



EUROPESE CONVENTIE

**Brussel, 11 oktober 2002 (17.10)
(OR. en)**

CONV 342/02

WG VII 7

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	Werkgroep VII extern optreden
Betreft:	Samenvatting van de vergadering van 8 oktober 2002

I. Opening van de vergadering en inleidende woorden van de voorzitter

1. De voorzitter opende de vergadering, verwees naar het resultaat van de vergadering van 24-25 september 2002 aan de hand van document CONV 307/02 (samenvatting) en bevestigde dat de volgende vergadering zou plaatsvinden op dinsdag 15 oktober (niet om 14.30 uur, maar om 11.00 uur) en niet op 16 oktober zou worden voortgezet.
2. De voorzitter gaf een inleiding op het debat over de "samenhang in het externe optreden van de EU" en onderstreepte dat de Unie de haar ter beschikking staande instrumenten op een samenhangende, gecoördineerde wijze moet benutten als zij werkelijk een rol wil spelen op het internationale toneel. Hij wees erop dat er voor de EU vele manieren zijn om op het internationale podium op te treden, bv. gemeenschappelijke diplomatieke demarches, programma's voor financiële bijstand, het sluiten van handelsovereenkomsten, ontwikkelings-samenwerking, humanitaire bijstand, en de crisisbeheersingscapaciteit, inclusief het inzetten van personeel op het terrein, die momenteel ontwikkeld wordt. Om die middelen op gecoördineerde wijze en ten behoeve van een gemeenschappelijk doel te kunnen gebruiken, is samenhang nodig op de verschillende niveaus, d.w.z. binnen de instellingen, tussen de instellingen en de voornaamste betrokkenen, en ten aanzien van de instrumenten.

II. Opmerkingen van de heer Chris Patten, lid van de Commissie

3. De voorzitter heette de heer Patten welkom en verzocht hem zijn standpunten voor de groep uiteen te zetten. De heer Patten wees op het brede terrein van het externe optreden van de EU en was blij dat een en ander in het mandaat van de werkgroep tot uiting komt. Er zijn, dat moet gezegd worden, in het kader van de huidige regelingen belangrijke zaken verwezenlijkt, en de hervormingen van het externe optreden van de EU beginnen effect te sorteren. De hoge vertegenwoordiger (HV) en de commissaris hebben zeer goed samengewerkt, ook met de opeenvolgende voorzitterschappen, maar het functioneren van het systeem mag niet alleen van de goede relaties tussen mensen afhangen.
4. De heer Patten benadrukte het belang van de rol van de lidstaten en hun relaties met de instellingen. Alleen kan Brussel de samenhang niet verbeteren. Hij verklaarde dat 80% van de ontwikkelingssamenwerking door de lidstaten en 20% door de Gemeenschap gefinancierd wordt. Het aantal ambassades en delegaties van de lidstaten is veel groter dan dat van de Commissie (128 bureaus in 123 landen). Hoe goed de architectuur ook is, de politieke wil van de lidstaten weegt het zwaarst.
5. De commissaris deed een aantal praktische voorstellen om het huidige systeem efficiënter te maken:
 - De HV woont de vergaderingen van de Commissie over het extern optreden bij, ook al is hij geen lid van de Commissie;
 - De HV en de Commissie werken vaker samen, vanaf de strategische planning tot en met de beleidsnota's (zoals de recente nota over "Europa in ruimere zin");
 - De HV en de commissaris Externe Betrekkingen versterken de coördinatie en nemen eventueel gezamenlijk deel aan de debatten in het Europees Parlement;
 - De rol van de delegaties en de ambassades kan nader bestudeerd worden. Er is enige vooruitgang geboekt in het uitwisselen van informatie, maar men zou verder moeten gaan en ook moeten kijken naar de mogelijkheid van een gezamenlijke vertegenwoordiging of het delen van bepaalde taken;
 - De HV moet meer middelen krijgen om de EU-besluiten op diplomatiek gebied te onderbouwen. Het begrotingsbeheer kan onder de Commissiediensten komen, zodat er geen nieuwe structuren nodig zijn.

