

Vergaderjaar 2009–2010

21 501-02

Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 962

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2010

Hierbij heb ik de eer u aan te bieden het voorstel van de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie voor veiligheidszaken en veiligheidsbeleid, mevrouw Ashton, voor de oprichting, de organisatie en het functioneren van de Europese Dienst voor het Externe Optreden¹, alsmede een appreciatie van het kabinet.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Kabinetsappreciatie EDEO

Op 25 maart 2010 presenteerde de Hoge Vertegenwoordiger van de Europese Unie, mevrouw Ashton, het bijgevoegde conceptbesluit voor de oprichting en het functioneren van een Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO). Deze Europese diplomatieke dienst moet de Hoge Vertegenwoordiger («HV») bijstaan bij de vervulling van haar ambt, zoals is verwoord in artikel 27, lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. In deze brief wordt het conceptbesluit toegelicht en aangegeven wat de Nederlandse inzet in de onderhandelingen zal zijn. De HV en het voorzitterschap hebben een ambitieus tijdpad voor ogen en sturen aan op vaststelling van een algemene benadering van de Raad Algemene Zaken van 26 april. De daaropvolgende formele Raadsbeslissing die, net als de algemene benadering unanimité vergt, geschiedt nadat het Europees Parlement is geraadpleegd en nadat de Commissie formeel met het besluit heeft ingestemd.

Rationale

Nederland is van begin af aan sterk voorstander geweest van de oprichting van de EDEO. Deze dienst zal instrumenteel zijn om het externe optreden van de EU te versterken, en ertoe bijdragen dat de kwaliteit en de coherentie van de besluitvorming over het extern optreden van de Unie verbetert. Ook zal de EDEO ertoe moeten bijdragen dat de Unie op extern gebied (binnen de grenzen van haar bevoegdheid) meer met een stem spreekt. Dat is nu noodzakelijk. Ondanks de grote stappen in de Europese integratie en de vergroting van de EU qua ledental staat het politieke en economische gewicht van Europa in de wereld onder druk als gevolg van toenemende invloed van andere spelers, zoals China, India, Rusland en Brazilië. Deze landen worden economische en politieke zwaargewichten, terwijl ook landen als Indonesië, Nigeria en Zuid-Afrika mondiger worden.

De geopolitieke verschuivingen die wij thans doormaken, zullen de komende jaren leiden tot spanningen: over toegang tot hulpbronnen, over toegang tot schoon drinkwater en over de afwenteling van de kosten van klimaatveranderingen en energie. Ook op het gebied van terrorismebestrijding, mensenrechten, non-proliferatie, internationale aspecten van Justitie en Binnenlandse zaken, migratie en armoede worden de uitdagingen groter en grijpt de invloed van het «buitenland» dieper in de nationale Europese samenlevingen.

De in het Verdrag afgesproken oprichting van de EDEO is nodig om de slagkracht van de Europese diplomatie te vergroten en om de hierboven geschetste uitdagingen effectief het hoofd te kunnen bieden. De samenstelling van de EDEO uit ambtenaren van de Commissie, het Raadssecretariaat en de diplomatieke diensten van de lidstaten moet bijdragen aan expertise en nauwere aansluiting van het EU-beleid op dat van de lidstaten.

Algemene waardering

Nederland heeft waardering voor het conceptbesluit dat de HV heeft gepresenteerd, omdat het voorstel is dicht bij de richtsnoeren van de Europese Raad van oktober jl. is gebleven. Het laat tegelijkertijd ook nog ruimte aan de HV om sommige zaken later in te vullen. Een zekere mate van flexibiliteit moet haar daarin worden gegeven. Niettemin zal, voordat Nederland met het besluit kan instemmen, duidelijkheid moeten bestaan over enkele essentiële aspecten, zoals de financiering en de personele invulling van de topstructuur van de EDEO.

Uitgangspunt bij de Nederlandse inzet zijn, naast hetgeen ik de Kamer reeds eerder berichtte over de Nederlandse inzet in de Kamerbrief van 5 oktober 2009 (31 384, nr. 28), ook de richtsnoeren over de EDEO die de Europese Raad op 29 en 30 oktober 2009 aanvaardde en waarin de wensen van de Raad zijn neergelegd. Nederland kon zich daarin vinden.

Nederland is tevreden dat het besluit de ruimte biedt voor de EDEO om consulaire taken op zich te nemen, maar zal aandringen op versnelling van de invoering daarvan. Nederland zal er op aandringen dat de HV spoedig de beschikking krijgt over personen die haar kunnen helpen bij het opzetten van de EDEO. De HV zal daarnaast zoveel mogelijk zeggenschap moeten krijgen over het GBVB-budget (zie hieronder).

