

Verslag van de Secretaris-generaal/ Hoge vertegenwoordiger over gemeenschappelijke strategieën (9 oktober 2000)

Caption: Evaluatieverslag van de Secretaris-generaal/ Hoge vertegenwoordiger over de gemeenschappelijke strategieën, in een Begeleidende Nota bij de Raadsconclusies van 9 oktober 2000 over de doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie.

Source: Begeleidende nota van het Secretariaat-generaal aan de Raad. Betreft: Gemeenschappelijke strategieën: verslag van de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger, 14871/00, CAB 21. Brussel: Raad van de Europese Unie, 21.12.2000 (30.01.2001). 7 p.

Copyright: (c) European Union, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/verslag_van_de_secretaris_generaal_hoge_vertegenwoordiger_over_gemeenschappelijke_strategieen_9_oktober_2000-nl-ee34cc96-14da-4e6d-83e0-f9b92ca6af97.html

Publication date: 25/10/2012

Verslag van de Secretaris-generaal/Hoge vertegenwoordiger over gemeenschappelijke strategieën.

[...]

Bijlage

Verslag inzake gemeenschappelijke strategieën

I. Inleiding

1. De Raad Algemene Zaken heeft op 9 oktober 2000 conclusies opgesteld over de doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie. Hij wijst daarin op het belang van de gemeenschappelijke strategieën voor de coördinatie, de samenhang en de doeltreffendheid van het externe optreden. Hij verzoekt de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger om, voor het eerste oriënterende debat in januari of februari 2001, een evaluatieverslag in te dienen over de werking van de reeds aangenomen gemeenschappelijke strategieën en over de verdere optimale benutting van dit instrument.

2. Dit interne evaluatieverslag, waarvan het de bedoeling is dat het vertrouwelijk blijft, bestaat uit drie delen. Het eerste deel beschrijft de gemeenschappelijke strategie als instrument, het tweede deel gaat over de lessen die kunnen worden getrokken en het laatste deel bevat conclusies en aanbevelingen ter verbetering van de doeltreffendheid van gemeenschappelijke strategieën. In het verslag wordt ook rekening gehouden met het interne beraad van de Commissie.

3. De tot nu toe aangenomen gemeenschappelijke strategieën hebben er nog niet toe bijgedragen dat de Unie in internationale aangelegenheden sterker en doeltreffender is geworden. Wel hebben zij ertoe bijgedragen dat alle doelstellingen en middelen van de EU op de betrokken gebieden tot een alomvattende, pijleroverschrijdende aanpak werden gebundeld. Wij moeten nu lessen trekken uit de tekortkomingen van de bestaande gemeenschappelijke strategieën en de nodige stappen doen om zowel de ontwikkeling als de uitvoering van gemeenschappelijke strategieën in de toekomst te verbeteren; zoniet, dan zullen wij de kloof tussen geringe doeltreffendheid van de gemeenschappelijke strategieën enerzijds en hoge verwachtingen die zij wekken anderzijds, nog breder maken.

II. De gemeenschappelijke strategie als instrument

4. De gemeenschappelijke strategie is bij het Verdrag van Amsterdam in het Verdrag betreffende de Europese Unie is ingevoerd. Het achterliggende idee was om een instrument te creëren waarin de algemene visie van de Unie op het gebied van de externe betrekkingen op middellange- of lange termijn op een specifiek terrein of thema zou worden toegespitst, en om in GBVB-verband (2e pijler) besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen mogelijk maken ter uitvoering van besluiten, met name ter aanneming van gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens.

5. Artikel 13, lid 2, bepaalt dienovereenkomstig dat de Europese Raad besluiten neemt over de door de Unie uit te voeren gemeenschappelijke strategieën op de gebieden waarop de lidstaten aanzienlijke belangen gemeen hebben. Hoewel gemeenschappelijke strategieën in overeenstemming dienen te zijn met de beginselen en algemene richtsnoeren voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, beschikt de Europese Raad op grond van het VEU over een aanzienlijke flexibiliteit ten aanzien van de inhoud ervan. Het Verdrag schrijft evenwel voor dat er drie constituerende delen in moeten worden omschreven, namelijk de doelstellingen, de duur en de middelen die door de Unie en de lidstaten beschikbaar moeten worden gesteld. Op die manier wordt aan gemeenschappelijke strategieën een operationeel karakter verleend, dat veel verder gaat dan beleidsverklaringen.

