

De Europese Commissie en het EU-Raadssecretariaat in het GBVB¹

Hylke Dijkstra²

ABSTRACT

For the European Union to exhibit some ‘actorness’ in the world of international relations requires it to have a certain amount of autonomy from its constituent members. This article analyses, in this respect, the degrees of freedom the Council Secretariat and the European Commission enjoy in the context of the CFSP. While this EU policy is generally known to be intergovernmental, both institutions arguably do have some political influence over the substantive outcomes. This is not the result of formal competencies institutionalized in the Treaties, but rather of an accumulated process and content expertise in these institutions, which can be transformed into political influence via informal means.

KEYWORDS: European Commission; Council Secretariat; Common Foreign and Security Policy; Actorness; Treaty of Lisbon

1. Introductie

Academici op het gebied van internationale betrekkingen hebben moeite om de Europese Unie (EU) te classificeren. Om deze af te doen als een intergouvernementele organisatie, zoals ‘de realisten’ ons voorspiegelen, gaat voorbij aan de interne complexiteit alsmede het belang van de EU in de wereld; om haar te beschouwen als een volledige staat of een staat in wording, zoals ‘de federalisten’ bepleiten, is ook te veel van het goede. Zo lijkt een zetel met stemrecht in de Verenigde Naties, of zelfs in de Veiligheidsraad, op dit moment nog ondenkbaar. De EU wordt daarom vanuit het gezichtspunt van internationale betrekkingen vaak als *sui generis* aangeduid (Wallace, 1983; Caporaso, 1996; Bretherton & Vogler, 2006), als een macht apart.³

Naast de ‘staat – intergouvernementele organisatie’ tegenstelling zijn er ook andere methoden om de rol van de EU in de wereld te conceptualiseren. De mate van

'actorness' (Sjöstedt, 1977) is hier een voorbeeld van. De EU telt alleen mee in de wereld als zij het vermogen heeft om zich "actief en intentioneel te gedragen in relatie tot de andere spelers in het internationale systeem" (*ibid.*, 16, eigen vertaling). Hierbij spelen de interne middelen een cruciale rol.⁴ Niemand zal de EU immers een interessante gesprekspartner vinden als zij niet over een militair arsenaal (Bull, 1982) of een forse bankrekening beschikt. Verder is het ook van belang dat de lidstaten het vermogen hebben om overeenstemming te bereiken (Hill, 1998). In een anarchistische wereld blijven dit de randvoorwaarden om mee te spelen.

Om zich actief en intentioneel te gedragen, dient de EU niet alleen voldoende interne middelen tot haar beschikking te hebben, maar is ook een zekere *onafhankelijkheid* van de lidstaten noodzakelijk (Cosgrove & Twitchett, 1970; Merle, 1987). Als Parijs, Berlijn en Londen toch alles beslissen, is er voor derde landen geen reden om (ook nog) met Brussel te bellen. Om dus uitspraken te doen in hoeverre de EU een speler is op het internationale vlak, is het van belang om het interne besluitvormingsproces van het Europees buitenlands beleid grondig te analyseren. De verhouding tussen het intergouvernementele en supranationale niveau is hierbij vooral relevant. Dit artikel bestudeert daarom de rol van de twee belangrijkste supranationale instellingen op het vlak van het Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) – de Europese Commissie en Javier Solana's Raadssecretariaat.⁵ Door meer te weten te komen over hun invloed in het beleidsproces, hoopt dit artikel preciezere uitspraken te kunnen doen over de *actorness* van de EU als geheel.

Het bestuderen van de rol van de Commissie en het Raadssecretariaat in het GBVB ligt niet direct voor de hand. Doordat de lidstaten de Europese Commissie altijd op afstand hebben gehouden, heeft zij lange tijd maar een zeer beperkte rol gespeeld in het Europees buitenlands beleid. Toch heeft de Commissie zich recentelijk sterk ontwikkeld. Door continu de noodzakelijke samenhang tussen de externe dimensie van de interne markt en het buitenlands beleid te benadrukken heeft zij een plekje aan de tafel weten te bemachtigen. Dit heeft zich sinds het Verdrag van Maastricht (1993) ook in bureaucratische structuren vertaald. Momenteel houden enkele honderden ambtenaren van de Commissie zich in verschillende diensten bezig met het GBVB.⁶

Het Europees buitenlands beleid lag echter te gevoelig om de ondersteuning volledig aan de Commissie over te laten. Daarom besloten de lidstaten tijdens de Europese top in Amsterdam (1997) om de positie van de nieuwe Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB in hun eigen Raadssecretariaat onder te brengen en niet in de Commissie. Sinds de aanstelling van Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger heeft dit Raadssecretariaat ook een sterke bureaucratische ontwikkeling meege-

maakt. Het huisvest momenteel ongeveer vijfhonderd ambtenaren en diplomaten op het beleidsterrein van het GBVB. Zij ondersteunen de Hoge Vertegenwoordiger en assisteren de lidstaten met de coördinatie van de civiele en militaire missies in het kader van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB).

