

CONV 307/02

WG VII 4

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	Werkgroep VII extern optreden
Betreft:	Samenvatting van de vergadering van 24-25 september 2002

I. Inleiding

1. De vice-voorzitter van de Conventie, de heer Dehaene (voorzitter) opende de vergadering en stelde de leden in kennis van praktische regelingen. Hij liet weten dat, indien dit strikt noodzakelijk is, in vertaling vanuit andere talen dan Frans of Engels kan worden voorzien, hij verzocht om schriftelijke bijdragen over onderwerpen die in de Groep ter tafel liggen en riep de leden op het aantal assistenten die de vergadering bijwonen tot één per lid te beperken. Hij sprak de hoop uit dat komende vergaderingen door meer leden zullen worden bijgewoond, hetgeen van belang is voor een grotere representativiteit van de werkzaamheden van de Groep.
2. De voorzitter presenteerde het geannoteerde mandaat in de versie van doc. CONV 252/02 alsmede het werkprogramma, en memoreerde dat de discussienota over het extern optreden (doc. CONV 161/02) en de resultaten van het plenaire debat dat daarop volgde (doc. CONV 200/02) als uitgangspunt voor de besprekingen van de Groep zullen dienen. Over specifieke punten zullen nog nota's worden voorgelegd.
3. Hij liet de Groep weten dat thans wordt gewerkt aan de voorbereiding van hoorzittingen met HV Solana en de Commissieleden Patten, Lamy en Nielson. Één lid stelde voor om een van de bijzondere vertegenwoordigers van de EU uit te nodigen (Miguel Moratinos werd in dit verband genoemd). Een ander lid stelde voor om ook van een of meer ministers van Buitenlandse Zaken informatie in te winnen.

II. Debat over gemeenschappelijke belangen en ruimere onderwerpen

4. De Groep was ingenomen met de omvang van het mandaat en stemde in met de voorgestelde aanpak. Tijdens het aansluitende debat wisselden de leden van gedachten over gemeenschappelijke belangen en over andere in het mandaat vermelde aangelegenheden. Tijdens de discussie werden de volgende algemene en specifieke opmerkingen gemaakt:

Algemene opmerkingen

5. De Groep achtte het van belang voor de EU om eerst de doelstellingen van een gemeenschappelijk beleid te overdenken alvorens de praktische invulling en de institutionele aspecten te bestuderen. Een gemeenschappelijk beleid kan geen doel op zich zijn, maar moet worden gezien en geconcipieerd in het licht van de doelstellingen van de EU.
6. Algemeen werd erkend dat de verschillende gebieden waarop de EU extern optreedt verschillende regelingen en besluitvormingsprocedures vereisen. Één enkele aanpak of besluitvormingsprocedure voor alle gebieden werd niet realistisch geacht.
7. Om te bepalen hoe het huidige stelsel verbeterd kan worden moet worden gekeken naar de vooruitgang die tot dusver op de verschillende gebieden is geboekt. Praktische regelingen die geen verdragswijziging zouden inhouden, zouden zeer van pas kunnen komen. Volgens sommige leden wordt de vooruitgang in het GBVB onderschat.
8. Erkend werd dat een gezamenlijk optreden op mondiaal niveau in ruime mate afhankelijk is van politieke wil en solidariteit tussen de lidstaten. Dat geldt in het bijzonder voor het buitenlands beleid, dat als essentiële aangelegenheid van nationale soevereiniteit wordt beschouwd. In dat opzicht uitten enkele leden twijfels over het gebruik van stemming met gekwalificeerde meerderheid op dit gebied (zie ook hieronder).
9. Verscheidenheid van mening onder de lidstaten is niet noodzakelijk een zwakte. De bijzondere situaties en betrekkingen van de lidstaten met derde landen en regio's kunnen een troef zijn om het extern optreden van de EU verder uit te bouwen. Om te voorkomen dat die verscheidenheid een gezamenlijke optreden ondermijnt, werd geopperd om meer gebruik te maken van "constructieve onthouding" en "nauwere samenwerking".