6. Wat de middelen betreft, kunnen via gemeenschappelijke strategieën de mogelijkheden worden benut die voor de Unie openstaan, inclusief die welke onder het EG-Verdrag vallen. In laatstgenoemd geval moeten instrumenten die onder het EG-Verdrag vallen, worden aangenomen in overeenstemming met de procedures

van dat Verdrag. Inzoverre het GBVB-maatregelen betreft (Titel V VEU), worden alle besluiten ter uitvoering van een gemeenschappelijke strategie automatisch met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgesteld, zodat de gemeenschappelijke strategie zelf geen rechtsgrondslag voor de uitvoering hoeft te bevatten.

7. Alle tot nu toe door de Raad vastgestelde strategieën zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad, hetgeen evenwel noch door Verdragsbepalingen, noch door het reglement van orde van de Raad wordt opgelegd. Telkens als de Raad een gemeenschappelijke strategie vaststelt, kan hij bijgevolg besluiten deze al dan niet bekend te maken. Het besluit tot bekendmaking moet met eenparigheid van stemmen worden genomen (artikel 17, lid 3, van het reglement van orde van de Raad).

III. Welke lessen kunnen er worden getrokken?

Werkingsfeer van gemeenschappelijke strategieën

8. De EU wenste de eerste gemeenschappelijke strategieën te gebruiken om zich te concentreren op de betrekkingen met de geografische gebieden die de Unie omringen (Rusland, Oekraïne, Balkan, Middellandse-Zeegebied), niet in het minst om te benadrukken hoeveel belang zij hecht aan de betrekkingen met al haar onmiddellijke burens. Het betrof hier evenwel gebieden waarvoor reeds op brede basis beleid alsmede gevestigde samenwerkingsmechanismen bestonden of werden ontwikkeld (PSO's met Rusland en Oekraïne, Proces van Barcelona, Stabilisatie- en Associatieproces, Stabiliteitspact), zodat er vragen rezen omtrent de meerwaarde van gemeenschappelijke strategieën op gebieden waarvoor het beleid al zo duidelijk vastlag. De keuze van dergelijke complexe, in het oog springende en beproefde gebieden heeft het instrument van de gemeenschappelijke strategie wel erg openlijk op de proef gesteld. De risico's daarvan zouden misschien kunnen zijn beperkt door de keuze van minder ambitieuze en minder clichématige onderwerpen. Een van de mogelijke tests is na te gaan of de Unie het instrument heeft kunnen gebruiken om beleidsmaatregelen uit te voeren voor aangelegenheden die er werkelijk toe doen. In het geval van Rusland is de gemeenschappelijke strategie ondanks een veelomvattend toepassingsgebied bijvoorbeeld niet van nut gebleken om de Unie te helpen bij haar aanpak van de belangrijke, specifieke kwestie Tsjetsjenië. Deze overwegingen hebben er indirect toe geleid dat men de gemeenschappelijke strategie voor de Balkan heeft laten vallen, maar doen wel de vraag rijzen hoe het nu verder moet.

9. De Europese Raad van Wenen, die het startschot gaf voor de eerste vier gemeenschappelijke strategieën, voorzag in de toekomst ook gemeenschappelijke strategieën voor thematische kwesties. Hoewel tot nu geen enkel besluit in die zin is genomen, gelden soortgelijke overwegingen als die welke hierboven zijn uiteengezet, ook thematische kwesties.

