

CONV 252/02

WG VII 1

NOTA

van:	de heer Jean-Luc Dehaene, vice-voorzitter
aan:	de Conventie
Betreft:	Mandaat van Werkgroep VII - Extern optreden

Hierbij gaat voor de leden van de Conventie het mandaat van Werkgroep VII, voorzien van commentaar waarin wordt ingegaan op de in document 206/02 geformuleerde vragen. Dit document is bedoeld om de gedachtewisseling in de Werkgroep extern optreden te vergemakkelijken.

Werkgroep VII - Extern optreden
Voorzitter: vice-voorzitter Jean-Luc Dehaene

MANDAAT MET COMMENTAAR

I. Inleiding

1. Uit het plenaire debat van de Conventie op 11 en 12 juli over het externe optreden van de EU kwam opnieuw naar voren dat de EU veel te winnen heeft door op het internationale vlak gezamenlijk op te treden. Alleen een krachtige en eendrachtige Unie kan haar politieke en economische belangen beschermen en zich sterk maken voor de waarden die aan de Unie zelf ten grondslag liggen. Ook werd er in het debat op gewezen dat vanwege de uitdagingen van de globalisering de Unie haar internationale rol slechts kan vervullen door alle haar ten dienste staande middelen doeltreffend en in onderlinge samenhang te benutten. De Unie heeft als internationale speler een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt en de afgelopen jaren is haar rol in de wereld in toekomstige mate erkend. Tegelijkertijd worden ook de verwachtingen steeds groter, zowel binnen als buiten de Unie, en we dienen na te gaan hoe de Unie haar internationale rol kan versterken en doeltreffender maken. Er is een aantal vragen ter bespreking aan de werkgroep voorgelegd (zie doc. CONV 206/02). Het onderhavige document is bedoeld om in kort bestek de achtergrond van deze vragen toe te lichten (in aanvulling op de documenten CONV 161/02 en CONV 200/02). Ook worden er enkele mogelijkheden gegeven voor de gedachtewisseling in de werkgroep.

II. Te bespreken vragen

Hoe moeten de belangen van de Unie gedefinieerd en uitgewerkt worden?

2. In brede kring bestaat de overtuiging dat de gemeenschappelijke belangen van de EU het best kunnen worden verdedigd door gezamenlijk te handelen. De realiteit is echter dat de reacties van de lidstaten op internationale ontwikkelingen bijna steeds kwalitatief of kwantitatief verschillen. Daar komt bij dat het de internationale agenda van de Unie nogal eens aan continuïteit ontbreekt, aangezien ieder voorzitterschap de neiging heeft de eigen prioriteiten centraal te stellen. Dit plaatst ons voor tweërlei uitdaging: hoe kan het best worden nagegaan wat de gemeenschappelijke belangen zijn en hoe deze gerangschikt moeten worden, en hoe kan een convergentie van de standpunten van de lidstaten daadwerkelijk worden bevorderd, zodat een grotere onderlinge verbondenheid en politieke wil zou ontstaan om de gemeenschappelijke belangen te verdedigen?

3. De Europese Raad vervult een sleutelrol bij het bepalen van de beginselen van en algemene richtsnoeren voor het externe beleid. Op basis van deze richtsnoeren ontwikkelt de Raad het gemeenschappelijke beleid. Bij het optreden van de Gemeenschap speelt de Commissie een centrale rol, die gebaseerd is op haar initiatiefrecht, terwijl daarentegen bij het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid voorstellen door meer dan één orgaan kunnen worden ingediend. De werkgroep zou zich kunnen buigen over mechanismen die de verschillende organen zouden helpen om gezamenlijk vast te stellen wat de EU-belangen zijn en het eens te worden over een strategische benadering om deze belangen te verdedigen; daarbij kan de in afzonderlijke lidstaten aanwezige speciale belangstelling voor en deskundigheid met betrekking tot specifieke landen of regio's goede diensten bewijzen. Uitwisseling van informatie, gezamenlijke beleidsevaluaties en andere vormen van samenwerking, zowel tussen de hoofdsteden en de instellingen van de EU als in derde landen, vormen even zo vele belangrijke instrumenten om de convergentie van standpunten te bevorderen en zouden tevens dienstig zijn bij het bepalen van de doelstellingen van het externe optreden van de EU. De werkgroep zou na kunnen gaan hoe de bestaande mechanismen versterkt kunnen worden en zou eventueel voorstellen voor nieuwe mechanismen kunnen doen.

Hoe kan er samenhang in het optreden van de Unie worden gebracht en hoe kunnen alle instrumenten waarover zij beschikt (met inbegrip van ontwikkelingshulp, humanitaire acties, financiële bijstand, handelspolitiek, enz.), gecoördineerd worden?

