdet for den fælles handelspolitik, har ført til en pragmatisk ordning, der bygger på en pligt til samarbejde mellem medlemsstaterne og fællesskabsinstitutionerne, men som giver Kommissionen mulighed for at bevare ansvaret for forhandlinger inden for alle sektorer og for brug af WTO-tvistbilæggesmekanismer. Fællesskabets indflydelse inden for WTO afspejler dets position som verdens største handelsblok.

Til drøftelse: hvilken lære kan man drage af den relative effektivitet af Fællesskabets eksterne handelspolitik? Hvordan kan den gøres endnu mere effektiv? Og kan de faktorer, der medvirker til dens effektivitet, få en videre anvendelse?

B. UDVIKLINGSSAMARBEJDE

Retsgrundlag

10. Traktaten indeholder bestemmelser om Fællesskabets indsats inden for udviklingssamarbejde (artikel 177-181 i TEF). Denne indsats skal ses som et tillæg til medlemsstaternes udviklings- og samarbejdsprogrammer. Foruden disse bestemmelser er et andet væsentligt aspekt af Fællesskabets udviklingssamarbejde det langvarige samarbejde mellem EF og lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, der reguleres i Cotonou-konventionen mellem AVS, EF og medlemsstaterne (en selvstændig multilateral aftale baseret på artikel 310 i TEF). Desuden er der en række selvstændige tekniske bistandsprogrammer (jf. Meda, Tacis), der er udarbejdet på grundlag af artikel 308. Andre fællesskabspolitikker kan have væsentlige udviklingsaspekter.

Instrumenter

11. Fællesskabet er verdens største yder af udviklings- og samarbejdsbistand. Dets budget til udviklingsbistand beløber sig til over 6 mia. EUR om året (uden at medregne førtiltrædelsesstøtte), herunder ca. 1 mia. EUR i nødhjælp og humanitær bistand. Der er herudover en særlig fond til bistand til AVS-lande (Den Europæiske Udviklingsfond), der falder uden for EF-budgettet og er underlagt sine egne særlige procedurer. Lån til tredjelande ydes af Den Europæiske Investeringsbank. Arrangementer med henblik på Fællesskabets udviklingssamarbejde kan også være omfattet af interne retlige instrumenter samt aftaler med tredjelande eller internationale organisationer.

Aktører

12. Rådet har på grundlag af forslag fra Kommissionen og efter den fælles beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet ansvaret for at fastlægge de retlige rammer for ydelsen af Fællesskabets udviklings- og samarbejdsbistand samt for at opstille den samlede finansielle ramme. Den fælles beslutningsprocedure finder ikke anvendelse på indgåelsen af internationale aftaler, der indgås af Rådet. Kommissionen er ansvarlig for gennemførelse og forvaltning, som der er fastsat regler for i de retlige rammer, og som normalt omfatter en vis kontrol fra medlemsstaternes side efter udvalgsproceduren.

Til drøftelse: kan man gøre udviklingspolitikken mere effektiv ved til en vis grad at sammenlægge de forskellige instrumenter? Kan man i lyset af de afgørelser, der for nylig er truffet i Sevilla, forbedre sammenhængen mellem udviklingspolitikken og andre eksterne politikker yderligere gennem strukturændringer inden for a) Kommissionen og/eller b) Rådet og/eller ved at øge Parlamentets rolle?

C. ANDRE ASPEKTER AF FÆLLESSKABETS EKSTERNE FORBINDELSER

Retsgrundlag

13. Det er udtrykkeligt fastsat i traktaten, at Fællesskabet/medlemsstaterne har delt ekstern kompetence på følgende områder: monetær politik (artikel 111 i TEF), forskning (artikel 170 i TEF) og miljø (artikel 174 i TEF). Ud over disse områder har Domstolen anerkendt en implicit ekstern fællesskabskompetence, hvis internationale aftaler er nødvendige for gennemførelsen af interne mål i henhold til traktaten, eller hvis de berører intern fællesskabslovgivning, f.eks. fiskeri, transport og landbrug. Artikel 310 indeholder bestemmelser om forhandling og indgåelse af associeringsaftaler.