Voor de opstelling van de bestaande gemeenschappelijke strategieën gebruikte methodes

10. Omdat de Europese Raad erg weinig richtsnoeren heeft gegeven, dienden de opeenvolgende voorzitterschappen hun eigen aanpak te ontwikkelen, en is daarover langdurig en uitgebreid onderhandeld in werkgroepen en bijzondere comités, onder gebruikmaking van traditionele bottom-up methodes. Oriënterende debatten op het niveau van de Raad, het Coreper en het COPO brachten hierin weinig verandering, maar bevestigden de uiteenlopende visies. De ruime opzet van de gemeenschappelijke strategie en de specifieke, soms zeer gedetailleerde belangen van afzonderlijke lidstaten resulteerden in een "kerstboom"-aanpak, gebaseerd op de kleinste gemene deler, waarbij de lidstaten en de Commissie alle mogelijke aspecten van de betrekkingen wilden afdekken en derhalve zo veel verschillende onderwerpen in de gemeenschappelijke strategie opnamen dat men uiteindelijk door de bomen het bos niet meer zag.

Bekendmaking

11. Wat betreft de vraag of geheel dan wel gedeeltelijk van bekendmaking moest worden afgezien, zodat de

gemeenschappelijke strategie echt een onopgesmukt intern beleidsdocument zou kunnen zijn, viel de keuze al vroeg op volledige publicatie, hetgeen vlakke, declaratoire teksten heeft opgeleverd, die zeer geschikt zijn voor publieke, diplomatieke doeleinden. Als intern werkinstrument waarin pro's en contra's worden afgewogen, diverse doelstellingen met elkaar worden verzoend en het EU-optreden in algemene zin wordt geprioriteerd, zijn ze evenwel minder bruikbaar. Met name gevoelige kwesties, zoals niet voor openbaarmaking geschikte belangen en doelstellingen van de EU, meningsverschillen met externe partners of pijnpunten/tegenstellingen in de aanpak van de EU, kunnen er niet in worden behandeld.

12. De openbaarheid van de gemeenschappelijke strategieën heeft hun karakter van "mooi-weerinstrument" nog versterkt, waardoor het steeds moeilijker wordt om ze in tijden van crisis of in het licht van nieuwe ontwikkelingen te gebruiken. Dat is bijvoorbeeld duidelijk gebleken toen de crisis in Tsjetsjenië zijn hoogtepunt bereikte en de EU als gevolg daarvan haar betrekkingen met Rusland bijstelde.

Effect van gemeenschappelijke strategieën op de betrekkingen met de betrokken landen

13. De gemeenschappelijke strategieën hebben met succes duidelijk gemaakt hoeveel belang de EU aan haar betrekkingen met de betrokken landen hecht (iets wat deze duidelijk wisten te waarderen), met name door de ontwikkeling van het concept van "strategische partnerschappen" met Rusland en Oekraïne. Inhoudelijk gezien bestreken de gemeenschappelijke strategieën evenwel geen nieuwe gebieden en werden zij daarentegen veeleer een soort inventaris van bestaande beleidsmaatregelen. Tegelijkertijd probeerden Rusland en Oekraïne, zodra zij wisten dat de EU aan een gemeenschappelijke strategie voor hen werkte, actief de inhoud ervan te beïnvloeden.

14. In Rusland en Oekraïne leidden de gemeenschappelijke strategieën in eerste instantie tot onzekerheid over de verhouding van de nieuwe instrumenten tot de bestaande, alomvattende partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten. Vervolgens werd getracht de centrale rol van de bestaande contractuele regelingen af te zwakken door pogingen om de gemeenschappelijke strategie een quasicontractuele betekenis te geven en deze qua hiërarchie boven de PSO te plaatsen.

15. Rusland riposteerde op de bekendmaking van de gemeenschappelijke strategie met de opstelling en bekendmaking van een eigen strategie jegens de EU; vervolgens wilden de Russen de EU verleiden tot onderhandelingen over zowel de punten van overeenstemming als de verschillen tussen beide strategieën, die in feite de aandacht van de bilaterale betrekkingen afleidden en ertoe strekten de gemeenschappelijke strategie zelf te relativiseren.