Om deze recente ontwikkelingen op waarde te schatten, zal dit artikel eerst een theoretisch overzicht geven van de rol van de Commissie en het Raadssecretariaat op het gebied van het Europees buitenlands beleid.⁷ Door middel van een rationalistisch principaal-agentmodel worden zowel de redenen voor delegatie, de onafhankelijkheid van de Commissie en het Raadssecretariaat, en de controlemiddelen van de lidstaten besproken. Na deze theoretische analyse bekijkt dit artikel achtereenvolgens de historische ontwikkelingen binnen de Commissie en het Raadssecretariaat sinds het begin van Europese samenwerking op het buitenlands beleid (1970). In de conclusie gaat dit artikel in op het belang van de supranationale laag op het gebied van het Europees buitenlands beleid en op de vraag in hoeverre dit inderdaad bijdraagt aan de EU als macht apart in de wereld.

2. De rol van supranationale instellingen in het GBVB

Het GBVB staat algemeen bekend als een intergouvernementele beleidsvorm – dat wil zeggen dat de lidstaten het hele proces en de uitkomst in eigen hand hebben.⁸ Het is daarom misschien verwonderlijk dat dit artikel juist de rol van de Europese Commissie en het Raadssecretariaat bestudeert. Om beter te begrijpen wat precies de functie en de invloed van beide instellingen is binnen het GBVB, geeft dit artikel eerst een theoretisch overzicht van de verhouding tussen de lidstaten en deze instellingen. Hierbij zal het ingaan op de redenen waarom de lidstaten, ondanks het feit dat het buitenlands beleid als *domaine réservé* zo gevoelig ligt, toch verschillende taken hebben overgedragen. Vervolgens analyseert dit artikel hoe de Commissie en het Raadssecretariaat deze taken gebruiken om een bepaalde invloed uit te oefenen. Als laatste bespreekt het de eventuele controlemechanismen van de lidstaten.

Dit artikel kiest voor een rationeel institutionalistische benadering. Vanwege de nadruk op de intentie van individuele actoren (Fearon & Wendt, 2002) is dit perspectief beter in staat dan andere varianten van institutionalisme theorie (cf. Hall & Taylor, 1996) om de bovengenoemde drie stappen te verklaren. ‘Waarom de lidstaten taken hebben gedelegeerd’ duidt immers op bepaalde redenen achter de handelingen van de lidstaten. ‘Hoe de supranationale instellingen invloed uitoefenen’ wijst in de richting van een keuze voor bepaalde strategieën; en intentie is

wederom duidelijk bij het creëren van controlemechanismen. In de alternatieve sociologisch institutionele benadering is het niet mogelijk om deze individuele handelingen los te zien van de complete structuur der internationale betrekkingen en als zodanig biedt het maar zeer beperkte antwoorden op de vragen. Waar echter relevant zal dit artikel in het empirische gedeelte naar dit alternatieve perspectief verwijzen.

De rationeel institutionalistische benadering wordt vaak beschuldigd van een *post hoc* karakter (bijvoorbeeld Pierson, 2004). Achteraf lijkt het eenvoudig om de redenen voor delegatie te verklaren, maar het blijft de vraag of de lidstaten er destijds zo uitgebreid over nadachten en alle onbedoelde gevolgen van hun handelingen konden overzien. Hoewel hier een kern van waarheid inzit, is het toch veilig te veronderstellen dat op het beleidsterrein van het uiterst gevoelige buitenlands beleid – waar het voortbestaan van de staat letterlijk op het spel staat (Waltz, 1979) – wel wordt nagedacht en niet zomaar onintentioneel taken worden gedelegeerd. Zoals hierna aangegeven wordt, hebben de lidstaten de rol van de Europese Commissie sinds de Fouchet-plannen van de Franse President de Gaulle (1959-1962) besproken. Ze hebben er de tijd voor genomen om onbedoelde gevolgen te voorkomen. Lidstaten waren eerder te afwachtend dan te overhaast.

Binnen het rationalistisch kader maakt dit artikel gebruik van een principaal-agent-model om de relatie tussen de lidstaten (de principalen) en de supranationale instellingen (de agenten) toe te lichten. Dit rationeel institutionalistische model is veelvuldig gebruikt in de studie van de Europese instellingen (bijvoorbeeld Pollock, 1997; Kassim & Menon, 2003) en baseert zich op de veronderstelling dat de agenten na de initiële delegatie andere belangen hebben dan de lidstaten. Verder veronderstelt het model dat de agenten in een geprivilegieerde omgeving verkeren wat betreft strategische informatie. Dit informatiele voordeel over de lidstaten kunnen zij uitbuiten. Hoewel dit model in dit artikel niet altijd expliciet genoemd wordt – de voorkeur gaat uit naar de terminologie van ‘lidstaten’ en ‘instellingen’ – is het model impliciet permanent aanwezig.

2.1. *Waarom lidstaten soevereiniteit overdragen*

Traditioneel houden de lidstaten zelf graag het heft in handen. Dit geldt des te meer voor het buitenlands beleid. Daarom is het belangrijk om eerst de redenen op een rijtje te zetten waarom zij toch bepaalde functies hebben overgedragen aan de Europese Commissie en het Raadssecretariaat. Een functionele kosten-batenanalyse leert ons dat alleen als de voordelen van delegatie groter zijn dan de nadelen taken worden overgedragen aan supranationale instellingen. Volgens de academische li-

teratuur zijn er twee belangrijke voordelen te behalen via supranationale instellingen (Pollack, 1997; Tallberg, 2000; Majone, 2001). Deze instellingen kunnen namelijk door hun neutraliteit de naleving van een akkoord tussen lidstaten helpen verbeteren *en* zij kunnen de bijkomende kosten van internationale samenwerking verlagen.⁹