Instrumenter

14. De væsentligste retlige instrumenter til forvaltning af de eksterne aspekter af Fællesskabets politikker er aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer, for hvilke procedurene fremgår af artikel 300 i TEF. Disse aftaler samler ofte i et og samme dokument en bred vifte af redskaber til forvaltning af forbindelserne (f.eks. handel, udviklingssamarbejde, miljøpolitikker, forskningssamarbejde og politisk dialog). I årenes løb har Fællesskabet udviklet et netværk af aftaler med enkeltlande, grupper af lande og internationale organisationer. De tidlige aftaler er i mange tilfælde blevet ajourført, deres anvendelsesområde er blevet udvidet, og i visse tilfælde er de blevet erstattet af associeringsaftaler, der medfører gensidige rettigheder og forpligtelser, fælles aktioner og særlige procedurer. Resultatet er, at Fællesskabet har et ekstensivt og heterogent netværk af aftaleforhold, der strækker sig over hele kloden. Disse aftaler omfatter næsten altid forpligtelser til regelmæssige konsultationer både på ministerplan og på embedsmandsplan, idet der afhængigt af den enkelte aftale kan være forskelle med hensyn til hyppighed, niveau og arten af EF/EU-repræsentation (dvs. Rådet eller Kommissionen) samt bestemmelser om tvistbilæggelse.

Aktører

15. Forvaltningen af de eksterne aspekter af disse politikområder er i praksis delt mellem Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne. Kommissionen har ansvaret for at forhandle om internationale aftaler på grundlag af en bemyndigelse og direktiver vedtaget af Rådet, og Rådet indgår disse aftaler efter høring af eller samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet. Internationale aftaler omfatter ofte nogle bestemmelser, der falder inden for, og nogle, der falder uden for Fællesskabets kompetence ("blandede" aftaler). De undertegnes af Fællesskabet og medlemsstaterne i fællesskab, og de er forud for indgåelsen underlagt nationale ratifikationsprocedurer for så vidt angår de bestemmelser, der hører under medlemsstaternes kompetence. Dette betyder, at der kræves fælles overenskomst mellem medlemsstaterne, selv for bestemmelser, der er omfattet af Fællesskabets kompetence og godkendt med kvalificeret flertal; hvis en medlemsstat undlader at ratificere de bestemmelser, der hører under dens kompetence, betyder det, at hele aftalen, herunder de bestemmelser, der hører under Fællesskabets kompetence, ikke kan træde i kraft. Interimsaftaler kan benyttes til at gennemføre fællesskabsaspekterne af disse aftaler på midlertidig basis.

Til drøftelse: kan man forbedre sammenhængen mellem de eksterne aspekter af Fællesskabets politikker (f.eks. miljø, landbrug) og andre eksterne politikker gennem strukturændringer inden for a) Kommissionen og/eller b) Rådet? Kan man forenkle procedurerne for blandede aftaler?

D. DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK

Retsgrundlag

16. Målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som fastlagt i traktaten omfatter beskyttelse af Unionens fælles værdier, interesser og integritet, styrkelse af fred og sikkerhed både inden for EU og internationalt; samt fremme af det internationale samarbejde, demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne (afsnit V i TEU).
17. Medlemsstaterne er ved traktaten forpligtet til at støtte EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik aktivt og uforbeholdent, til at styrke deres gensidige politiske solidaritet og til at afstå fra enhver handling, som strider imod Unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet internationalt. Til at udforme og implementere denne fælles politik blev der indført instrumenter som "fælles aktion" og "fælles holdning" i tillæg til de eksisterende mekanismer til koordinering og konsultation. Amsterdam-traktaten styrkede FUSP yderligere ved at oprette stillingen som højtstående repræsentant, ved mere eksplicit at definere EU's kompetence i forbindelse med krisestyring og ved at indføre instrumentet "fælles strategi", der dækker både fællesskabs- og FUSP-dimensionerne, og som udvider muligheden for anvendelse af kvalificeret flertal.
18. På de udenrigs- og sikkerhedspolitiske områder er der ingen grænser for den potentielle rækkevidde og intensitet, en fælles politik kan have. Beslutningen om, hvorvidt og hvor langt de eksisterende muligheder i traktaten skal anvendes, afhænger udelukkende af den politiske vilje hos de forskellige berørte aktører. Der er med andre ord ingen hindringer, der stammer fra kompetenceafgrænsningen mellem EU og medlemsstaterne. (Den eneste begrænsning af EU's indsats er af en anden art: kompetencedelingen med EF skal respekteres (artikel 47 i TEU).)