6. De commissaris schaarde zich achter de aanbeveling van de werkgroep Rechtspersoonlijkheid om de EU één rechtspersoonlijkheid toe te kennen; daardoor wordt het mogelijk het Verdrag te vereenvoudigen en de pijlerstructuur af te schaffen. Met betrekking tot voorstellen waarvoor het Verdrag gewijzigd moet worden, opperde hij voor de procedure aangaande de besluitvorming op het gebied van het externe optreden enigszins te stroomlijnen en de procedures voor gemengde overeenkomsten te hervormen, omdat de huidige ratificatieprocedures veel tijdverlies met ongewenste effecten met zich meebrengen.
7. De heer Patten stelde de externe vertegenwoordiging van de EU aan de orde; hij vond dat de zichtbaarheid en de rol van de EU in de internationale organisaties, met name de internationale financiële instellingen (IFI's), meer nadruk moeten krijgen. Als de EU in de IFI's, zoals in de handelsbesprekingen, met één stem zou spreken, zou haar invloed veel groter zijn.
8. De regeling voor de politieke dialoog met derde landen en regio's moet aangepast worden. Er zijn te veel vergaderingen en er worden niet genoeg prioriteiten gesteld. De EU heeft geen strategie ten aanzien van haar doelstellingen in deze vergaderingen. Zij lijdt aan "vergaderziekte". Het trojka-systeem is voor derden onduidelijk en moet dan ook afgeschaft worden. De functie van HV heeft de externe vertegenwoordiging van de EU meer profiel gegeven, en zijn rol van gespreksgenoot voor de internationale partners moet versterkt worden.
9. De heer Patten was ervoor de HV voorzitter te maken van het externe gedeelte van de Raad AZEB, en hem bovendien het (expliciete) recht te verlenen voorstellen te doen. De functie van HV moet losgekoppeld worden van het secretariaat-generaal van de Raad, zodat hij zich beter op zijn werkzaamheden als HV kan concentreren. Voorts moet zijn begroting toereikend zijn.
10. De besluitvorming in GBVB-verband moet gemakkelijker worden. De heer Patten pleitte voor soepeler mechanismen, waarmee de EU sneller op internationale ontwikkelingen kan reageren. Hij wenste dat er vaker gebruik gemaakt wordt van constructieve onthouding en intensievere samenwerking. Hij erkende dat in dit verband stemming niet de beste oplossing is en dat besluiten idealiter met consensus genomen worden, maar vond dat het gebruik van stemming bij gekwalificeerde meerderheid (SGM) in GBVB-verband uitbreiding verdient.

De heer Patten wees op de mogelijkheid de SGM toe te passen voor eventuele gezamenlijke initiatieven van de HV en de Commissie. Hij voegde eraan toe dat er bij gezamenlijke voorstellen naar instemming van alle lidstaten gestreefd zal worden. Uit de ervaringen met de eerste pijler bleek dat de Raad in werkelijkheid in zeer weinig gevallen tot stemming is overgegaan en dat alleen al het bestaan van een stemmogelijkheid de lidstaten aanmoedigt om tot een consensus te komen.

11. De commissaris zei dat het verkrijgen van geloofwaardigheid op GBVB-gebied, vooral in de betrekkingen met de VS, afhangt van de mate waarin de EU het veiligheidsvraagstuk weet te beheersen. Er is onvoldoende gepoogd om op dat gebied aan kracht te winnen; er bestaat grote behoefte aan een duidelijke aanpak van deze problemen.
12. De volgende punten werden ter sprake gebracht: een lid vroeg of een wijziging van de institutionele architectuur een verschil zou hebben gemaakt in de doeltreffendheid van het Midden-Oosten-beleid van de EU. De commissaris antwoordde dat de HV in het Midden-Oosten uitstekend werk heeft verricht en dat een andere institutionele architectuur volgens hem geen beter resultaat had opgeleverd. De institutionele opzet brengt geen obstakels met zich mee. Alles hangt af van de overeenstemming van standpunten, en van de politieke wil, die moeilijk te verwezenlijken is, omdat de visie op en perceptie van de kwestie die het Midden-Oosten spelen per lidstaat sterk verschillen.
13. In antwoord op de vraag "wie de algehele leiding heeft" bij de bescherming van de belangen van de EU in grote internationale vraagstukken zoals nucleaire veiligheid en het strategische belang van bepaalde regio's in termen van natuurlijke hulpbronnen, herinnerde de commissaris eraan dat voor de meeste lidstaten het buitenlandbeleid zo nauw verbonden is met het concept "natiestaat" dat men zich moeilijk kan indenken dat één persoon "de algehele leiding" heeft, boven het nationale niveau. Er is gestreefd naar coördinatie met betrekking tot thema's als nucleaire veiligheid, bv. in G7-verband, en er zijn zowel op het niveau van de Gemeenschap als van de lidstaten programma's opgezet.