16. Wat het Middellandse-Zeegebied betreft, hebben het geconstateerde gebrek aan meerwaarde van de gemeenschappelijke strategie in vergelijking met het reeds veelomvattende proces van Barcelona en de moeilijkheden om te bepalen hoe dit instrument zich dient te verhouden tot de rol van de EU in het vredesproces in het Midden-Oosten, de samenhang van de aanpak van de EU ten aanzien van dit gebied op de helling gezet. De onuitgesproken concurrentiestrijd tussen de gemeenschappelijke strategie en de aanhoudende inspanningen om in het kader van het proces van Barcelona een handvest voor vrede en stabiliteit op te stellen, heeft de verwarring nog vergroot.

De gemeenschappelijke strategie als basis voor SGM

17. Tot nu toe is de gemeenschappelijke strategie niet gebruikt als basis voor SGM-besluitvorming op GBVB-gebied. In feite bevatten de gemeenschappelijke strategieën - althans tot dusverre - nauwelijks enige inhoud die onder de tweede pijler ressorteert en gericht is op een volledige herziening van alle betrekkingen van de EU met een bepaald land of gebied, zodat de SGM-kwestie nog niet aan de orde is geweest, één uitzondering bij de opstelling van de gemeenschappelijke strategie voor het Middellandse- Zeegebied buiten beschouwing gelaten. Uiteindelijk is overeengekomen het Vredesproces in het Midden-Oosten als zodanig buiten het bestek van deze gemeenschappelijke strategie te houden. Wel heeft het debat een mogelijk probleem voor de toekomst aan het licht gebracht: hoe ruimer de werkingssfeer van een gemeenschappelijke

strategie, hoe terughoudender lidstaten zouden kunnen staan tegenover aanvaarding ervan, omdat zij niet duidelijk kunnen voorzien voor welke besluiten SGM verplicht zou zijn.

De gemeenschappelijke strategie als coördinatie-instrument

18. De opstelling van werkprogramma's, waartoe de voorzitterschappen op grond van de gemeenschappelijke strategieën opdracht hebben, heeft er in principe toe bijgedragen dat de uitvoering van deze instrumenten doelgerichter werd en de coördinatie zowel binnen eenzelfde als tussen opeenvolgende voorzitterschappen kon worden verbeterd. De waarheid gebiedt evenwel te vermelden dat dit in de praktijk toch een routinebezigheid is geworden, waaraan weinig aandacht wordt besteed. Op politiek niveau gaat er geen enkele prioriteit of urgentie van uit.

19. De gemeenschappelijke strategie vergt als instrument aanzienlijke aanpassingen om de coördinatie en de synergie tussen het GBVB, het optreden van de Gemeenschap en de activiteiten van de lidstaten te verbeteren. De ervaring heeft geleerd dat zelfs de eerste stap in de richting van dit doel, d.w.z. een compilatie van overzichten van hetgeen er bilateraal op het gebied van de gemeenschappelijke strategieën is gedaan, niet voor morgen is, vooral gezien de brede opzet van de bestaande strategieën. Een en ander lijkt er dus op te wijzen dat het evaluatieproces in de lidstaten, nl. om hun nationale beleidsmaatregelen met de gemeenschappelijke strategieën in overeenstemming te brengen, zich in het gunstigste geval in het beginstadium bevindt.

20. Er is weinig nagedacht over de manier waarop verschillende gemeenschappelijke strategieën onderling kunnen worden gecoördineerd (zo zijn er duidelijke dwarsverbindingen tussen de gemeenschappelijke strategieën voor Rusland en Oekraïne). Ook is er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid dat de geassocieerde landen zich bij een gemeenschappelijke strategie van de EU zouden aansluiten.