4. Iedereen is het erover eens dat een goed gecoördineerd gebruik van alle economische en politieke instrumenten belangrijk is voor het vermogen van de EU om invloed in de wereld uit te oefenen. Het economisch gewicht van de EU is aanzienlijk: de EU is voor tal van landen en regio's de belangrijkste handelspartner, zij is de grootste hulpverstrekker als het gaat om ontwikkeling en samenwerking, en het belang van de euro neemt internationaal zienderogen toe. De EU beschikt over een groot aantal verschillende instrumenten om haar doelstellingen in de internationale betrekkingen na te streven, en het intern beleid heeft op veel terreinen een belangrijke externe dimensie. Het beleid op de diverse terreinen en de instrumenten van dat beleid hangen met elkaar samen. Een besluit inzake ontwikkelingssamenwerking of humanitaire bijstand kan bijvoorbeeld belangrijke gevolgen hebben voor het externe beleid, en omgekeerd. Naar veler oordeel moeten de bestaande mechanismen binnen de EU verbeterd worden, zodat er een betere coördinatie tot stand kan komen en een coherente en geloofwaardige besluitvorming bevorderd wordt. Deze kwestie kent twee aspecten: de mechanismen tussen de instellingen en de structuren binnen de instellingen.

5. De werkgroep zou de structuren binnen de Raad, de Commissie en het Parlement onder de loep kunnen nemen en kunnen nagaan op welke wijze de interne coördinatie van het beleid en van de maatregelen die relevant zijn voor de internationale betrekkingen van de EU, verbeterd kunnen worden. Een mogelijke optie is dat iedere instelling een knooppunt opricht dat het overzicht houdt over alle aangelegenheden met een internationale dimensie. (Wat de Raad betreft, zou de werkgroep er voor zijn de conclusies van de Raad van Sevilla inzake de hervorming als uitgangspunt te nemen.)
6. Voorts zou de werkgroep de mogelijkheden kunnen nagaan om de synergie tussen de belangrijkste actoren/instellingen te bevorderen. Te denken valt aan meer samenwerking tussen de hoge vertegenwoordiger en de Commissie, waardoor de mogelijkheid zou worden geschapen van gezamenlijke initiatieven of zelfs van het in elkaar schuiven - in enigerlei vorm - van bepaalde taken die door beide worden vervuld. Ook zou naar de mogelijkheid moeten worden gekeken om beleidsinstrumenten die verschillende actieterreinen bestrijken doeltreffender te gebruiken.

Hoe kan ervoor gezorgd worden dat het besluitvormingsproces de Unie in staat stelt snel en doeltreffend op te treden op het internationale podium? In hoeverre kan de communautaire methode tot andere actieterreinen worden uitgebreid en hoe kan zij doeltreffender worden gemaakt? Welke versoepelingen van de eenparigheidsregel kunnen er overwogen worden?

7. Iedereen is het eens over het belang voor de EU om een dynamisch extern beleid te hebben, zodat onverwijld op internationale ontwikkelingen kan worden gereageerd. Dit houdt uiteraard nauw verband met het al dan niet bestaan van de politieke wil om in een bepaald geval op te treden, en dit onderstreept weer de noodzaak om solidariteit en convergentie van standpunten tussen de lidstaten te bevorderen. In veler ogen wordt de slagvaardigheid van de Unie evenwel beperkt door de huidige noodzaak van eenparigheid van stemmen in het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, waardoor een beleid in de hand wordt gewerkt dat wordt gedicteerd door het minst ambitieuze standpunt. Ook is erop gewezen dat het vacuüm dat ontstaat bij ontstentenis van een standpunt of een optreden van de Unie, dikwijls wordt opgevuld door - soms tegenstrijdige - nationale standpunten, waardoor de geloofwaardigheid van de Unie als internationale speler wordt ondermijnd. Uitbreiding van de communautaire methode (of onderdelen daarvan) tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is genoemd als een van de mogelijkheden om de traagheid van het GBVB aan te pakken, terwijl frequenter gebruik van "nauwere samenwerking" en "constructieve onthouding", ervoor zou kunnen zorgen dat de EU indien nodig aanwezig kan zijn op het wereldtoneel.

8. De Werkgroep zou kunnen nagaan of het gebruik van stemming bij gekwalificeerde meerderheid kan worden uitgebreid tot besluiten inzake extern beleid, in alle, dan wel in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld bij voorstellen die gezamenlijk door de hoge vertegenwoordiger en het Commissielid voor externe betrekkingen worden ingediend. Ook zou de Werkgroep kunnen onderzoeken, of er nog andere aspecten van de communautaire methode kunnen worden toegepast op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Voorts moet worden overwogen of de procedures voor de bestaande communautaire beleidsgebieden zoals handel en ontwikkelingssamenwerking niet voor verbetering vatbaar zijn. In dit verband zou er aan kunnen worden gedacht het instrument van de gemeenschappelijke strategie (dat bedoeld is om het gebruik van stemming bij gekwalificeerde meerderheid te verruimen) nieuw leven in te blazen. Daarnaast verdient aandacht onder welke voorwaarden een groep lidstaten - dat wil zeggen een "coalitie van bereidwilligen namens de EU een initiatief kan ontplooiën (nauwere samenwerking), en hoe doeltreffender gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid van "constructieve onthouding" voor lidstaten die zich niet willen aansluiten bij een EU-initiatief maar het ook niet willen blokkeren.