Verscheidenheid vormt een uitdaging voor het vaststellen van gemeenschappelijke belangen. Voor sommige leden houdt dit in dat belangen alleen gezamenlijk kunnen worden vastgesteld, terwijl anderen vonden dat deze taak aan een centrale instantie in Brussel moet worden overgelaten (zie ook hieronder).

Specifieke punten

10. In de discussie over de vraag hoe de EU gemeenschappelijke belangen en prioriteiten kan vaststellen, onderstreepten diverse leden de noodzaak om de onderliggende doelstellingen van het externe optreden van de EU nader te omschrijven. Één lid stond op het standpunt dat eerst maar eens duidelijk gemaakt moet worden wat de meerwaarde zou zijn van een eventueel gemeenschappelijk buitenlands beleid van de EU. Één lid huldigde de opvatting dat de EU een "beginselverklaring" met de algemene doelstellingen en de onderliggende beginselen van het extern EU-optreden moet aannemen die is gesteld op een wijze die duidelijk is voor het publiek en de partners van de EU. Een dergelijke verklaring zou drie basiselementen kunnen bevatten - vrede, onafhankelijkheid en solidariteit (zie het tijdens de vergadering rondgedeelde document van de heer Lamassoure, dat spoedig verspreid zal worden). Voorts werd voorgesteld dat de EU jaarlijks een debat houdt over haar strategische doelstellingen voor het extern beleid. In dit verband werd gememoreerd dat de Commissie ieder jaar een document betreffende de strategische prioriteiten aanneemt en dat de Raad Algemene Zaken een debat over het buitenlands beleid van de EU houdt; deze elementen kunnen beide verder worden ontwikkeld in het kader van een algemeen jaarlijks debat. Sommige leden wezen erop dat gemeenschappelijke belangen gezamenlijk moeten worden vastgesteld, terwijl anderen pleitten voor versterking van de rol van de instellingen die het gemeenschappelijk belang behartigen, en mede voor een grotere rol van het Europees Parlement in het debat over het buitenlands beleid. Ook werd de mogelijkheid geopperd om de HV een grotere bevoegdheid te geven om gemeenschappelijke belangen in het buitenlands beleid vast te stellen en te behartigen.
11. De Groep hield een korte gedachtewisseling over de vraag of de werkingssfeer van het extern beleid van de EU in het Verdrag verduidelijkt moet worden door de uit haar interne bevoegdheden voortvloeiende externe bevoegdheden van de Gemeenschap meer te expliciteren. Verscheidene leden wezen erop dat moet worden nagegaan hoe dit punt verduidelijkt kan worden.
12. De Groep wisselde van gedachten over de vraag hoe de efficiëntie, de coördinatie en de samenhang in het extern EU-beleid kunnen worden verbeterd. Onderstreept werd dat indien de EU een echt buitenlands beleid wil hebben en ontwikkelingen in de praktijk wil beïnvloeden, zij daarvoor over de passende instrumenten en middelen moet beschikken. De leden waren het erover eens dat de verschillende gebieden van extern EU-optreden in de praktijk steeds moeilijker van elkaar te scheiden zijn.

Voor de verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen moet de EU het hele arsenaal aan beschikbare instrumenten kunnen inzetten. Er moet een algemene aanpak komen, zowel qua beleidsbepaling als qua instrumenten die kunnen worden gebruikt. In dit verband werd onderstreept dat de coördinatie tussen de HV en het Commissielid voor externe betrekkingen moet worden versterkt. Sommigen pleitten voor samenvoeging van deze twee functies, maar anderen waarschuwden daarvoor en merkten op dat de implicaties daarvan uitvoeriger bestudeerd moeten worden. Één lid stelde voor om na te gaan waarom het instrument van de gemeenschappelijke strategieën niet vaker wordt gebruikt, en een ander lid wees op het gebrek aan samenhang tussen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU.