21. **Samenvatting:** De bestaande gemeenschappelijke strategieën hebben vaak een te ruime opzet om werkelijk doeltreffend te zijn en meerwaarde te hebben. Er is tussen de lidstaten soms dermate uitvoerig over onderhandeld dat zij geen echte prioriteiten of posterioriteiten bevatten en uiteindelijk weinig meer zijn geworden dan overzichten van bestaande beleidsmaatregelen en activiteiten. Hoewel het hebben van dergelijke veelomvattende beleidsverklaringen in één enkel document ongetwijfeld nuttig is voor referentiedoelinden, is het gemeenschappelijk standpunt in toenemende mate tot een bureaucratische exercitie geworden. Omdat zij worden opgesteld met de bedoeling te worden bekendgemaakt, missen zij de vereiste scherpte om er een nuttige interne strategie van te maken. De presentatie, door elk voorzitterschap, van een nieuw werkplan met nieuwe prioriteiten heeft vooralsnog niet kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van de door de EU nagestreefde consistentie en samenhang en heeft de indruk van een beleid van gasgeven en remmen tegelijk nog versterkt. Juist omdat ze zo veelomvattend zijn, ontbreekt het de gemeenschappelijke strategieën aan flexibiliteit: al te vaak bestrijken zij een brede waaier van onderwerpen, maar helpen zij de Unie niet vooruit om uitvoering te geven aan een beleid voor specifieke kwesties die er werkelijk toe doen. Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, worden beleidskwesties die verband houden met het GBVB, zo geformuleerd dat het belangrijkste doel van de gemeenschappelijke strategie, de invoering van SGM in het GBVB, tot nu toe niet is verwezenlijkt.

IV. Conclusies

Hoe beter gebruik te maken van gemeenschappelijke strategieën?

22. Om efficiënte interne werkinstrumenten van de Unie te worden, en niet enkel publieke verklaringen over vaststaand beleid, moeten de gemeenschappelijke strategieën opnieuw worden gedefinieerd. Uiteindelijk kunnen zij slechts een sterk en nuttig EU-instrument worden als de nodige politieke wil kan worden opgebracht om ze tot een echte troef van het buitenlands beleid van EU om te vormen. Zij kunnen een meerwaarde opleveren als de aandacht allereerst zou uitgaan naar:

- het bijeenbrengen van alle beleid en middelen van de EU en de lidstaten in een welbepaald gebied en
- GBVB-kwesties, die vervolgens kunnen worden uitgevoerd via een stemming bij gekwalificeerde meerderheid.

23. In antwoord op de vraag hoe dit moet gebeuren, worden de volgende criteria gesuggereerd:

* **Gemeenschappelijke strategieën moeten interne beleidsdocumenten van de EU zijn.** Een alternatieve mogelijkheid zou erin bestaan een deel van de gemeenschappelijke strategie vertrouwelijk te houden. Dit zou niet enkel moeten gelden voor nieuwe gemeenschappelijke strategieën, maar ook voor de bestaande als deze worden herzien.

* **Gemeenschappelijke strategieën moeten duidelijk worden gedefinieerd en de werkingssfeer ervan moet duidelijk worden afgebakend.** Politieke correctheid of het belang van een onderwerp zijn niet voldoende, zoals de tot nu toe opgedane ervaring heeft geleerd. Voortaan moet niet langer gestreefd worden naar een zeer ruim onderwerp, zoals een compleet land of gebied, of een veelomvattend thema, maar moet men zich beperken tot een duidelijk omschreven en afgebakend gebied.

Deze overwegingen gelden zowel voor thematische als voor geografische onderwerpen. Voor thematische onderwerpen kan het bovendien zinvol zijn om kwesties te vermijden die onvermijdelijk, bij de uitvoering van een juridisch bindend instrument, eventuele sluimerende tegenstellingen aan het licht zouden brengen bij de toepassing van algemeen aanvaarde beginselen waar ook andere factoren belangrijk zijn.

* **Gemeenschappelijke strategieën moeten een duidelijke meerwaarde hebben, die moet vaststaan alvorens de Raad er een besluit over neemt.** Die meerwaarde kan bijvoorbeeld voortkomen uit de wens om gebieden vast te stellen waarvoor vervolgens via stemming bij gekwalificeerde meerderheid gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens zouden worden geïmplementeerd. Op die manier zouden de opstellers over een duidelijk mandaat voor hun taak beschikken.

* **In de gemeenschappelijke strategieën dienen verifieerbare doelstellingen te worden omschreven,** waaraan de stand van de uitvoering kan worden getoetst.