Nadat het besluit is genomen en daarmee de reikwijdte en de taken van de dienst zijn vastgelegd, zal de HV binnen een maand met een kostenraming en formatieplan komen. Nederland vindt het, samen met een aantal lidstaten, wenselijk dat de lidstaten hierover al het nodige inzicht hebben bij het nemen van het besluit en zal daar op aandringen. De oprichting van de EDEO zal in het begin gepaard met enige extra uitgaven. Voor Nederland staat voorop dat deze extra uitgaven van de EDEO moeten worden gevonden binnen de ruimte van de huidige Financiële Perspectieven, in het bijzonder binnen Categorie V (administratie). Het ambitieniveau van de EDEO zal daarbinnen moeten passen. In de jaren daarna moeten echter ook efficiency-voordelen (ook financieel) te behalen zijn (juist omdat Commissiediensten en diensten van het Raadssecretariaat ineen worden geschoven).

De discussie zal de komende tijd, naar verwachting, naast de financiering, ook gaan over de wijze van rekrutering en de manier waarop diplomaten uit de lidstaten zullen in- en uitstromen. De HV zal moeten bevorderen dat, wanneer de EDEO volledig operationeel is, de lidstaten een derde van het aantal functies op beleidsniveau zullen bekleden. Een aantal recenter toegetreden lidstaten zal hierbij insisteren op een geografische spreiding bij het aannemen van personeel. Nederland meent dat uiteindelijk alle lidstaten zich voldoende vertegenwoordigd moeten voelen in de EDEO, maar dit principe niet ondergeschikt mag worden gemaakt aan het algemene uitgangspunt dat kwaliteit leidend moet zijn bij het aanstellen van mensen.

Voor het Europees Parlement lijkt het belangrijkste punt in de komende onderhandelingen de positie van de EDEO ten opzichte van de Raad en de Commissie. Het EP stelt zich op het standpunt dat de EDEO administratief en budgettair gekoppeld moet zijn aan de Commissie.

Tot slot realiseert de regering zich dat de oprichting van de EDEO een bestuurlijk, politiek en organisatorisch zeer gecompliceerd proces is. De oprichting van de EDEO zal gepaard gaan met samenvoeging van personeel uit verschillende instellingen (met specifieke bedrijfsculturen) alsmede de verschuiving tussen de instellingen van de verantwoordelijkheid voor grote budgetten. Dit ligt gevoelig gezien de belangen van de instellingen en de 27 lidstaten. De regering geeft zich hiervan terdege rekenschap en vindt daarom dat in het implementatietraject evaluaties nodig zijn teneinde eventuele onvolkomenheden te kunnen identificeren en oplossen.

Het Europees Parlement heeft instemmingsrecht voor zowel het Financieel Reglement als het Personeelsstatuut. Ook de vakbonden zullen zich erover buigen. Onderhandelingen met het Europees Parlement zullen complex zijn, en er zal minimaal enkele maanden nodig zijn om tot overeenstemming te komen over Financieel Reglement en Personeelsstatuut. Dit kan ook zijn weerslag hebben op de voortvarendheid van de

startfase van de EDEO. Louter de aanname van het EDEO-besluit zal niet voldoende zijn om de Dienst meteen volledig operationeel te hebben. Lidstaten zullen daarom enig geduld moeten opbrengen.

In het navolgende wordt ingegaan op onderdelen van het concept-besluit.

Reikwijdte en taken

De EDEO zal de HV ondersteunen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid van de Unie (GBVB) en bij het verzekeren van de samenhang in het externe beleid van de Unie, voorzover het onderwerpen betreft die vallen binnen de bevoegdheid van de Unie. Daarnaast steunt de EDEO de HV bij haar taak als voorzitter van de Raad Buitenlandse Zaken. Volgens het voorstel zal de EDEO ook voor de HV werken in haar hoedanigheid van vice-voorzitter van de Europese Commissie. Dit is conform de Nederlandse wens. Naast een taak op het gebied van het GBVB heeft de HV immers ook een belangrijke taak bij het coördineren van de externe aspecten van het overige Uniebeleid. Dit zal, met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de verschillende Commissarissen, moeten bijdragen aan meer coherentie in het externe optreden van de Unie.

Tevens zal de EDEO de Voorzitter van de Europese Commissie, de Commissie (in casu andere Commissarissen) en de Voorzitter van de Europese Raad ondersteunen en dienstverlenend optreden ten behoeve van het Europees Parlement.