Welke lessen kunnen er getrokken worden uit de ervaring die met het ambt van hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is opgedaan? Welk initiatiefrecht moet hem geboden worden? Hoe moet ervoor gezorgd worden dat hij over de nodige middelen (ook financiële) beschikt?

9. De instelling, in 1998, van het ambt van hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid werd binnen en buiten de EU met instemming ontvangen. Nu er bijna vier jaar verstreken zijn, wordt algemeen erkend dat de hoge vertegenwoordiger in belangrijke mate heeft bijgedragen aan de zichtbaarheid van de EU, zulks door zijn aanwezigheid in conflictgebieden, zijn contacten met de voornaamste internationale partners van de Unie en zijn inspanningen om de standpunten van de lidstaten binnen de Raad dichter tot elkaar te brengen.
10. De Werkgroep zou zich kunnen afvragen hoe de EU nog beter gebruik kan maken van het ambt van hoge vertegenwoordiger, namelijk door zijn rol in het besluitvormingsproces te versterken en/of hem meer middelen ter beschikking te stellen. Zo zou het initiatiefrecht inzake extern beleid tot de hoge vertegenwoordiger kunnen worden uitgebreid (in het Verdrag is dit recht voorbehouden aan de lidstaten en de Commissie) en/of zou de hoge vertegenwoordiger de Raadsformatie die voor externe zaken verantwoordelijk is, kunnen voorzitten (momenteel is dat de Raad Algemene Zaken, voorgezeten door het fungerend voorzitterschap). Ook zou het nuttig zijn om te bezien welke personele en financiële middelen (zowel binnen als buiten de EU) in overeenstemming zijn met de omvang en het belang van de taak van de hoge vertegenwoordiger.

11. Het vraagstuk van een geloofwaardige en proactieve EU-diplomatie houdt nauw verband met de beschikbaarheid van financiële middelen om besluiten op het gebied van extern beleid te ondersteunen door tastbare maatregelen. De Werkgroep zou kunnen nagaan hoe daartoe het nodige budget beschikbaar kan worden gesteld, in termen van volume, financieringsprocedures en aansprakelijkheid.

Door welke wijzigingen in de regelingen voor de externe vertegenwoordiging van de Unie zou haar invloed op het internationale vlak vergroot kunnen worden? Hoe kan er een betere synergie worden bereikt tussen de diplomatieke activiteiten van de Unie en die van de lidstaten?

12. Van verschillende kanten is erop gewezen dat de externe vertegenwoordiging van de EU onduidelijk is en dat één vertegenwoordiging ten goede zou komen aan de doeltreffendheid van het EU-optreden op het internationale vlak. Anderen menen daarentegen dat ten gevolge van de geheel eigen, bijzondere aard van de Unie diversiteit in de vertegenwoordiging onontkoombaar is, en dat het uitdragen van één boodschap belangrijker is dan dat er met één stem wordt gesproken.
13. Wie het over de externe vertegenwoordiging van de Unie heeft, moet een onderscheid maken tussen EU-optreden in multilaterale fora en de bilaterale betrekkingen van de EU. Wat de multilaterale aangelegenheden betreft, zou de Werkgroep kunnen nagaan welke veranderingen in de externe vertegenwoordiging ertoe kunnen bijdragen dat de EU meer invloed krijgt binnen de relevante internationale organisaties (de Verenigde Naties, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, de Raad van Europa, de internationale financiële instellingen) en of er ruimte is voor rationalisering. Daarnaast zou onderzocht kunnen worden hoe betere mechanismen ertoe kunnen bijdragen dat in deze internationale organisaties meer gezamenlijke EU-standpunten worden geformuleerd (één boodschap).
14. Wat de betrekkingen van de EU met derde landen aangaat, zou de Werkgroep mogelijke veranderingen in de huidige regelingen inzake bijeenkomsten voor politieke dialoog kunnen overwegen met het doel meer duidelijkheid en continuïteit in de externe vertegenwoordiging tot stand te brengen. Ook de vertegenwoordiging van de EU in derde landen verdient de aandacht. De lidstaten en de Commissie beschikken over een uitgebreid netwerk van diplomatieke vertegenwoordigingen. Het zou de moeite waard zijn om te bezien hoe de synergie tussen de verschillende diensten verbeterd kan worden, zodat zij samenwerken ten behoeve van het gemeenschappelijk EU-belang, en na te gaan hoe door de vertegenwoordiging ter plaatse het best de externe invloed van de EU kan worden vergroot.