Binnen de EU heeft de eerste categorie instellingen de meeste aandacht gekregen (bijvoorbeeld Moravcsik, 1998; Pollack, 2003). Een supranationale instelling, zoals de Europese Commissie, kan de gehoorzaamheid van de lidstaten aan de gemaakte afspraken onafhankelijk controleren. Door een dergelijke instelling in het leven te roepen worden de afspraken tussen lidstaten geloofwaardiger (Keohane, 1984) en neemt het vertrouwen – een belangrijke basis voor samenwerking – tussen de lidstaten toe. Voor de samenwerking is het nog beter als de supranationale instanties niet alleen controleren en hun bevindingen beschikbaar maken, maar ook bijvoorbeeld onafhankelijk kunnen optreden in geval van inbreuk. De Europese Commissie (als ‘hoedster’ van de verdragen) en het Europese Hof van Justitie zijn typische voorbeelden van dit soort neutrale supranationale instellingen. Hun *raison d’être* is om de lidstaten op het juiste spoor te houden.

Een karaktereigenschap van deze eerste categorie instellingen is dat ze relatief veel geïnstitutionaliseerde autonomie en formele bevoegdheden hebben. Om ‘geloofwaardige toezeggingen’ (*credible commitments*) aan elkaar te doen – om het verdrag dus op langere termijn te laten slagen – hebben lidstaten immers hun eigen handen gebonden en hun lot gedeeltelijk overgelaten aan deze neutrale instellingen (Tallberg, 2002). Aan deze geïnstitutionaliseerde autonomie kleeft voor de lidstaten ook een nadeel. Supranationale instellingen kunnen immers de goed bedoelde onafhankelijkheid misbruiken om hun eigen agenda te promoten. Natuurlijk hebben lidstaten veel controlemiddelen, maar echte sancties blijken in de praktijk moeilijk op te leggen binnen de EU.¹⁰ Onderlinge nalevingsproblemen voor de principalen leiden dus tot relatief veel autonomie voor de agenten.

Naast het nauwlettend volgen van de lidstaten, kunnen supranationale instellingen ook de kosten van internationale samenwerking verlagen. Via deze tweede categorie instellingen kunnen de lidstaten op verschillende manieren hun efficiëntie slag slaan. Allereerst kunnen supranationale instellingen dienst doen als *internationale secretariaten*, die de effectiviteit van het besluitvormingsproces verhogen. Zij vervullen secretariële functies (de notulen, vertaling, distribueren van documenten), wat de lidstaten veel werk uit handen neemt. Ook kunnen de internationale secretariaten tijdens de onderhandelingen compromisvoorstellen doen. De secretariaten van de Verenigde Naties, de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de Benelux zijn typische voorbeelden van deze instellingen. Ten tweede kunnen supranationale

instellingen ook dienst doen als zogenaamde *expertisebureaucratieën*. De lidstaten besteden dan hun eigen ambtenaren en de bijbehorende taken uit aan een supranationale instelling. De internationale secretariaten en expertisebureaucratieën maken samenwerking dus efficiënter en effectiever.

Internationale secretariaten en expertisebureaucratieën hebben – in tegenstelling tot de eerste categorie supranationale instellingen – vaak een *erg beperkte* autonomie en weinig formele bevoegdheden. Zij ondersteunen de lidstaten tijdens het besluitvormingsproces in plaats van hen in het gareel te houden. Hier is geen onafhankelijkheid voor nodig. Dit geldt zowel voor de expertisebureaucratieën alsmede de secretariaten ofschoon zij op verschillende manieren de samenwerking efficiënter maken. Voor deze tweede categorie supranationale instellingen is het dus lastiger, door het ontbreken van formele autonomie, om de eigen agenda door te drukken. Het is dus voor de principalen eenvoudiger om controle te houden over hun agenten.

2.2. GBVB bureaucratie: efficiënte samenwerking

Waar in de eerste pijler het belang van supranationale instellingen vooral moet worden gezocht in de verbetering van de volgzzaamheid van de lidstaten (Pollack, 2003) gaat het in het GBVB om het verlagen van de directe kosten van de Europese samenwerking. Op het vlak van de interne markt is het namelijk relatief eenvoudig – geholpen door stemming bij gekwalificeerde meerderheid – om een akkoord te bereiken (het afschaffen van handelsbarrières leidt op langere termijn tot economisch gewin voor alle lidstaten); wat betreft uitvoering zijn de andere lidstaten echter op het vlak van de interne markt altijd verdacht (de verleiding van protectionisme loert om de hoek). De naleving van de interne marktakkoorden vormt dus een probleem en daarom zijn een autonome Europese Commissie en Europees Hof van Justitie, die hard optreden, noodzakelijk voor succesvolle samenwerking.