Instrumenter

19. De instrumenter, der anvendes i FUSP, er væsensforskellige fra dem, der anvendes på fællesskabsområdet. Ikke alle aktiviteter under FUSP er et resultat af juridisk bindende retsakter. Rent faktisk er drivkraften i FUSP medlemsstaternes politiske vilje til at koordinere deres holdninger og nå frem til et fælles synspunkt, således at de bliver i stand til kollektivt at udøve større indflydelse i international sammenhæng. Dette er grunden til, at medlemsstaterne i traktaten har indvilget i at styrke det systematiske samarbejde i udenrigsanliggender (uden at der dog er tale om en forpligtelse til at nå frem til en fælles indstilling). Når man er nået frem til en fælles indstilling, kan den iværksættes ved hjælp af en FUSP-retsakt, selv om dette ikke altid er nødvendigt.
- a) Retsakter: fælles strategier, fælles aktioner, fælles holdninger og afgørelser**
20. Retsakter kræver, at enten Det Europæiske Råd eller Rådet træffer formel afgørelse. Det Europæiske Råd træffer med enstemmighed afgørelse om fælles strategier med hensyn til lande/regioner eller spørgsmål, hvor medlemsstaterne har vigtige fælles interesser; fælles strategier dækker både fællesskabs- og FUSP-aspekter. Når en fælles strategi er vedtaget, kan Rådet med kvalificeret flertal træffe afgørelse om foranstaltninger til opfølgning heraf. Der er indtil nu vedtaget tre fælles strategier: Rusland, Ukraine og Middelhavsområdet. Fælles aktioner anvendes i tilfælde, hvor der skønnes at være behov for operationel aktion fra Unionens side. De vedtages med enstemmighed (undtagen som led i en fælles strategi) og er bindende for medlemsstaterne. Rådet kan også vedtage fælles holdninger vedrørende internationale,

regionale eller tematiske spørgsmål. De kræver enstemmighed, undtagen som led i en allerede eksisterende fælles strategi. Medlemsstaterne er forpligtet til at bringe deres nationale politikker i overensstemmelse med en fælles holdning og til at forsvare den, herunder inden for rammerne af internationale organisationer. Rådet vedtager afgørelser især for at udvide eller ændre eksisterende fælles holdninger eller fælles aktioner. Medlemsstater, der hverken ønsker at tilslutte sig eller blokere for konsensus, kan benytte deres ret til konstruktiv afståelse (artikel 23).

b) Systematisk samarbejde: koordinering, konsultation og information

21. Ifølge traktaten skal medlemsstaterne samordne deres holdninger i internationale organisationer og på internationale konferencer. Denne koordinering fører i mange tilfælde til en fælles EU-tilgang. Koordinering og konsultation finder også sted i tredjelande gennem medlemsstaternes diplomatiske repræsentationer og Kommissionens delegationer. Regelmæssige møder giver mulighed for udveksling af oplysninger og udarbejdelse af fælles analyser af politiske spørgsmål, som efterfølgende kan blive udgangspunkt for drøftelser i Rådet. Det net for krypterede meddelelser (COREU), der binder medlemsstaterne, Kommissionen og Generalsekretariatet sammen, er en vigtig kanal til udveksling af information og analyse og til forbedrelse af FUSP-afgørelser og -erklæringer.

c) Særlige repræsentanter, politisk dialog, erklæringer og demarcher

22. Rådets praksis med at udpege særlige repræsentanter blev formaliseret i Amsterdam-traktaten (artikel 18, stk. 5). EU har i øjeblikket særlige repræsentanter, der er aktive på stedet, i De Store Søers Område, for fredsprocessen i Mellemøsten, for stabilitetspagten for Sydøsteuropa, i Afghanistan, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Bosnien-Hercegovina. EU indgår i politisk dialog med over 50 lande og 10 internationale organisationer. Næsten 300 møder, der spænder fra topmøder til ekspertmøder, finder sted hvert år. EU er repræsenteret af formandskabet, bistået af den højtstående repræsentant, eller af trojkaen (hvilket er tilfældet for de fleste møder i forbindelse med politisk dialog) eller af den højtstående repræsentant alene. Erklæringer (ikke nævnt i afsnit V i traktaten) anvendes i vid udstrækning til at gøre EU's syn på den internationale udvikling kendt: over 100 erklæringer offentliggøres hvert år. Demarcher anvendes i tilfælde, hvor EU ønsker at udtrykke sine synspunkter direkte til de implicerede og opfordre til handling: de er ofte af fortrolig art, men de kan gøres offentligt tilgængelige, hvis det er relevant.

d) Indgåelse af internationale aftaler

23. Rådet kan indgå internationale aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer (artikel 24 i TEU). Formandskabet forhandler på grundlag af et mandat fra Rådet (afgivet med enstemmighed). Når sådanne aftaler er indgået, er de i princippet bindende for samtlige medlemsstater.