* **Gemeenschappelijke strategieën moeten de samenhang versterken** door alle middelen en instrumenten waarover de EU kan beschikken, te bundelen. De lidstaten moeten in instellingen buiten EU-verband een coherente houding aannemen en de doelstellingen van de gemeenschappelijke strategieën bevorderen in de VN, de OVSE, de Raad van Europa en eventueel de Wereldbank, het IMF, de Club van Parijs enz. Voorts moeten zij de gemeenschappelijke strategieën gebruiken als het belangrijkste kader voor hun bilateraal beleid.

24. De hierna volgende procedurele suggesties kunnen deze criteria eventueel ondersteunen:

* Als de Europese Raad de Raad om een gemeenschappelijke strategie verzoekt, dient hij duidelijke strategische richtsnoeren te verstrekken met betrekking tot prioritaire gebieden, werkingssfeer, middelen en tijdspad. Een gemeenschappelijke strategie mag niet het voorwerp zijn van uitvoerige bottom-up onderhandelingen tussen de lidstaten.

* Om te garanderen dat aan bovengenoemde criteria wordt voldaan, zou de secretaris-generaal/ hoge vertegenwoordiger in overleg met het voorzitterschap en de Europese Commissie, suggesties voor een gemeenschappelijke strategie kunnen doen. Dit zou een remedie tegen kortetermijndenken moeten zijn en een beleid van tegelijk gasgeven en remmen moeten helpen voorkomen.

* Ter wille van de consistentie en de continuïteit moeten voorzitterschappen bij de opstelling van hun werkprogramma's voortbouwen op de programma's van hun voorgangers, maar tegelijkertijd de nodige ruimte laten om flexibel op nieuwe uitdagingen te kunnen inspelen. Een aantredend voorzitterschap dient

derhalve niet noodzakelijk een grotendeels nieuw plan voor te stellen, maar kan tevens een bestaand plan bevestigen of aanvullen. Als de werkingssfeer van nieuwe gemeenschappelijke strategieën in de hierboven voorgestelde zin wordt beperkt, zal het probleem van het hebben van verschillende werkprogramma's zich waarschijnlijk vanzelf oplossen.

* Om de coördinatie te verbeteren, moeten de werkprogramma's ook voorzien in een toetsing die zowel de Unie als de lidstaten van de uitvoering van gemeenschappelijke strategieën maken.

25. Om de meerwaarde van gemeenschappelijke strategieën volledig te kunnen benutten, moeten alle instrumenten, inclusief die van de Gemeenschap en van de lidstaten, te allen tijde op coherente wijze worden gebruikt. Daarom zijn een goede wisselwerking tussen het GBVB en de andere pijlers alsmede een passende pijleroverschrijdende samenhang essentieel, en op grond van artikel 3 VEU zelfs verplicht. Om dit zonder aantasting van de respectieve prerogatieven en bevoegdheden te realiseren, is een praktische aanpak vereist.

* De Europese Raad moet nota nemen van het voornemen van de Commissie om door middel van relevante communautaire acties vooral aandacht te besteden aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke strategieën, en haar indien nodig verzoeken op passende wijze op te treden.

* De algehele verantwoordelijkheid voor de samenhang bij de uitvoering van gemeenschappelijke strategieën dient bij de Raad Algemene Zaken te liggen, die een beroep zal doen op het advies en de aanbevelingen van comités van deskundigen zoals het EFC, het Comité van artikel 36 en het Comité van artikel 133.

* Binnen het instrument van de gemeenschappelijke strategie moet een duidelijker onderscheid worden gemaakt dan tot nu toe het geval was tussen GBVB-voorstellen (die de rechtsgrondslag voor SGM vormen) en de algemene beleidsrichtsnoeren in de andere pijlers.

27. Tot besluit kan worden gesteld dat gemeenschappelijke strategieën geloofwaardiger zullen zijn als ze worden gebruikt om een specifieke, beperkte doelstelling van het buitenlands beleid te ontwikkelen, als de prioriteiten en de meerwaarde vooraf worden bepaald en als er direct de vereiste begrotings- en beleidsmiddelen aan worden verbonden.