Op het beleidsterrein van het GBVB doen de problemen zich (vooralsnog) niet voor bij de naleving door de lidstaten, maar eerder, bij het bereiken van het compromis (Wagner, 2003). Binnen het Europees buitenlands beleid bestaan er namelijk geen echte inhoudelijke verdragen of allesomvattende richtlijnen. Er valt dus weinig na te leven. Dit heeft gedeeltelijk te maken met het karakter van het GBVB evenals met de politieke gevoeligheden van dit beleidsterrein. Zo hebben de lidstaten in het verleden geprobeerd om Gemeenschappelijke Strategieën (Verdrag van Amsterdam, 1999) te ontwikkelen voor derde landen en regio's, die het beleid voor langere tijd zouden uitzetten, maar dit was geen succes.¹¹ Het GBVB is verder een dynamisch beleidsterrein waar permanent gereageerd moet worden op acties van derden en dit maakt statische verdragen niet het meest geschikte middel. Ook

liggen andere denkbare afspraken politiek te gevoelig, is een gedeeltelijke federalisering noodzakelijk (wederom politiek onmogelijk), of biedt het eerstestijlerbeleid reeds uitkomst.¹²

In plaats van uitgebreide verdragen is het GBVB gebaseerd op continue coördinatie door de lidstaten op microniveau (Smith, 2005). Dagelijks onderhandelen diplomaten in tientallen werkgroepen en jaarlijks worden tienduizenden COREUs (*Correspondance Européenne*) rondgestuurd (Smith, 2004) ter ondersteuning van dit proces. Omdat deze besluiten vaak direct of op korte termijn worden uitgevoerd is het nalevingsprobleem erg beperkt. Zelfs op het meest operationele vlak van het GBVB – het EVDB – spelen deze problemen nauwelijks. In pagina's dikke documenten wordt alles (bijvoorbeeld de geweldsinstructie, budgetten, contributie per lidstaat) gedetailleerd beschreven. De Raad van Ministers neemt pas de politieke beslissing als alle technische implementatiedetails op tafel liggen.¹³ Mocht tijdens deze missies iets onverwachts gebeuren, dan komen de lidstaten binnen enkele uren in crisisberaad samen om een reactie te coördineren.

Doordat alle details besproken moeten worden onder de regel van consensus, en gezien de noodzaak om snel te reageren, is het besluitvormingsproces in het GBVB een gecompliceerde kwestie. Om toch te garanderen dat de machine blijft draaien is het voor de lidstaten dus noodzakelijk om het proces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen; hier is voor supranationale instellingen in de vorm van internationale secretariaten een belangrijke taak weggelegd. Zij kunnen de lidstaten en vooral het Voorzitterschap veel secretariële taken uit handen nemen. Verder kunnen zij compromisvoorstellen doen, de samenhang van het buitenlands beleid in de gaten houden en kunnen zij als aanspreekpunt fungeren voor derde partijen. Hierdoor kan het Voorzitterschap, maar kunnen ook de lidstaten, zich op de politieke vragen en de substantie richten. Ook brengen internationale secretariaten continuïteit in het roterende Voorzitterschap.

Het GBVB vraagt echter niet alleen om een efficiënt internationaal secretariaat, maar ook om een expertisebureaucratie. De drukbezette diplomaten in de werkgroepen hebben bijvoorbeeld vaak niet genoeg gedetailleerde technische kennis om een militaire operatie goed te laten verlopen. In plaats van alles nationaal te regelen – met het risico dat de verbinding tussen Brussel en de hoofdsteden onder tijdsdruk niet optimaal is – is het efficiënter om een gemeenschappelijke bureaucratie in Brussel te creëren ter ondersteuning. Deze kan met ontwerpdocumenten komen, reageren op verzoeken van de lidstaten, en zelfs de uitvoering van GBVB-beleid ondersteunen. Waar het potentieel voor een supranationale instelling dus beperkt is wat betreft nalevingsproblemen, zijn er wel degelijk taken voor haar weggelegd op het gebied van Europees buitenlands beleid.

2.3. *De bevoegdheden en autonomie van GBVB-instellingen*

Vanuit een theoretisch perspectief moet de reden achter de recente ontwikkelingen van de Commissie en het Raadssecretariaat in het GBVB dus worden gezocht in het verlagen van de directe kosten van samenwerking. Dit heeft gevolgen voor de institutionele structuur. Zoals eerder is aangegeven, hebben supranationale instellingen die zich bezighouden met nalevingsproblemen autonomie van de lidstaten en formele bevoegdheden nodig; instellingen die het proces 'slechts' ondersteunen hebben dit niet. De lidstaten kunnen hun soevereiniteit dus in eigen handen houden en hoeven dit in het GBVB niet over te dragen aan de Commissie of het Raadssecretariaat. Wie er inderdaad de Europese Verdragen op naslaat ziet dat de formele bevoegdheden van de Commissie en het Raadssecretariaat op het vlak van het GBVB beperkt zijn.

Het gegeven dat de Commissie en het Raadssecretariaat weinig formele bevoegdheden hebben, betekent echter niet dat zij geen invloed kunnen uitoefenen binnen het GBVB. De delegatie, door de lidstaten, van een aantal taken aan deze supranationale instellingen kan op termijn tot een zekere afhankelijkheid leiden. Zo kan bijvoorbeeld expertise met betrekking tot het beleidsproces en de inhoud van het GBVB (Beach, 2004 en 2005) binnen deze instellingen worden opgebouwd. Deze kan vervolgens in het onderhandelingsproces worden gebruikt. De invloed en macht van supranationale instellingen, die de kosten van samenwerking verlagen, is dus eerder informeel dan formeel bepaald. Dit artikel analyseert eerst hoe deze expertise wordt opgebouwd. Daarna beschrijft het hoe deze expertise in het onderhandelingsproces wordt gebruikt.