14. Bij een vraag over de gevolgen van het zesmaandelijkse EU-voorzitterschap voor de doeltreffendheid van het externe optreden van de EU onderstreepte de heer Patten dat de samenwerking tussen de Commissie en elk voorzitterschap altijd zeer constructief is geweest. Het systeem van het roulerende voorzitterschap heeft echter wel negatieve effecten; deze moeten aangepakt worden.
15. In verband met de mogelijke samenvoeging van de functies van HV en van commissaris Externe Betrekkingen pleitte de heer Patten voor praktische regelingen om de synergie tussen die twee functies te vergroten. Volgens hem is het erg moeilijk voor één persoon om beide functies te vervullen ("twee petten"). Er zijn wel argumenten om de vice-voorzitter van de Commissie de algehele verantwoordelijkheid op het gebied van externe betrekkingen te geven. Als de HV de voorzitter wordt van de toekomstige Raad Buitenlandse Zaken/Externe Betrekkingen, zou dat de relaties verhelderen en een nauwere samenwerking tussen HV en Commissie in de hand werken. Er kunnen praktische stappen gezet worden om de coördinatie te verbeteren zonder dat één persoon voor beide posten verantwoordelijk wordt.
16. Wat gemeenschappelijke diensten van HV en Commissie betreft, noemde de heer Patten gezamenlijke persdiensten en eenheden voor strategische planning en beleidsontwikkeling als mogelijkheden. Voorts moet een eventuele samenvoeging van de delegaties van de Commissie en de verbindingsbureaus van de Raad in New York en Genève worden overwogen, alsook het delen van functies/posten voor de politieke verslaglegging in de overzeese delegaties.
17. De commissaris vond het werkterrein van de gemeenschappelijke strategieën te groot en de inhoud te algemeen. Een en ander moet op duidelijker omschreven thema's worden gericht.

III. Discussie

18. De leden waren het erover eens dat de politieke wil en de solidariteit van de lidstaten van cruciaal belang zijn voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beleid.

19. Algemeen werd erkend dat de onderliggende doelstellingen van het externe optreden van de EU in een volgend Verdrag duidelijker moeten worden omschreven. De werkgroep zou moeten nagaan op welke gebieden de lidstaten willen samenwerken, of althans daartoe bereid zijn. Enkele leden stelden voor dat de omschrijving van de doelstellingen van het externe optreden van de EU de volgende elementen moet bevatten: algemene doelstellingen als vrede, solidariteit, welvaart; de rol van de EU als wereldspeler; de betrekkingen tussen de EU en andere regio's in de wereld (crisisgebieden en andere), ook de aard van die betrekkingen (één lid bracht openheid versus protectionisme ter sprake); bilaterale betrekkingen en multilateraal optreden (met name in VN-verband).
20. Enkele leden herinnerden aan een eerder voorstel om, eventueel ieder jaar, een verklaring over de prioriteiten van het extern beleid overeen te komen. Volgens één lid kan de groep ook de gemeenschappelijke strategieën nader bekijken en nagaan hoe daaruit meer specifieke instrumenten afgeleid kunnen worden om de doelen en belangen van de EU op de lange termijn te omschrijven.
21. De leden van de groep vonden dat de bevoegdheden op het gebied van het externe optreden beter afgebakend moeten worden. Een lid stelde voor een lijst op te stellen met de bevoegdheden op de verschillende gebieden van het externe optreden, waarna de groep nagaat of er aanleiding is om iets te wijzigen. Het zou gaan om vraagstukken als ontwikkelings-samenwerking, internationale onderhandelingen (economisch, commercieel, sociaal, milieu-gericht of technisch), grote vraagstukken met gevolgen op lange termijn die belangrijk zijn voor de veiligheid of de belangen van de EU (de nucleaire veiligheid, het strategische aspect van oliereserves in bepaalde regio's), internationale crises met grote of minder grote impact (tot de eerstgenoemde behoren die waarbij de Veiligheidsraad en de transatlantische partners betrokken zijn) (zie werkdocument 5). Eén lid van de groep wees erop dat in het Verdrag de externe bevoegdheden van de Gemeenschap gecodificeerd moeten worden die uit haar interne bevoegdheden voortvloeien (codificatie van de AETR-jurisprudentie en de praktijk).

