

CONV 342/02

WG VII 7

NOTE

fra: sekretariatet
til: Arbejdsgruppe VII vedrørende EU's Optræden Udadtil
Vedr.: Kortfattet referat af mødet den 8. oktober 2002

I. Åbning af mødet og indledende bemærkninger fra formanden

1. Formanden åbnede mødet og erindrede om resultatet af mødet den 24.-25. september 2002, jf. CONV 307/02 (kortfattet referat), ligesom han bekræftede, at næste møde vil finde sted tirsdag den 15. oktober 2002 kl. 11.00 (i stedet for kl. 14.30) og ikke vil fortsætte den 16. oktober.
2. Formanden indledte debatten vedrørende sammenhæng i EU's optræden udadtil med at understrege, at Unionen, hvis den ønsker reel gennemslagskraft på den internationale scene, skal gøre brug af samtlige de instrumenter, den råder over, på en sammenhængende og samordnet måde. Han påpegede, at der er mange måder, hvorpå EU kan optræde på den internationale scene, bl.a. fælles diplomatiske indsatser, programmer med økonomisk bistand, muligheden for at indgå handelsaftaler, udviklingssamarbejde og humanitær bistand samt krisestyringskapacitet, herunder muligheden for udsendelse af personel på stedet, som er under udvikling for øjeblikket. Hvis man skal anvende alle disse midler på en samordnet måde og med en fælles målsætning for øje, indebærer dette, at der skal være sammenhæng på de forskellige niveauer, dvs. inden for institutionerne, mellem institutionerne og hovedaktørerne, samt med hensyn til instrumenter.

II. Indlæg fra Chris Patten, medlem af Kommissionen

3. Formanden bød Chris Patten velkommen og opfordrede ham til at dele sine synspunkter med gruppen. Chris Patten erindrede om, at EU's optræden udadtil spænder meget vidt, og udtrykte sin tilfredshed med, at dette afspejles i arbejdsgruppens mandat. Han understregede endvidere, at det må anerkendes, at der er gjort betydelige landvindinger under de nuværende arrangementer, og at de reformer, der er gennemført i forbindelse med EU's optræden udadtil, begynder at slå igennem. Den højtstående repræsentant og kommissæren har arbejdet særdeles godt sammen (og dette gælder også samarbejdet med de forskellige formandskaber for EU), men spørgsmålet om, hvorledes systemet kommer til at virke i fremtiden, må ikke kun afhænge af gode forbindelser mellem enkeltpersoner.
4. Chris Patten understregede vigtigheden af den rolle, som medlemsstaterne spiller, og deres forbindelser med institutionerne. Hvis man ønsker en bedre sammenhæng, skal man ikke nøjes med at se på Bruxelles. Han erindrede om, at 80% af EU's udviklingsbistand kommer fra medlemsstaternes budgetter og 20% fra fællesskabsmidler. Medlemsstaternes ambassader og delegationer overstiger talmæssigt langt Kommissionens netværk af delegationer (128 kontorer i 123 lande). Han understregede desuden, at uanset hvor god arkitekturen er, er der ikke noget der tæller så meget som medlemsstaternes politiske vilje.
5. Chris Patten skitserede en række praktiske forslag med henblik på yderligere forbedring af effektiviteten i det nuværende system:
 - den højtstående repræsentant kunne indbydes til at deltage i møder i Kommissionen, når denne drøfter spørgsmål EU's optræden udadtil, selv om han ikke er medlem af Kommissionen;
 - den højtstående repræsentant og Kommissionen kunne udføre flere opgaver i fællesskab, fra strategisk planlægning til udarbejdelse af fælles politikpapirer (f.eks. det nylige dokument om et bredere Europa);
 - en højere grad af samordning og eventuel fælles deltagelse i forhandlinger i Europa-Parlamentet af den højtstående repræsentant og kommissæren med ansvar for eksterne forbindelser;
 - man bør undersøge delegationernes og ambassadernes rolle. Der er gjort visse fremskridt med hensyn til informationsdeling, men man kan gå endnu videre og se på mulighederne for fælles repræsentation og opgavedeling på visse områder;
 - øgede økonomiske midler til den højtstående repræsentant som opbakning af og støtte til EU's diplomatiske beslutninger. Budgetforvaltningen kan lægges ind under Kommissionen, så man undgår at oprette nye strukturer.