Nederland is er voorstander van dat de EDEO vanaf het begin zich erop richt ook consulaire taken op zich te nemen. In het concept-besluit staat dat de Uniedelegaties in staat moeten zijn om de lidstaten bij te staan bij hun diplomatieke betrekkingen en bij het verlenen van consulaire bescherming aan EU-burgers. Dit zal nader moeten worden uitgewerkt. Voor Nederland geldt dat ook andere consulaire taken aan de Uniedelegaties kunnen worden overgedragen. Over de modaliteiten zal in Brussel verder moeten worden gesproken. Niet alle lidstaten zijn hiervan voorstander.

Organisatie

Conform de in de richtsnoeren neergelegde wens, zal de EDEO functioneel onafhankelijk zijn van de Raad en van de Commissie. Nederland is voorstander van deze positie naast het Raadssecretariaat en de diensten van de Commissie. Op deze manier wordt voorkomen dat ofwel de Raad ofwel de Commissie teveel gewicht krijgt in de nieuwe dienst. Door het feit dat de HV zowel voorzitter is van de Raad Buitenlandse Zaken als vice-voorzitter van de Commissie, wordt de coherentie met de diensten van de Commissie gewaarborgd.

De EDEO zal zijn hoofdkantoor hebben in Brussel en bestaan uit een centrale organisatie en de Uniedelegaties bij derde landen en bij internationale organisaties. De Hoge Vertegenwoordiger zal aan het hoofd van de organisatie staan. De dagelijkse leiding van de EDEO komt in handen van een secretaris-generaal. Deze is verantwoordelijk voor de organisatie en de samenwerking met de Uniedelegaties. Hij of zij zal de EDEO ook naar buiten toe kunnen vertegenwoordigen. Twee plaatsvervangend SG's zullen hem of haar bijstaan.

Nederland vindt het van groot belang dat de vervanging van de HV duidelijk wordt georganiseerd. Zij heeft immers een omvangrijk takenpakket en kan onmogelijk al haar taken alleen uitvoeren. Nederland kan

daarom instemmen met een SG en twee plaatsvervangend SG's. Afhankelijk van hun takenpakket, moeten zij de HV naar buiten toe kunnen vertegenwoordigen. Nederland heeft er in principe geen bezwaar tegen dat de HV zich ook in het Europees Parlement kan laten vertegenwoordigen, hoewel dit niet het uitgangspunt zou moeten zijn. De SG en zijn of haar plaatsvervaarders zijn immers ambtenaren die onder de HV opereren.

De EDEO zal voorts bestaan uit thematische bureaus (zoals op het gebied van mensenrechten en non-proliferatie) en geografische bureaus. Bij de geografische bureaus wordt expliciet gesteld dat deze alle landen en regio's in de wereld moeten bestrijken. Doordat alle geografische bureaus van de Commissie (DG Relex) en het Raadssecretariaat in zijn geheel overgaan naar de EDEO, wordt duplicering tegengegaan. Dit was voor Nederland een belangrijk uitgangspunt.

Voor Nederland is van belang dat er ook voldoende capaciteit bij de EDEO komt om de programmeringstaken, bijvoorbeeld op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, goed te kunnen uitvoeren.

De crisismanagementstructuur van het Raadssecretariaat, die ondermeer is belast met crisisbeheersingsoperaties, wordt onderdeel van de EDEO en zal direct onder de verantwoordelijkheid van de HV worden geplaatst. Er zal rekening worden gehouden met zijn bijzondere taken, evenals met de bijzondere status van de staf. Dit is in lijn met de Nederlandse wensen. Conform een toezegging van de regering (gedaan tijdens de begrotingsbehandeling Defensie in december 2009) zal uw Kamer voor de zomer separaat worden geïnformeerd over de gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid.

De mogelijkheid wordt gecreëerd om in voorkomende gevallen door middel van «service level agreements» te trekken op ondersteunende diensten van het Raadssecretariaat en de Commissie. Nederland is er voorstander van dat er een goed evenwicht gevonden wordt tussen de wens de EDEO voldoende slagvaardig te maken door capaciteit in eigen huis te hebben, en anderzijds de EDEO niet te groot te maken door ook gebruik te maken van de capaciteit van het Raadssecretariaat en de Commissiediensten (zoals bijvoorbeeld de tolkdienst SCIC die al voor diverse instellingen werkt).