e) Finansiering af FUSP

24. FUSP-budgettet, der er en del af Fællesskabernes almindelige budget (kapitel B8) blev fastlagt for at finansiere operative aktiviteter (FUSP's administrationsudgifter afholdes over EF-budgettet for den institution, sådanne udgifter hører under). Kommissionen er ansvarlig for den økonomiske forvaltning af FUSP-udgifterne på EF-budgettet. FUSP-budgettet ligger gennemsnitligt på omkring 30–40 mio. EUR om året (under 1% af det samlede budget til eksterne

forbindelser) og viser sig jævnligt at være utilstrækkeligt til at finansiere og gennemføre udenrigspolitiske afgørelser. Principielt kan der så overføres midler fra en anden (fællesskabs) budgetpost, men denne mulighed, der er besværlig og institutionelt følsom, er kun blevet anvendt én gang. Det er også muligt at lade medlemsstaterne finansiere FUSP-aktioner direkte, men dette er kun sjældent sket (f.eks. for at finansiere overførelsen af WEU's aktiver til EU). Det er særligt kompliceret at finansiere afgørelser på de områder, hvor der er en stærk udenrigspolitisk dimension (og implikationer), og hvor Fællesskabet har erhvervet og udøvet kompetence.

Aktører

25. FUSP indgår i den fælles institutionelle ramme. Dette betyder, at de samme institutioner betjener såvel Fællesskabet som FUSP. På FUSP-området udføres politikken imidlertid i vid udstrækning af medlemsstaterne, og Rådet, medlemsstaterne, Kommissionen og Europa-Parlamentet indtager forskellige roller i de to tilfælde.

Det Europæiske Råd fastsætter principper og generelle retningslinjer, herunder også på forsvars- og sikkerhedsområdet. Det træffer ligeledes med enstemmighed afgørelse om fælles strategier foreslået af Rådet.

Rådet (i sammensætningen almindelige anliggender) består af udenrigsministrene, den højtstående repræsentant og kommissæren for eksterne forbindelser, der samles for at drøfte FUSP-spørgsmål og påse, at Unionens aktion fremtræder som en helhed, er sammenhængende og effektiv (artikel 13 i TEU). Det udarbejder fælles politikker på grundlag af Det Europæiske Råds retningslinjer, hovedlinjer og fælles strategier og vedtager med dette for øje fælles aktioner, fælles holdninger, afgørelser, konklusioner, erklæringer osv.

At FUSP i de senere år er blevet mere effektiv skyldes for en stor del, at den højtstående repræsentant siden oktober 1999 har spillet en afgørende rolle ved at bistå Rådet med at udforme og tage udenrigspolitiske initiativer. Han kan også af Rådet eller Det Europæiske Råd bemyndiges til at handle på Unionens vegne som på Balkan og i Mellemøsten. Han tildeles i traktaten (artikel 18 og 26) et særligt ansvar ved at kunne repræsentere Unionen, når der holdes møder med tredjelande vedrørende politisk dialog. Han bistås af en enhed for politisk planlægning og hurtig varsling, der er oprettet på grundlag af en erklæring knyttet til Amsterdam-traktaten. Hans aktive rolle i "brændpunktsdiplomati", f.eks. på Balkan og i Mellemøsten, har nydt stor bevågenhed.

Den medlemsstat, der varetager det halvårige formandskab for Rådet, spiller en væsentlig rolle ved at forelægge initiativer, identificere de områder, hvor der er fælles forståelse, og sikre implementering af afgørelser. Formandskabet repræsenterer Unionen ved dialogmøder med tredjelande og forelægger Unionens holdning i multilaterale fora som FN, Europarådet og OSCE.

Kommissionen er fuldt ud tilknyttet arbejdet og har som medlemsstaterne ret til at forelægge spørgsmål vedrørende FUSP og fremsætte forslag for Rådet (artikel 27 og 22 i TEU). Den er også tilknyttet opgaven med at repræsentere Unionen, en opgave, der primært overdrages til formandskabet, som bistås af den højtstående repræsentant (artikel 18 i TEU). Kommissionens delegationer i tredjelande er også tilknyttet FUSP-aktiviteter.

Formandskabet og Kommissionen underretter regelmæssigt Europa-Parlamentet om forhold vedrørende FUSP (artikel 21 i TEU). Den højtstående repræsentant taler ligeledes regelmæssigt til Europa-Parlamentet. Det fastsættes også i traktaten (artikel 21), at formandskabet hører Europa-Parlamentet, og at der tages hensyn til dets synspunkter.

Domstolen spiller ingen rolle i FUSP-spørgsmål, bortset fra spørgsmål vedrørende kompetenceafgrænsningen mellem Fællesskabet og Unionen.