6. Chris Patten stillede sig positivt til anbefalingen fra Arbejdsgruppen vedrørende Status som Juridisk Person om at give EU status som én enkelt juridisk person.
Han så dette som et nyttigt tiltag, der åbner for muligheden for en forenkling af traktaten og afskaffelse af søjlestrukturen. Med hensyn til forslag, der indebærer traktatændringer, anbefalede han en vis strømlining af beslutningsproceduren inden for EU's optræden udadtil og en reform af procedurerne for blandede aftaler, hvor de nuværende ratifikationsprocedurer fører til betydelige forsinkelser, som har uønskede virkninger.
7. Chris Patten talte om EU's repræsentation udadtil og slog til lyd for, at EU's synlighed og rolle i internationale institutioner, navnlig i internationale finansielle institutioner, skulle styrkes. Hvis EU talte med samme stemme i internationale finansielle institutioner, som det gør i handelsforhandlinger, ville det have betydeligt mere indflydelse.
8. Den politiske dialog med tredjelande og regioner bør reformeres. Der er for mange møder, og det fastsættes ikke i tilstrækkelig grad, hvad de prioriterede mål skal være. EU mangler strategisk fremsyn med hensyn til, hvad det ønsker at opnå i disse møder. EU lider af "mødesyge". Troika-systemet er uklart for tredjelande og bør afskaffes. Oprettelsen af hvervet som højtstående repræsentant har givet EU's eksterne repræsentation en skarpere profil, og det er ønskeligt at styrke den højtstående repræsentant som samtalepartner for internationale partnere.
9. Chris Patten var positiv med hensyn til at give den højtstående repræsentant formandshvervet i Rådet (AGEX), når det behandler spørgsmål vedrørende EU's optræden udadtil. Den højtstående repræsentant bør derudover have en (eksplicit) ret til at stille forslag. Hvervet som højtstående repræsentant bør afkobles fra hvervet som generalsekretær for Rådet, så den pågældende kan koncentrere sig om funktionen som højtstående repræsentant. Desuden bør der stilles et passende budget til rådighed for den højtstående repræsentant.
10. Beslutningstagningen i forbindelse med FUSP bør gøres lettere. Chris Patten ønskede smidigere mekanismer, der gør det muligt for EU at reagere hurtigere på den internationale udvikling. Han slog til lyd for øget anvendelse af konstruktiv afståelse og forstærket samarbejde. Han erkendte, at afstemninger på dette område ikke er det mest ønskelige, og at beslutninger ideelt set skal træffes ved konsensus, men der er ikke desto mindre mulighed for at gøre øget

brug af afstemninger med kvalificeret flertal i forbindelse med FUSP. Chris Patten nævnte her muligheden af at anvende kvalificeret flertal i forbindelse med eventuelle initiativer, som den højtstående repræsentant og Kommissionen tager i fællesskab. Han tilføjede, at det, når der fremsættes fælles forslag, vil blive forsøgt at få alle medlemsstater med. Han påpegede ydermere, at de erfaringer, man har gjort sig med samarbejdet under første søjle, viser, at Rådet i virkeligheden kun i meget få tilfælde har gjort brug af afstemning, og at den blotte eksistens af muligheden for afstemning tilskynder medlemsstaterne til at forsøge at nå til konsensus.

11. Chris Patten sagde, at spørgsmålet om at give FUSP større troværdighed, navnlig i relation til USA, afhænger af EU's evne til at håndtere spørgsmålet om sikkerhed. De forsøg, der har været gjort på at gennemføre en styrkelse på dette område, har været utilstrækkelige, og der er alvorligt behov for at tackle disse problemer mere direkte.
12. Følgende elementer kom frem under debatten: Et medlem spurgte, om en anden institutionel arkitektur ville have gjort nogen forskel for effektiviteten af EU's politik i Mellemøsten. Chris Patten svarede, at den højtstående repræsentant have gjort et godt stykke arbejde i Mellemøsten, og at han ikke troede, at en anden institutionel arkitektur ville have ført til et bedre resultat. Den institutionelle struktur havde ikke udgjort nogen hæmsko. Alt afhænger af sammenfaldende synspunkter og politisk vilje, hvilket er vanskeligt at opnå, da medlemsstaterne ser meget forskelligt på og har forskellige holdninger til spørgsmålet om Mellemøsten.
13. Som svar på et spørgsmål om, "hvem der træffer de overordnede beslutninger" for så vidt angår beskyttelse af EU's interesser i relation til væsentlige internationale spørgsmål som nuklear sikkerhed og den strategiske betydning af visse regioner i henseende til naturligt forekommende ressourcer, erindrede kommissæren om, at udenrigspolitik for de fleste medlemsstater hænger så nøje sammen med begrebet om nationalstaten, at man vanskeligt kunne forestille sig en person, der "træffer de overordnede beslutninger" på et trindhøjere niveau end nationalstaten. Der har været udfoldet bestræbelser på samordning med hensyn til spørgsmål som den nukleare sikkerhed, f.eks. i G7-sammenhæng, og der er blevet iværksat programmer både på fællesskabsplan og i medlemsstaterne.