Zoals beschreven is het besluitvormingsproces binnen het GBVB een complexe zaak. Het is zeker niet eenvoudig om alle ontwikkelingen en processen binnen en tussen de verschillende lagen in de Raad van Ministers bij te benen. Het Voorzitterschap, de Europese Commissie en het Raadssecretariaat hebben hier een geprivilegieerde positie. Omdat zij alle standpunten van de lidstaten moeten verenigen, beschikken zij over relatief veel informatie. Het Voorzitterschap duurt echter slechts zes maanden en voordat diplomaten zijn ingewerkt is het al weer voorbij. Vooral de ambtenaren van het Raadssecretariaat, maar ook die van de Commissie, voeren deze taken daarentegen hun 'hele leven' uit. Zij beschikken dus over de kennis en expertise ten aanzien van alle ingewikkelde GBVB-procedures en kunnen hier hun voordeel mee doen ten opzichte van de lidstaten en het Voorzitterschap.

Het blijft echter niet bij expertise betreffende het beleidsproces. De Europese Commissie en het Raadssecretariaat (vooral op het militaire vlak) zijn ook expertisebureaucratieën. Nieuwe besluiten worden vaak door hen geïnitieerd (na een verzoek

van de lidstaten) en daardoor kennen zij ook alle inhoudelijke details. Natuurlijk hebben zij over beide gebieden, het beleidsproces en de inhoud, geen monopolie (diplomaten weten ook wel hoe er onderhandeld moet worden), maar het kan in de praktijk toch voordelen opleveren. In de woorden van Nobelprijzslareaat Kenneth Arrow (1985): deze ambtenaren kunnen regelmatig observaties doen, die de diplomaten van de lidstaten ontgaan.

Tijdens de drie fasen van het beleidsproces – vaststellen van de agenda, besluitvorming en uitvoering – kunnen de Commissie en het Raadssecretariaat hun dubbele expertise gebruiken om het Voorzitterschap of individuele lidstaten te adviseren over de verschillende beleidsoalternatieven. Hierbij kunnen zij in theorie natuurlijk details achterhouden of het plaatje mooier maken dan het in werkelijkheid is. Dit kan leiden tot informele politieke invloed. In het principaal-agentmodel is de asymmetrische verdeling van informatie het belangrijkste bureaucratische machtsmiddel. Natuurlijk is deze invloed niet altijd direct en vindt hij niet altijd plaats. Uiteindelijk beslissen de lidstaten wat ze met de adviezen van de Commissie en het Raadssecretariaat doen.

Los van de uiteindelijke bevoegdheid om besluiten te nemen beschikken de lidstaten ook over een aantal controlemechanismen om belangenconflicten te vermijden en neutrale informatie te garanderen. Gedetacheerde ambtenaren spelen hierbij in het GBVB een belangrijke rol. Vooral de GBVB-diensten van het Raadssecretariaat bestaan voor een relatief groot gedeelte uit dergelijke nationale ambtenaren. Hoewel zij niet primair de belangen van hun lidstaten dienen te verdedigen, is hun verdere carrièreperspectief wel afhankelijk van hun nationale overheid (Trondal, 2006). Verder verliest het Raadssecretariaat vooral inhoudelijke expertise wanneer de ambtenaren terugkeren. Dit komt de desbetreffende lidstaat weer ten goede. Gedetacheerde ambtenaren zijn dus niet meteen de Trojaanse paarden, zoals ze wel eens worden afgebeeld, maar ze beperken wel het informatievoordeel van de supranationale instellingen en fungeren dus als controlemechanismen.

In de volgende empirische delen van dit artikel worden de ontwikkelingen binnen de Europese Commissie en het Raadssecretariaat in detail beschreven. Doordat deze instellingen vanuit een historisch perspectief worden benaderd is goed te zien waarom lidstaten op bepaalde momenten taken overdroegen. Verder wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van proces en inhoudelijke expertise over de afgelopen decennia en de daadwerkelijke invloed van beide instellingen in het huidige beleidsproces.

3. De rol van de Europese Commissie in het GBVB

Om de rol van supranationale instellingen op het vlak van het GBVB te begrijpen is het noodzakelijk om kort terug te gaan naar de Fouchet-plannen (1959-1962). Hoewel deze intergouvernementele voorstellen voor Europese politieke samenwerking uiteindelijk strandden, waren zij een belangrijk referentiekader voor latere onderhandelingen. Ze maakten namelijk duidelijk dat de Fransen niet akkoord konden gaan met een invloedrijke rol voor de Europese Commissie in het Europees buitenlands beleid. Zo werd in het Luxemburg Verslag (1970) – wat uiteindelijk Europese Politieke Samenwerking (EPS) tot stand bracht – besloten dat de Commissie alleen “geconsulteerd [zou worden] indien de activiteiten van de Europese Gemeenschappen beïnvloed worden door het werk van de [lidstaten]” (artikel V, eigen vertaling).¹⁴ Dit betekende in praktijk dat de Commissie moest vechten voor iedere uitnodiging om aan tafel te zitten (Nuttall, 2006). Vanaf het begin van Europese Politieke Samenwerking was de rol van de Commissie dus marginaal.