Til drøftelse: Hvordan kan man maksimere den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's øgede effektivitet, som er en følge af udnævnelsen af den højtstående repræsentant? Bør hans rolle styrkes; i så fald, hvordan (f.eks. ved at tildele ham forslagsbeføjelse)? Hvordan kan man bedst forbedre sammenhængen mellem FUSP og specifikke eksterne politikker? Kan man forenkle FUSP-instrumenterne, navnlig ved at åbne mulighed for i højere grad at anvende det fælles strategiinstrument med de strømlinede procedurer for beslutningstagning, det medfører? Hvordan kan man bedst anvende medlemsstaternes diplomatiske styrke, såvel den analytiske som den repræsentationsmæssige? Kan der udtænkes mere effektive midler til og procedurer for finansieringen af FUSP?

E. EUROPÆISK SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITIK

Retsgrundlag

26. Sikkerhedsspørgsmål har været betragtet som en del af FUSP, siden den blev undfanget i traktaten om den Europæiske Union. I Amsterdam-traktaten blev der imidlertid fastsat et mere præcist traktatgrundlag for sikkerhedsspørgsmål. Heri blev det udtrykkeligt fastsat, at Unionen har mulighed for at deltage i eller lede en række krisestyringsmissioner (de såkaldte Petersberg-opgaver). Disse bestemmelser medfører, at sikkerheds- og forsvarspolitik i alt væsentligt defineres som styring af kriser og ikke som territorielt forsvar, selv om traktaten (artikel 17) lader den mulighed stå åben, at FUSP kan føre til en fælles forsvarspolitik, såfremt Det Europæiske Råd træffer afgørelse herom. Elleve medlemsstater er NATO-allierede (10 er medlemmer af WEU) og er således allerede omfattet af forpligtelser til gensidig bistand; de øvrige medlemsstater har neutralitetsstatus. Danmark deltager i henhold til en protokol, der er knyttet til traktaten, ikke i udarbejdelsen af de af Unionens afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Instrumenter

27. De retlige instrumenter på ESFP-området er i alt væsentligt de samme som på FUSP-området. Alle afgørelser om indledning af krisestyringsoperationer træffes på grundlag af en fælles aktion. Ifølge traktaten (artikel 23) er det imidlertid udtrykkeligt udelukket at anvende flertalsafstemning i forbindelse med afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet (og bestemmelserne om "forstærket samarbejde" i Nice-traktaten finder ikke anvendelse på dette område). Som operativt instrument blev der i traktaten (artikel 17) lagt op til, at Unionen kunne benytte sig af WEU til at udarbejde og iværksætte de afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Denne bestemmelse er imidlertid i praksis blevet indhentet af det forhold, at Unionen selv udvikler operativ kapacitet, og Nice-traktaten indeholder nye bestemmelser, der afspejler denne realitet. Den overordnede tilgang til udviklingen af en sådan kapacitet består i at overveje såvel a) anvendelsen af alle de forskellige instrumenter, både civile og militære, der er til rådighed for Unionen og medlemsstaterne, som b) behovet for samarbejde og komplementaritet med NATO (nogle medlemsstater har på frivillig og ikke-EU-basis iværksat fælles enheder, f.eks. Eurokorpset).

Aktører

28. Aktørerne er i alt væsentligt de samme som for FUSP, selv om der er en smule forskel på deres rolle og ansvar. Medlemsstaterne er drivkraften bag sikkerheds- og forsvarspolitikken. Eftersom stats- og regeringscheferne har ansvaret for nationale afgørelser om forsvarsspørgsmål og krisestyring, bliver Det Europæiske Råds rolle særlig betydningsfuld. Rådet træffer med enstemmighed afgørelse om iværksættelse af en militær operation. Det er derefter op til den enkelte medlemsstat at afgøre, om den vil bidrage og hvordan. Der er bestræbelser i gang for at tilskynde udvidede nationale kapaciteter til at yde bidrag: indtil videre med blandet succes.
29. Iværksættelsen af ESFP har ført til oprettelse af en række nye strukturer i Rådet, herunder Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité, som ud over sin generelle rolle i forbindelse med udarbejdelsen af FUSP-politikken har en særlig funktion, idet den har til opgave at udøve politisk kontrol og yde strategisk vejledning i krisesituationer, Militærkomitéen, der yder militær rådgivning, samt Militærstaben bestående af udstationeret personel fra medlemsstaterne, der yder militær ekspertise og bistår Militærkomitéen. Den højtstående repræsentants særlige rolle i krisestyringsoperationer blev anerkendt af Det Europæiske Råd i Nice, hvor der var enighed om, at han skal kunne være formand for Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité i krisesituationer. Kommissionen er fuldt ud tilknyttet arbejdet med de ikke-militære aspekter af ESFP.