14. Som svar på et spørgsmål om virkningerne af de halvårslige EU-formandskaber for effektiviteten af EU's optræden udadtil understregede Chris Patten, at samarbejdet mellem Kommissionen og de enkelte formandskaber altid har været meget konstruktivt. Ikke desto mindre har ordningen med skiftende formandskaber en række negative virkninger, som der bør rettes op på.
15. Med hensyn til spørgsmålet om eventuelt at slå funktionerne som højtstående repræsentant og kommissær med ansvar for eksterne forbindelser sammen sagde Chris Patten, at han går ind for praktiske arrangementer, der kan skabe øget synergi mellem de to funktioner. Han mente, at det ville være meget vanskeligt for én person at være både højtstående repræsentant og kommissær for eksterne forbindelser (dobbeltkasket). Der er argumenter for at give en af Kommissionens næstformænd et overordnet ansvar på området eksterne forbindelser. Hvis den højtstående repræsentant i fremtiden bliver formand for Rådet (udenrigsanliggender og eksterne forbindelser), vil dette bidrage til at tydeliggøre forbindelserne og virke til fordel for et nærmere samarbejde mellem den højtstående repræsentant og Kommissionen. Der kunne tages en række praktiske skridt for at forbedre samordningen uden at gøre én person ansvarlig for begge job.
16. Med hensyn til eventuelle tjenestegrene, som den højtstående repræsentant og Kommissionen kunne være fælles om, nævnte Chris Patten, at man kunne forestille sig en fælles pressetjeneste samt en fælles enhed for strategisk planlægning og en fælles policy-enhed. Han pegede desuden på, at man kunne overveje eventuelt at slå Kommissionens delegationer og Rådets forbindelseskontorer i New York og Genève sammen og overveje muligheden af at dele funktioner/hverv vedrørende politisk rapportering i oversøiske delegationer.
17. For så vidt angår fælles strategier, sagde Chris Patten, at de er for bredt anlagt, og at indholdet er for generelt. De bør fokuseres på mere målrettede spørgsmål.

III. Debat

18. Medlemmerne var enige i, at medlemsstaternes politiske vilje og solidaritet er af afgørende betydning for udviklingen af en fælles politik.

19. Der var en generel anerkendelse af behovet for, at man i en fremtidig traktat foretager en tydeligere præcisering af de underliggende mål for EU's optræden udadtil. Det blev foreslået, at gruppen skulle analysere spørgsmålet om, på hvilke områder medlemsstaterne ønsker eller er rede til at optræde samlet. Medlemmerne mente, at følgende elementer måske kunne medtages i en definition af målene for EU's optræden udadtil: globale mål såsom fred, solidaritet, velstand, EU's rolle som global aktør, forbindelserne mellem EU og andre regioner i verden (regioner i krise og andre regioner), herunder karakteren af disse regioner (et af medlemmerne rejste spørgsmålet om åbenhed eller protektionisme), bilaterale forbindelser og multilateral indsats (navnlig FN).
20. Nogle medlemmer erindrede om et tidligere forslag om, at der eventuelt hvert år skal vedtages en erklæring om de prioriterede områder inden for EU's eksterne politik. Et medlem foreslog, at gruppen også kunne se nærmere på fælles strategier og på spørgsmålet om, hvorledes disse kunne tilvejebringe mere specifikke instrumenter med henblik på en mere langsigtet fastlæggelse af EU's målsætninger og interesser.
21. Det var nogle medlemmers opfattelse, at der er behov for at få kompetencerne med hensyn til EU's optræden udadtil præciseret. Et medlem af gruppen foreslog, at der udarbejdes en oversigt over fordelingen af kompetencer på de forskellige områder for EU's optræden udadtil, samt at gruppen skulle undersøge mulighederne for ændringer. Det blev foreslået, at gruppen skulle undersøge spørgsmål som udviklingssamarbejde, internationale forhandlinger (inden for f.eks. det økonomiske, handelsmæssige, sociale, miljømæssige eller tekniske område), overordnede spørgsmål på lang sigt, der er vigtige for EU's sikkerhed og interesser (de eksempler, der blev givet, omfattede nuklear sikkerhed, det strategiske aspekt af olieressourcer i visse regioner, følgerne for den tredje verden af politiske valg på landbrugs-/fødevareområdet), internationale kriser af større eller mindre intensitet (idet kriser af større omfang også omfatter Sikkerhedsrådet og de transatlantiske partnere) (se WD 5). Et af gruppens medlemmer nævnte behovet for at få Fællesskabets eksterne kompetence, der følger af dets interne kompetence, kodificeret i traktaten (kodifikation af retspraksis efter AETR-sagen).