13. Sommige leden meenden dat een president van de EU de herkenbaarheid en de continuïteit van het extern optreden van de EU zou helpen versterken. Sommigen gaven in overweging dat een congres van het EP en de nationale parlementen de taak zou kunnen krijgen de president van de EU te kiezen. Volgens deze suggestie zou de president de EU vertegenwoordigen op het hoogste internationale niveau, en zou de hoge vertegenwoordiger (HV) als de minister van Buitenlandse Zaken van de EU fungeren en de Raad Buitenlandse Zaken/Algemene Zaken voorzitten.
14. Algemeen werd erkend dat de schepping van het ambt van hoge vertegenwoordiger zeer geslaagd is geweest. Verscheidene leden vonden dat de hoge vertegenwoordiger (ook in de toekomst) moet worden aangewezen door de Europese Raad, en sommigen opperden dat de Commissievoorzitter in dat proces geraadpleegd moet worden. Voorts werd voorgesteld om de functie van HV te scheiden van die van de secretaris-generaal van de Raad, zodat de HV zich uitsluitend op het buitenlands beleid van de EU kan richten. Ter waarborging van de samenhang tussen het GBVB en de overige aspecten van het extern optreden van de EU stelden meerdere leden voor dat de HV vergaderingen van de Commissie bijwoont wanneer het extern optreden van de EU op de agenda staat. Ook werd geopperd de HV net als de lidstaten en de Commissie initiatiefrecht te geven. Verscheidene leden spraken zich uit voor gezamenlijke initiatieven van de HV en de Commissaris(sen) voor externe betrekkingen. Daarnaast werd door sommigen in overweging gegeven dat de HV een rechtstreeks beroep kan doen op de diensten van de Commissie en haar delegaties in derde landen.

15. Verscheidene leden achtten het noodzakelijk de HV de vereiste middelen ter beschikking te stellen. Benadrukt werd dat de planning- en analysecapaciteit versterking behoeft, en sommigen stelden in dat verband voor een versterkte beleidseenheid op te zetten als gemeenschappelijke dienst voor de HV en de Commissie. Er werd gewezen op de noodzaak van beraad op een grotere samenhang tussen doelstellingen en middelen. In dit verband werd gewezen op de complexiteit van de procedures voor het aanspreken van de beschikbare middelen. Er werd voorgesteld in de Groep de situatie in verband met de financiering te bespreken, en in dat verband ook de mogelijkheid van een startfonds te onderzoeken.
16. De Groep besprak of het besluitvormingsproces vergemakkelijkt kan worden door stemming met gekwalificeerde meerderheid (SGM) uit te breiden tot bepaalde gebieden van het buitenlands beleid, of door eventueel gebruik te maken van constructieve onthouding. Meerdere leden vonden dat het buitenlands beleid geen aangelegenheid is waarover gestemd kan worden, met name wanneer het optredens betreft die het inzetten van militair personeel zouden kunnen vereisen. Gesteld werd dat stemming niet de algemene regel mag zijn, en dat er naar consensus gezocht moet worden. Sommigen waren voor de benoeming van een autoriteit op dat gebied, die onder de verantwoordelijkheid van de Europese Raad zou opereren, belast zou zijn met de vereiste externe contacten, en bevoegd zou zijn tot handelen. Anderen waren voor uitbreiding van de gebieden waarop de besluiten door SGM worden genomen. Sommigen stelden voor dat in de Groep gedetailleerder naar verschillende scenario's wordt gekeken om te onderzoeken op welke andere gebieden en in welke gevallen er mogelijk besluiten genomen zouden kunnen worden door SGM. Ook werd voorgesteld in de Groep verder de mogelijkheden te verkennen van het gebruik van constructieve onthouding, en die van nauwere samenwerking tussen enkele lidstaten op bepaalde gebieden. Sommige leden van de Groep voerden als argument aan dat het extern optreden van de EU de verschillende bevoegdheden van de EU en de Gemeenschap op de verschillende gebieden moet weerspiegelen, en dat erkend moet worden dat voor sommige gebieden de communautaire methode is vereist, terwijl voor andere een intergouvernementeel model geschikter is.

III. Diversen

De voorzitter attendeerde de leden op het eindverslag van de Werkgroep rechtspersoonlijkheid, dat zal worden voorgelegd in de plenaire zitting op 3-4 oktober, en met name op het hoofdstuk over implicaties voor de externe betrekkingen.