Til drøftelse: Hvordan kan man bedst opbygge en egentlig europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik, idet der tages hensyn til den enkelte medlemsstats specifikke indgang til forsvars- og sikkerhedsspørgsmål? Hvordan sikres der bedst en reel kapacitetsforbedring på dette område?

F. DEN EUROPÆISKE UNION/DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB I INTERNATIONALE ORGANISATIONER

30. Samarbejdet i internationale organisationer og multilaterale fora er et afgørende element i den generelle eksterne politik. En multilateral indsats, hvad enten den er finansiel, økonomisk eller politisk, bidrager til at understøtte stabilitet og sammenhæng i verden. Der er bred anerkendelse af den internationale virkning af Unionens såvel interne som eksterne politikker. Unionens stilling og status i internationale organisationer er derimod mindre klar og yderst kompleks.
31. Den Europæiske Union har som sådan ingen retlig status i multilaterale organisationer som FN, OSCE, Europarådet og de internationale finansielle institutioner og heller ikke i internationale fora som G7 og G8. Generelt er det i henhold til disse organisationers vedtægter kun suveræne stater, der kan opnå fuldt medlemskab.
32. Det Europæiske Fællesskabs deltagelse i FN-organer og -institutioner har trods denne generelle regel udviklet sig betydeligt i løbet af årene. Medlemsstaterne har inden for visse områder, hvor EF/EU har enekompetence eller delt kompetence, forhandlet med det relevante FN-organ for at opnå anerkendelse/styrkelse af EF's status. Dette har på ingen måde ændret medlemsstaternes retlige status inden for disse organisationer. EF repræsenteret af Kommissionen har i øjeblikket forskellig status alt efter, hvilket FN-organ der er tale om. EF har fuldt medlemskab i WTO og FAO samt i fiskeriorganisationer, men har kun status som observatør i FN's Generalforsamling, Ecosoc og størsteparten af deres underordnede organer. Det har ingen status i Den Internationale Domstol, FN's Sikkerhedsråd eller Unicef. EF har status som

"fuldgyldig deltager" i OECD. Kommissionen, der repræsenterer EF, er observatør i Europarådet og OSCE og deltager i de fleste af G7/G8's aktiviteter (bortset fra G7-finans). Når et land, der ikke er medlem af G7/G8, varetager formandskabet for Rådet, bliver dette land indbudt til G7/G8's topmøder og møder på ministerplan. Forbindelserne mellem Fællesskabet og visse internationale organisationer eller deres underordnede organer er reguleret af særlige traktatbestemmelser (FN: artikel 302 i TEF, Europarådet: artikel 303 i TEF, OECD: artikel 304 i TEF).

33. Selv om Den Europæiske Union ikke har nogen retlig status i internationale organisationer, er dens medlemsstater forpligtet af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik til inden for disse organisationer at forsvare Unionens holdninger, der almindeligvis fremlægges af formandskabet. Dette princip gælder f.eks. inden for rammerne af en række udvalg under UNGA, FN's Menneskerettighedskommission, Europarådet og OSCE. Den medlemsstat, der varetager formandskabet, kan forelægge initiativer på EU's vegne, en mulighed, der i stigende grad er blevet benyttet gennem de seneste år. Derudover fastsættes det i artikel 19 i TEU, at de EU-medlemsstater, der er medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, rådfører sig med hinanden, holder de øvrige medlemsstater underrettet og forsvare Unionens holdninger og interesser: der finder nu en koordination sted forud for møder i Sikkerhedsrådet.
34. Inden for Bretton Woods-institutionerne (de internationale finansielle institutioner) tilhører EU's medlemsstater en række forskellige IMF-grupperinger, der er repræsenteret i bestyrelsen (ECB er indbudt som observatør, når bestyrelsen drøfter spørgsmål i relation til euroen). Medlemsstaterne koordinerer uformelt deres holdninger på regelmæssige møder, hvor også Kommissionen deltager. I forbindelse med visse spørgsmål finder koordinationen sted i Det Økonomiske og Finansielle Udvalg eller blandt finansministrene i Rådet. En sådan koordination forekommer meget sjældnere i forbindelse med drøftelser i IBRD (Verdensbanken). På de årlige fælles IMF/IBRD-møder fremlægger hver medlemsstat et skriftligt indlæg, formanden for Økofin-Rådet fremlægger en skriftlig tale på vegne af EU, Kommissionen og ECB har observatørstatus under den åbne del af mødet, og Kommissionen fremlægger på vegne af Fællesskabet en skriftlig tale for Udviklingskomitéen.