Uniedelegaties

De delegaties van de Europese Unie bij internationale organisaties en in derde landen vallen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon onder de Hoge Vertegenwoordiger. Zij zullen na de inwerkingtreding van het besluit deel uitmaken van de EDEO. Deze delegaties zullen mede bijdragen aan het coherente externe optreden van de Unie in de praktijk. De leiding van deze delegaties berust bij het delegatiehoofd (*Head of Delegation, HoD*). Hij of zij is verantwoordelijk voor het werk en het optreden van de gehele delegatie, inclusief alle medewerkers, ook degenen op de delegatie die voor de Commissie werken. Volgens Nederland is dit een belangrijke voorwaarde voor een coherent extern optreden. De nieuwe taak die de Unie-delegaties zullen moeten vervullen als gevolg van het verdrag van Lissabon is de taak die voorheen werd verricht door het roulerende EU-voorzitterschap, zoals de externe vertegenwoordiging van de Unie en de interne EU-coördinatie, voorzover het EU-bevoegdheden betreft. De Uniedelegaties zullen daarnaast in staat moeten zijn om de lidstaten bij te staan bij hun diplomatieke betrekkingen en bij het verlenen van consulaire bescherming aan EU-burgers. Nederland is daar, zoals hierboven gesteld, voorstander van.

Staf

Diplomaten van lidstaten zullen als *agent temporaire* deel uitmaken van de EDEO. Daarnaast kunnen ook nationale experts tijdelijk worden toegevoegd aan de EDEO, zoals nu ook al het geval is bij de Commissiediensten. Door de status van *agent temporaire* is verzekerd dat alle medewerkers van de EDEO dezelfde rechten en plichten hebben. Dit is voor Nederland een belangrijk punt. Doordat de EDEO uit verschillende bloedgroepen bestaat (Raadssecretariaat, Commissie en lidstaten) is het van groot belang dat er in hun werkuitoefening geen enkel verschil tussen hen bestaat. Zij moeten in staat zijn alle functies te bekleden.

Onderdelen van het Raadssecretariaat en de Commissie zullen in zijn geheel over gaan naar de EDEO. Dit zal betekenen dat met name in Brussel vanaf het begin alle functies zullen zijn bekleed. Het conceptbesluit herhaalt de in de richtsnoeren neergelegde wens, dat wanneer de dienst volledig operationeel is, lidstaten ten minste een derde van de functies moeten bekleden. Nederland vindt het van belang dat hieraan wordt vastgehouden. Het is op dit moment nog onduidelijk hoe dit in de praktijk gerealiseerd zal worden. Daar de nieuwe taken in eerste instantie bij de Unie-delegaties zullen liggen, als gezegd zal de taak die voorheen werd verricht door het lokale EU-voorzitterschap door de Unie-delegaties moeten worden verricht, zal de instroom van de deelnemers uit de lidstaten in eerste instantie vermoedelijk vooral daar plaatsvinden.

Ook zullen nieuwe procedures moeten worden aangenomen voor het aannemen van personeel. De EDEO zal immers volgens artikel 27, lid 3 VEU ook bestaan uit door nationale diplomatieke diensten te detacheren medewerkers. De HV zal voor alle medewerkers de bevoegde autoriteit zijn om mensen aan te nemen. Nederland meent dat kwaliteit leidend moet zijn bij het aannemen van mensen en dat dit niet ondergeschikt mag worden gemaakt aan het – overigens wel onderschreven – streven naar een zekere geografische spreiding bij de herkomst van medewerkers. Afhankelijk van de uiteindelijke omvang van de dienst verwacht Nederland op termijn tussen de 15 en 25 mensen te kunnen plaatsen.

Lidstaten zullen de verplichting op zich nemen om hun diplomaten na afloop van hun periode bij de EDEO weer terug te nemen. De roulatie met Raadssecretariaat en Commissiediensten moet eveneens worden geregeld.

Programmering van de hulp en het GBVB-budget

De regering heeft altijd beoogd dat de EDEO enerzijds de mogelijkheid moet krijgen om «geïntegreerd» buitenlands beleid te voeren (waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende aspecten van dat beleid, zoals veiligheid, mensenrechten, armoedebestrijding etc), en dat anderzijds moet worden gewaarborgd dat armoedebestrijding en ontwikkelingssamenwerking niet ondergeschikt worden gemaakt aan de bredere externe beleidsdoelstellingen. Het uitbannen van armoede is immers een zelfstandige doelstelling van het externe beleid van de EU, vastgesteld in het Verdrag.

De HV krijgt een belangrijke taak bij de strategische programmering van fondsen en instrumenten, zoals bijvoorbeeld het mensenrechtenfonds, het nabuurschapsinstrument, het instrument voor nucleaire zekerheid, het Europese Ontwikkelingsfonds en het Development-Cooperation Instrument (DCI: de hulp aan Azië en Latijnsamerika). Zo zal de EDEO verantwoordelijk worden voor de landenallocaties en het opstellen van de meerjaren strategische landenbeleidsdocumenten.