22. De leden erkenden dat de besluitvormingsprocedures verbeterd moeten worden om het externe optreden efficiënter te maken. Zij vonden ook dat er een gedifferentieerde aanpak gehandhaafd moet worden. Enkelen waren ervoor de SGM ook voor delen van het GBVB toe te passen, anderen achtten het niet realistisch een stemming te overwegen over zaken in verband met buitenlands en veiligheidsbeleid, vooral niet waar het inzetten van personeel wordt beoogd.
23. Sommigen vonden het belangrijk dat de EU sneller en beter op crisissituaties kan reageren.
24. De behoefte aan een grotere samenhang tussen de institutionele structuren, met name tussen de functie van de HV en die van de commissaris Externe Betrekkingen, wordt algemeen erkend. Enkele leden wezen op het verband tussen de EU-vertegenwoordiger voor buitenlands beleid en het voorzitterschap van de Unie, maar de groep was het erover eens dat de algemene institutionele vraagstukken, in een later stadium van de besprekingen in de Conventie behandeld moeten worden, zoals gepland.
25. Enkele leden waren ervoor de twee functies samen te voegen ("twee petten") en bij de Commissie of bij de Raad onder te brengen. De persoon met de "twee petten" zou bijgestaan worden door een plaatsvervanger voor de HV-taak en een voor de Commissie-taak. Andere leden stelden voor dat de HV in zijn functie van HV door de Raad gemandateerd wordt en voor het optreden dat onder de Commissie valt, door de Commissie. Voorts werd geopperd dat de persoon met de "twee petten" moet kunnen steunen op een Europese diplomatieke dienst, die bestaat uit de Commissiediensten voor externe betrekkingen, een autonome beleidseenheid met personeel van het secretariaat-generaal van de Raad, de Commissie en de lidstaten, en een netwerk van externe vertegenwoordigingen (Commissiedelegaties die omgevormd worden tot EU-delegaties). Enkele leden stelden vragen over het "twee petten"-voorstel: zij merkten op dat de rol en de mechanismen die hier in het spel zijn, alsmede de

vraag door wie deze persoon moet worden aangewezen en tegenover wie hij verantwoording moet afleggen, verduidelijking behoeven. De opzet van een en ander strookt niet met het collegialiteitsbeginsel van de Commissie en maakt het systeem nog ingewikkelder.

26. Verscheidene leden wilden de functies gescheiden houden. Zij zien praktische maatregelen om de synergie tussen beide functies te verbeteren, en een duidelijker omschrijving van de respectieve mandaten en taken als de juiste weg. Enkelen sloten niet uit dat in een later stadium stappen gezet kunnen worden om de twee functies samen te voegen. Er was brede steun voor het idee om de HV voorzitter te maken van het onderdeel Externe Betrekkingen van de Raad AZEB: hij zou het initiatiefrecht moeten krijgen en zijn functie moet losgekoppeld worden van het secretariaat-generaal van de Raad. Een lid vroeg zich echter af wat dan de plaats van de HV zou zijn in de institutionele architectuur.
27. Enkele leden pleitten voor een permanente voorzitter van de Europese Raad die de EU (als HV) vertegenwoordigt op het niveau van de staatshoofden en regeringsleiders, terwijl de HV de "EU-minister van buitenlandse zaken" wordt die de namens de EU optreedt op ministerieel niveau. Anderen plaatsten vraagtekens bij dat voorstel, dat volgens hen het institutionele evenwicht in gevaar brengt.