Til drøftelse: Kunne Unionen eventuelt i en større kreds af internationale organisationer tale a) med én stemme eller b) med et fælles budskab eller c) med bedre koordination?

III. SPØRGSMÅL TIL OVERVEJELSE

35. Fire specifikke områder påkalder sig opmærksomhed i forbindelse med overvejelserne om, hvordan der bedst kan gøres yderligere fremskridt for at øge den internationale gennemslagskraft. Nogle ville medføre en revision af traktaterne.

a) Sikring af sammenhæng

Der er generel enighed om, at Unionen skal udforme sine politikker og anvende sine ressourcer på en sammenhængende måde for at være en troværdig og effektiv medspiller på den internationale scene. Unionens økonomiske og politiske forbindelser med tredjeverdenslande og -regioner og dens optræden inden for internationale organisationer reguleres af forskellige bestemmelser og procedurer for beslutningstagning. Det er blevet fremført, at det nuværende system gør det vanskeligt at sikre en harmonisk anvendelse af de mange forskellige instrumenter i forsøget på at nå fælles mål. Peger dette hen imod strukturelle ændringer inden for og mellem Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet? Kan man - navnlig i en krisesituation -

forestille sig, at Rådet forelægges et enkelt forslag, der dækker foreslåede anvendelser af samtlige særlige forvaltningsværktøjer?

b) Identifikation af fælles interesser

Den grad af integration, der er opnået inden for Det Europæiske Fællesskab/Unionen indebærer, at medlemsstaterne i stigende omfang er fælles om en række interesser. En definition af sådanne fælles interesser afhænger delvist af gensidig formidling og fælles vurdering af information: dette kan også være væsentligt for at øge den gensidige tillid. Mens medlemsstaterne og Kommissionen hver for sig har ret til at rejse spørgsmål inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan en fælles tilgang kun fastsættes i fællesskab. Det Europæiske Råd har overvejet, hvordan det kan blive bedre rustet til sin strategiske rolle. Der er også overvejelser i gang om ordninger inden for Rådet (almindelige anliggender). Hvad mere kan der gøres for at definere og foretage en prioritering af de fælles interesser?

c) Fremme af fleksibilitet

En dynamisk udenrigspolitik indebærer, at Unionen er i stand til at reagere hurtigt på internationale begivenheder, idet den trækker på de mest hensigtsmæssige ressourcer. Mange mener, at de nuværende økonomiske begrænsninger for FUSP og den regel, at Unionen ikke kan handle inden for FUSP, medmindre alle medlemsstater enstemmigt står bag, begrænser Unionens evne til at handle og afføder en politik, der drives af a) omkostningsbesparelser og b) kun den højest mulige fællesnævner for enighed. Bør det overvejes at indføre større fleksibilitet for at overvinde disse vanskeligheder?

d) Sikring af en klarere stemme i Unionen

Formandskabet eller Kommissionen har traditionelt stået for den eksterne repræsentation afhængigt af sagsområdet. I praksis har der imidlertid, navnlig i hovedstæder, hvor kun få medlemsstater har diplomatiske repræsentationer, undertiden udviklet sig en uformel praksis med "en ledende nation". Oprettelsen af embedet for den højtstående repræsentant betyder desuden, at det især i krisesituationer ofte er ham, der i praksis repræsenterer Unionen og på Rådets vegne fører an i den politiske dialog. (Den politiske dialog føres ligeledes ofte med anvendelse af trojkamodellen, hvilket af mange betragtes som uhåndterligt og ineffektivt.) Selv om det i den enkelte situation kan synes klart, hvem der faktisk er Unionens overordnede forhandlingspartner, er situationen som helhed kompliceret for dem uden for Unionen, der ønsker at vide, hvem de skal henvende sig til. Hvordan sikrer vi bedst, at Unionen får en klarere stemme?

36. Når disse fire spørgsmål overvejes, bør følgende grundlæggende faktorer tages i betragtning:

- a) Den stigende globalisering og det forhold, at stadig flere hovedsagelig interne fællesskabspolitiske spørgsmål nu har fået en betydelig international dimension, gør det særligt vigtigt at sikre effektivt strategisk overblik over den internationale virkning af sådanne politikker. Ekstern handels- og udviklingspolitik indvirker ligeledes direkte på udenrigspolitikken, mens udenrigspolitik for at være troværdig og have gennemslagskraft er afhængig af, at der kan leveres konkrete resultater. Det er derfor af stor betydning at sikre sammenhæng.