Door haar noodgedwongen bescheiden rol en technische (eerste pijler)kennis werd de Commissie gedurende de jaren '70 een steeds meer geaccepteerde gast. De onzekerheid bleef echter.¹⁵ Zo werd een Commissievertegenwoordiger bijvoorbeeld eens uitgenodigd voor een lunch van de politieke directeuren, maar niet voor hun diner (*ibid.*, 344).¹⁶ Deze situatie veranderde pas na het Londen Verslag (1981). Claude Cheysson, een voormalige eurocommissaris die de problemen zelf had ondervonden, werd namelijk de Franse Minister van Buitenlandse Zaken. Hij bepleitte dat de Commissie “volledig geassocieerd” werd met de EPS. De Commissie mocht nu permanent aan tafel zitten. In de jaren '80 zat het tij de Commissie mee. Zij speelde, via economische wegen, een rol in het Europees beleid ten aanzien van de staat van beleg in Polen en de Falklandoorlogen (1982). Hoewel de Europese Akte (1987) geen nieuwe bevoegdheden voor de Commissie bracht, was haar rol als coördinator van internationale hulp aan de Centraal- en Oost-Europese landen onder PHARE en TACIS na 1989 verder cruciaal. Ook onderhandelde de Commissie namens de Unie over de ‘Europa’-akkoorden. Door haar kennis van de interne markt – en veel ontwikkelingsgeld – speelde de Europese Commissie dus een cruciale rol op dit zeer politieke vlak.

De Europese Akte bracht ook verandering in de institutionele structuur van de EPS-diensten binnen de Commissie. Jarenlang had een zeer kleine eenheid (twee en later vier ambtenaren) binnen het Secretariaat-Generaal, onder leiding van een COREPER-afgevaardigde, de EPS-activiteiten van de Commissie intern gecoördineerd. Na de Europese Akte werd deze kleine eenheid omgevormd tot een volledig Directoraat met een eigen politieke directeur, zij het nog steeds binnen het kader van het Secretariaat-Generaal. Dit Directoraat moest een tegenwicht vormen voor

het nieuwe EPS-Secretariaat (zie hierna), dat de lidstaten expliciet buiten de Commissie hadden gehouden. Het Directoraat bestond uit drie eenheden (Europese Correspondent, een beleidseenheid en een eenheid met betrekking tot mensenrechten). Na het Verdrag van Maastricht (1993) zou het fungeren als een springplank naar een eigen Directoraat-Generaal (*ibid.*).

3.1. Een Directoraat-Generaal voor Externe Betrekkingen

Hoewel de Commissie sinds de val van de Berlijnse muur een meer belangrijke rol speelde binnen de EPS – en ondanks haar pleidooi voor meer formele macht – kreeg zij wederom weinig nieuwe bevoegdheden in het Verdrag van Maastricht. Dit kwam aan als een onaangename verrassing (Cameron, 1997). De verdeling van het Verdrag in verschillende pijlers maakte eens te meer duidelijk, ten nadele van de Commissie, dat de interne markt en het GBVB uiteenlopende besluitvormingsmechanismen kenden. Toch kreeg de Commissie (1) het recht van initiatief (gedeeld met de lidstaten), (2) de taak om expliciet te letten op de samenhang met de interne markt en (3) de opdracht om het Europees Parlement te informeren. In de verdragen van Amsterdam en Nice werden deze bevoegdheden nauwelijks uitgebreid, terwijl het GBVB en het Raadssecretariaat wel grote stappen vooruit zetten.

In tegenstelling tot de beperkte veranderingen in formele bevoegdheden werden de GBVB-diensten binnen de Commissie tijdens verschillende reorganisaties in de jaren '90 flink uitgebreid. Onder Delors III (1993-1995) werd het EPS-Directoraat omgevormd tot DG-1A met Hans van den Broek als eurocommissaris. Dit DG hield zich bezig met de politieke aspecten van externe betrekkingen en dus ook met het GBVB (Duke, 2006), terwijl DG-1 de economische dimensie van externe betrekkingen (handel) bleef behartigen. Deze nieuwe opzet leidde tot interne problemen binnen de Commissie tussen DG-1, DG-1A en ook DG-VIII (Ontwikkelingssamenwerking), dat zijn rol betreffende de Commissiedelegaties zag afzakken. De Santer Commissie (1995-1999) probeerde deze problemen op te lossen door externe betrekkingen geografisch over de verschillende DG's te verdelen. Dit leidde weer tot thematische problemen (*ibid.*; Cameron, 1997). Onder Prodi (1999-2004) werden vervolgens de zes thematische DG's opgericht (Externe Betrekkingen, Handel, Uitbreiding, Ontwikkelingssamenwerking, Humanitaire Hulp en EuropeAid). DG Externe Betrekkingen hield zich bezig met het GBVB.

Hoewel onder de Barroso Commissie (2004-2009) nog een aantal kleine wijzigingen heeft plaatsgevonden is het DG Externe Betrekkingen weinig veranderd. Dit DG bestaat momenteel uit elf Directoraten. Zij houden zich bezig met verschillende regio's, onderhouden contacten met de Commissiedelegaties, en leiden de

coördinatie van het GBVB en het EVDB in goede banen. Directoraat A – coördinatie GBVB/EVDB – bestaat uit ongeveer honderd medewerkers en vier eenheden: de Europese Correspondent, Crisis Reactie en Vredeshandhaving, GBVB-operaties en Veiligheid. Deze eenheden coördineren ook het GBVB budget voor civiele operaties. Op het gebied van het GBVB/EVDB benadrukt de Europese Commissie vooral het belang van conflictpreventie (via eerste pijlermiddelen) (Cameron, 2007). Voorbeelden hiervan zijn het Kimberley-proces en de Moldavië-Oekraïne grensassistentiemissie.¹⁷ Op het militaire vlak houdt de Commissie zich vooralsnog afzijdig.