De uitvoering van de programma's (implementatiefase) blijft evenwel in de handen van de Commissie (de OS-commissaris wordt verantwoordelijk voor EuropeAid Co-Operation Office, de Dienst die de buitenlandse hulp uitvoert). Bij het programmeren zal de HV, indien van toepassing, nauw moeten samenwerken met de betrokken Commissaris (OS-commissaris of de Commissaris voor uitbreiding/nabuurschapsbeleid). Voorstellen zullen HV en Commissaris zo veel mogelijk gezamenlijk aan het college aanbieden.

In het concept-besluit staat geschreven dat voor wat betreft het EOF en het DCI de EDEO de programmeringswerkzaamheden zal verrichten «onder directe supervisie en aansturing van de OS-Commissaris». Nederland zal in de onderhandelingen wel willen zekerstellen dat de EDEO in de programmeringstaken voldoende rekening houdt met de specifieke OS-beleidsuitgangspunten (ondermeer voldoende focus op het behalen van de Millennium ontwikkelingsdoelen; armoedefocus in de programma's; uitvoering van de Parijse-agenda; werkverdeling). Nu de programmering wordt verdeeld over HV en OS-commissaris, is het belangrijk helder te hebben wie verantwoording voor de externe fondsen schuldig zal zijn ten opzichte van het Europees Parlement. Voorts zal Nederland erop aandringen dat bij aanname voor OS-relevante posities het personeel over voldoende ontwikkelingsexpertise beschikt.

Met betrekking tot onder meer het GBVB-budget stelt het besluit voor dat de Commissie verantwoordelijk blijft voor het financiële management, onder de verantwoordelijkheid van de HV, in haar capaciteit als vice-voorzitter van de Commissie. Dit roept vragen op. Voor Nederland geldt dat de HV in principe zelf moet beschikken over het GBVB-budget. Zij mag voor de uitvoering van beleid waarvoor zij de beleidsverantwoordelijkheid draagt, niet afhankelijk worden van de Commissiediensten. Hoe deze wens het beste kan worden gerealiseerd, zal onderwerp zijn van de besprekingen in Brussel.

Evaluatie

In 2012 zal de HV aan de Raad een rapport over het functioneren van de EDEO overhandigen. In 2014 zal de Raad, op basis van een voorstel van de HV, het besluit eventueel kunnen herzien. Nederland wenst dat ook vóór 2012 de HV regelmatig verslag uitbrengt aan de Raad over het functioneren van de EDEO. De evaluatie in 2014 moet wat Nederland betreft zo breed mogelijk zijn.

Overige aanpassingen

Om de EDEO te laten functioneren, zal er eveneens een aanpassing van het personeelsstatuut en het financieel reglement nodig zijn. Het Europees Parlement is medewetgever voor zowel het Financieel Reglement als het Personeelsstatuut. Het Europees Parlement (net als de vakbonden) zal derhalve nog een grote rol krijgen.

De voorstellen hiervoor zijn eveneens gepresenteerd en zullen een apart besluitvormingstraject volgen. Over deze twee voorstellen zal de Kamer via een BNC fiche worden geïnformeerd. Er zal moeten worden gekozen om de aanpassing van het Personeelsstatuut en het Financieel Reglement te beperken tot datgene wat minimaal nodig is voor de EDEO. In het Financieel Reglement zullen enkele passages worden opgenomen over het delegeren van bevoegdheden aan de hoofden van EU-delegaties, en de samenwerking met de Commissie voor de besteding van middelen. EDEO zal onder de reguliere EU-begrotingsprocedures vallen, inclusief de dechargeprocedure door het Europees Parlement. Nederland hecht aan deze budgettaire controle door het Europees Parlement op de EDEO.

De motie Ormel

De Kamer heeft in de motie Ormel de regering verzocht aan te geven wat de gevolgen zullen zijn van de EDEO voor het Nederlandse postennet. Als eerder aan uw Kamer gemeld, zal moeten worden afgewacht wat de ervaringen met de EDEO zijn. Het zal enige tijd kosten voordat een nieuwe structuur zich heeft gezet. Daarnaast geldt dat de taken van de EDEO in eerste instantie met name zullen bestaan uit taken die nu ook al worden verricht door ofwel het Raadssecretariaat ofwel de Commissie. De inschatting is daarom dat de onmiddellijke gevolgen voor het Nederlandse postennet gering zijn. Het is aan een nieuw kabinet te bezien wat in de loop van de komende jaren de eventuele effecten kunnen zijn van de EDEO op het Nederlandse postennet.