- b) Men få internationale begivenheder skaber samme reaktion eller samme intense reaktion i alle medlemsstater. Geografiske forhold og historisk baggrund er forskellige, ligesom de menneskelige og økonomiske faktorer er det. Nationale traditioner for engagement i særlige geografiske områder og det omfang, i hvilket medlemsstaterne er rede til at sætte ind på sådanne områder, svinger meget. Sådanne traditionelle forbindelser kan ikke desto mindre betragtes som et aktiv for Unionen.
- c) Alle er enige om, at når Unionen kan handle samlet, bør den gøre det. Det er måske urealistisk at antage, at de medlemsstater, der er direkte eller voldsomt berørt af en udefra kommende begivenhed, vil undlade selv at tage affære, hvis der ikke er konsensus i Unionen om at handle. Når en medlemsstat finder, at dens vitale nationale interesser er alvorligt berørt, kan pres fra den offentlige opinion og i det nationale parlament kræve, at den tager affære.

Ydermere vil en kollektiv militæraktion fra EU's side, selv om en række medlemsstater er parter i NATO/WEU's gensidige forsvarsforpligtelser, ikke være mulig i henhold til de nuværende ordninger, hvis en medlemsstat er under angreb, eller hvis dens vitale interesser er truet. Nogle medlemsstater ville måske ikke være rede til at forpligte sig tilstrækkeligt, enten for så vidt angår politisk vilje eller ressourcer til militær kapacitet. Andre anfører, at et fælles forsvaret, der mangler politisk vilje eller ressourcer, ikke vil være troværdigt.

- d) Indførelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik med dens specifikke retlige rammer, instrumenter og procedurer udgør en anerkendelse fra medlemsstaternes side af, at selv om deres vitale interesser ikke altid falder sammen, har de en fælles interesse i at arbejde sammen, når det er muligt. Dette samarbejde udvides stadig, og tendensen er blevet afspejlet i senere proceduremæssige ændringer og indførelsen af nye instrumenter som i Amsterdam-traktaten. Man kan overveje, hvordan man yderligere kan styrke denne tendens.

IV. SPØRGSMÅL TIL OVERVEJELSE

- 37. Grundlaget for EU's strategi i forbindelserne med tredjelande er, at Unionen drager fordel af at handle kollektivt på den internationale scene, og at dens ressourcer bør anvendes sammenhængende og effektivt. Når man overvejer, hvordan disse ønsker bedre kan opfyldes i fremtiden, må følgende generelle spørgsmål tages op:
 - i) Hvordan kan man styrke konvergensen mellem medlemsstaternes syn på de forskellige emner inden for udenrigspolitikken under hensyntagen til, at de ikke har samme nationale traditioner og interesser, og hvordan kan man fremme solidariteten iblandt dem? Og hvordan kan man sikre, at den deraf følgende proces med at fastlægge en politik ikke skaber konvergens om en fælles politik med den laveste fællesnævner?
 - ii) Hvordan kan man styrke sammenhængen mellem de forskellige mål for Unionens politikker, f.eks. mellem udviklingspolitikken og andre - udenrigs- eller indenrigs- politikker?
 - iii) I hvilket omfang kan anvendelsen af fællesskabsmetoden udvides til andre politikområder? Kan man for spørgsmål, der i øjeblikket behandles inden for FUSP, overveje at udvide mulighederne for, at Rådet kan træffe afgørelse, uden at der behøves enstemmighed? Og/eller skal der indføres mere fleksible ordninger, der giver en gruppe medlemsstater tilladelse til at iværksætte et initiativ på Unionens vegne?

- iv) Hvordan kan anvendelsen af fællesskabsmetoden gøres mere effektiv, f.eks. gennem øget sammenhæng inden for og mellem a) Kommissionen og/eller b) Rådet og/eller c) ved at lade Europa-Parlamentet spille en større rolle?
 - v) Hvilken lære kan der drages af erfaringerne med den nyoprettede stilling som højtstående repræsentant?
 - vi) Hvilke opgaver, om nogen, skal Unionen pålægges inden for den fælles forsvarspolitik ud over Petersberg-opgaverne? Ønsker vi at tillægge Unionen reel operationel kapacitet, herunder militær kapacitet? Hvordan kan vi i bekræftende fald sikre, at der er den kapacitet, der er nødvendig for troværdigheden? Skal vi, ligesom det skete for den monetære union, overveje adgangsbetingelser og en pagt, der skal opfyldes efterfølgende?
 - vii) Er der behov for at ændre de nuværende ordninger for Unionens/Fællesskabets repræsentation i tredjelande og/eller i internationale organisationer?
-