22. Medlemmerne anerkendte, at der, hvis EU's optræden udadtil skal gøres mere effektiv, er behov for en forbedring af beslutningsprocedurerne. Medlemmerne var ligeledes enige om, at det er vigtigt, at der fortsat er en differentieret tilgang. Visse medlemmer gik ind for at udvide anvendelsen af afstemninger med kvalificeret flertal til dele af FUSP, mens andre understregede, at de ikke fandt det realistisk at indføre afstemning om spørgsmål vedrørende den eksterne politik og sikkerhedspolitikken, navnlig ikke i sager, hvor der er tale om udsendelse af personel.
23. Nogle medlemmer pegede på behovet for at forbedre navnlig EU's evne til at reagere hurtigt og effektivt på krisesituationer.
24. Der var generel erkendelse af behovet for øget sammenhæng mellem de eksisterende institutionelle strukturer, især mellem hvervet som højtstående repræsentant og kommissær for eksterne forbindelser. Flere medlemmer mente, at spørgsmålet om EU's repræsentant på det udenrigspolitiske område og spørgsmålet om formandskabet for Unionen hænger sammen, men der var enighed i gruppen om, at en drøftelse af de generelle institutionelle spørgsmål skulle vente til et senere tidspunkt i konventets arbejde, således som det er planlagt.
25. Nogle medlemmer argumenterede for at slå de to hverv sammen til ét (dobbeltkasketprincippet) og placere det enten i Kommissionen eller i Rådet. Et sådant dobbelthverv skulle udøves af en person, der kunne bistås af yderligere to personer, der skulle fokusere på hhv. rollen som højtstående repræsentant og Kommissionens rolle. Andre medlemmer foreslog, at den højtstående repræsentant skulle have mandat fra Rådet til udøvelse af sin rolle som højtstående repræsentant og fra Kommissionen for det virke, han skulle udøve under Kommissionens myndighed. Det blev desuden foreslået, at den person, der udøver dette dobbelthverv, skulle kunne trække på en europæisk diplomatisk tjeneste, der skulle bestå af Kommissionens tjenestegrene, en selvstændig policy enhed med personale fra Generalsekretariatet for Rådet, Kommissionen og medlemsstaterne samt et netværk af eksterne repræsentationer (hvor Kommissionens delegationer omdannes til EU-delegationer). Nogle medlemmer rejste en række spørgsmål i tilknytning til forslaget om dobbelthverv, og bemærkede, at det ville blive nødvendigt at præcisere vedkommendes rolle og mekanismerne i denne forbindelse; de rejste

ligeledes spørgsmålet om, hvem der skulle udpege vedkommende, og hvem han skulle være ansvarlig over for. De påpegede, at en sådan konstruktion ville underminere det kollegialitetsprincip, der gælder for Kommissionen, og gøre systemet endnu mere kompliceret, end det allerede er.

26. Adskillige medlemmer mente, at man bør holde fast ved to særskilte funktioner. De så praktiske foranstaltninger, der kunne øge synergien mellem de to funktioner og en tydeligere afgrænsning af deres mandater og opgaver, som vejen frem. Nogle ville ikke udelukke, at der på et senere tidspunkt kan træffes foranstaltninger med henblik på at slå de to funktioner sammen. Der var bred støtte til tankerne om, at den højtstående repræsentant skulle være formand for den del af Rådet (AGEX), der vedrører udenrigsanliggender og eksterne forbindelser, at vedkommende skulle have initiativret, og at hans funktion skulle afkobles fra Generalsekretariatet for Rådet. Et medlem ville imidlertid gerne vide, hvor man så ville placere den højtstående repræsentant i den institutionelle arkitektur.
27. Nogle medlemmer mente, at en fast formand for Det Europæiske Råd skulle repræsentere EU på stats- og regeringschefniveau, mens den højtstående repræsentant skulle være EU's "udenrigsminister" og repræsentere EU på ministerplan. Andre satte spørgsmålstegn ved dette forslag, som de fandt ville underminere den institutionelle balance.
-