3.2. *De politieke invloed van de Europese Commissie*

De Europese Commissie zit dus aan de tafel wanneer het GBVB besproken wordt, haar ambtenaren mogen mee discussiëren en zij heeft het gedeelde initiatiefrecht. Hoewel het voor de Commissie niet eenvoudig is geweest om deze rechten te verkrijgen, geven de formele bevoegdheden haar nog niet direct de autonomie waaraan ze in de eerste pijler gewend is. Het nalevingsprobleem tussen de lidstaten is duidelijk niet de reden waarom de Europese Commissie steeds uitgenodigd wordt. Haar invloed moet daarom worden gezocht in het verlagen van de kosten van internationale samenwerking voor de lidstaten. Het behartigen van haar belangen – meer EU en meer Commissie – is door het ontbreken van formele bevoegdheden dus lastiger.

Doordat de Commissie door de jaren heen het verband tussen de interne markt en het buitenlands beleid heeft benadrukt, heeft zij een plekje aan de tafel bemachtigd. Een typisch voorbeeld hiervan is de Plaatsvervangend Secretaris-Generaal van de Commissie (1970-1987), die tegelijkertijd COREPER en EPS voor zijn rekening nam. Zijn gesprekspartners – de permanente vertegenwoordigers en de politieke directeuren – vervulden niet een dergelijke brugfunctie en de Commissie deed hier haar voordeel mee (Nuttall, 2006). Naast het belang van samenhang heeft het ook geholpen dat de ambtenaren van de Commissie zich bescheiden hebben opgesteld en niet als een politieke speler conflicten hebben opgezocht (cf. Hallstein *vis-à-vis* de Gaulle over het Gemeenschappelijk landbouwbeleid in de interne markt).¹⁸ Zo heeft de Commissie haar recht van initiatief tot op heden nauwelijks gebruikt (Cameron, 2007). In plaats daarvan heeft de Commissie zich nuttig gemaakt door haar (economische) kennis van de interne markt aan de lidstaten ter beschikking te stellen, bijvoorbeeld met betrekking tot PHARE, TACIS en de Europa-akkoorden.

In zijn memoires is oud-eurocommissaris Patten erg duidelijk over hoe hij de rol van de Commissie binnen het GBVB zag: “Enkele van mijn ambtenaren ... wilden dat ik ... zoveel mogelijk probeerde binnen te halen voor de Commissie. Dit leek

mij altijd principieel verkeerd en contraproductief in de praktijk” (2005, 155, eigen vertaling). Indien de lidstaten tussen hem en hun eigen Hoge Vertegenwoordiger moesten kiezen, dan was de keuze duidelijk. Patten stelde zich daarom tevreden met de verantwoordelijkheid voor de *back office* van het Europees buitenlands beleid; de *front office* liet hij aan Solana. De “back office bevatte [immers] de meeste inhoud van het beleid – in ieder geval de inhoud die werkte” (*ibid.*, 156, eigen vertaling). Zo waren en zijn er in de Westelijke Balkan, de rest van Europa en in noordelijk Afrika genoeg taken voor de Europese Commissie.

De Commissie gebruikt dus heel duidelijk haar (economische) expertise en informatie van de eerste pijler ten behoeve van het GBVB.¹⁹ Daarnaast heeft zij via verschillende mechanismen toegang tot een heel groot budget.²⁰ Dit kan ze vooral gebruiken met betrekking tot de nabuurstaten van de EU. Ook dienen de lidstaten met de Commissie te onderhandelen over de besteding van geld tijdens civiele EVDB-missies. Naast de kennis en het budget beschikt de Commissie ook over meer dan 120 delegaties in derde landen. Waar deze delegaties vroeger slechts taken met betrekking tot handel en ontwikkelingssamenwerking uitvoerden, spelen politieke aspecten tegenwoordig ook een rol. Vooral ten opzichte van Solana en de kleinere lidstaten geven deze delegaties de Commissie een belangrijke functie ter plekke en dit leidt weer tot meer expertise in Brussel.

Al deze voordelen worden door de Commissie aangewend om invloed uit te oefenen op het gebied van het GBVB. Zeker wat betreft de pijleroverschrijdende dossiers heeft de Commissie vaak relevante expertise voor de lidstaten.²¹ Hierdoor kan zij haar eigen belang duidelijk maken en overbrengen. Lidstaten kunnen vervolgens de informatie en de adviezen van de Commissie gebruiken of negeren. Daardoor blijft haar politieke invloed informeel. Toch maken de proliferatie van Commissieactiviteiten op het gebied van het Europees buitenlands beleid en het feit dat de Commissie sinds lang geaccepteerd wordt aan de tafel duidelijk dat de lidstaten waarde hechten aan haar mening.

4. De rol van het Raadssecretariaat in het GBVB

Omdat de betrokkenheid van de Europese Commissie bij het Europees buitenlands beleid politiek zo gevoelig lag, bespraken de lidstaten ook al sinds de Fouchet-plannen alternatieven ter ondersteuning van het beleid. Hierbij stond de optie van een onafhankelijk secretariaat buiten het Gemeenschapskader centraal. Tijdens de onderhandelingen over Europese Politieke Samenwerking konden de lidstaten echter geen overeenstemming bereiken over de locatie van dit secretariaat. Waar

de eenwordingsgezinde lidstaten Brussel als hoofdkwartier van de Commissie bepleitten, hield Frankrijk vast aan Parijs, juist om mogelijke interactie tegen te gaan (Nuttall, 1992). Als compromis kozen de lidstaten voor de hoofdstad van het roterende Voorzitterschap. Daar werden de vergaderingen gehouden en ook werd het Voorzitterschap verantwoordelijk voor de secretariële ondersteuning.

Ondanks enkele kleine verbeteringen tijdens de jaren '70 en '80 duurde het tot aan de Europese Akte (1987) voordat een echt secretariaat op een vaste locatie (Brussel) werd gevestigd. Dit EPS-Secretariaat, dat net als EPS expliciet gescheiden van de Europese Gemeenschap werd gehouden, bestond uit zes gedetacheerde diplomaten en een ondersteunende staf. Het hielp het Voorzitterschap met het organiseren van de vergaderingen, maar hield zich wat betreft de inhoud zoveel mogelijk op de vlakke. Toch creëerde dit Secretariaat enige continuïteit in het anders 'rondreizende circus'. Gezien de eerdere problemen tussen de lidstaten was het een belangrijke stap vooruit. Doordat zowel het EPS-Secretariaat alsmede het EPS-Directoraat van de Commissie vrij klein waren vonden er destijds weinig institutionele conflicten plaats (Cameron, 1997; Duke, 2006).

Waar het Verdrag van Maastricht (1993) grote woorden sprak over het Europees buitenlands beleid was de institutionele vernieuwing binnen de Raad van Ministers beperkt. Het EPS-Secretariaat werd een onderdeel van het officiële Raadssecretariaat en ging verder door het leven als de GBVB-eenheid. Deze eenheid werd uitgebreid tot 26 ambtenaren en diplomaten van de lidstaten. Ook de oprichting van deze eenheid leidde niet tot conflicten met de Commissie. Zoals gezegd had de Commissie intern grotere problemen. Toch verliep de integratie in het Raadssecretariaat ook niet vlekkeloos. Vooral de interne samenwerking tussen diplomaten van de lidstaten en ambtenaren uit Brussel was lastig (Dinan, 1999). Zij hadden immers andere achtergronden, werkwijzen en carrières. Meer dan voor Maastricht, hield de GBVB eenheid zich bezig met de inhoud. De welwillendheid van het Voorzitterschap bleef echter noodzakelijk. Dit had uiteindelijk het laatste woord.

Deze bescheiden verbeteringen in de institutionele structuur konden de grootste kwaal van het GBVB in de jaren '90 – de oorlog in voormalig Joegoslavië (1991-1999) – niet voorkomen of ten einde brengen. Het was daarom niet verwonderlijk dat de lidstaten in het Verdrag van Amsterdam (1999), ditmaal met Tony Blair als de Britse regeringsleider, een aantal vergaande maatregelen namen om de continuïteit, de effectiviteit en de zichtbaarheid van het GBVB te verbeteren. Zo werd een Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB aangesteld en een 'eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing' (beleidseenheid, *Policy Unit*), bestaande uit ongeveer twintig diplomaten, opgericht. Omdat sommige lidstaten

nog steeds een te grote invloed van de Commissie vreesden, werden zowel de Hoge Vertegenwoordiger als de beleidseenheid onderdeel van het Raadssecretariaat.

Voordat het Verdrag van Amsterdam in werking trad (mei 1999) brak echter het conflict in Kosovo uit. Wederom zaten de lidstaten niet op één lijn. Verder ontbrak het hen nog steeds aan de militaire middelen om in te grijpen. Dit creëerde een zekere urgentie. Tijdens de Europese Raad in Keulen (juni 1999) besloten de regeringsleiders tot de oprichting van het EVDB – met op den duur institutionele structuren binnen het Raadssecretariaat – en de politieke aanstelling van Javier Solana als Hoge Vertegenwoordiger. In één keer kreeg het Raadssecretariaat dus een politieke leider (in plaats van een ambtenaar) en een militair-operationele dimensie. Dit was een grote stap voor het Raadssecretariaat. Sindsdien heeft deze instelling zich sterk ontwikkeld op het vlak van het buitenlands beleid (Dijkstra, 2008; Christiansen & Vanhoonacker, 2008).

4.1. *De politieke en militaire dimensie van het Raadssecretariaat*

Zoals bekend heeft Solana zijn functie volledig weten te benutten. Toen hij net was aangesteld probeerden de verschillende Voorzitterschappen hem nog klein te houden. Zo hield het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld tegen dat hij de permanente voorzitter zou worden van het Politiek- en Veiligheidscomité, een Frans voorstel.²² Toch ontwikkelde Solana zijn rol door bepaalde niches te kiezen (zoals Oekraïne, de Westelijke Balkan en het EVDB). Tijdens zijn herbenoeming in 2004 wees de Europese Raad hem tevens aan als toekomstig minister van buitenlandse zaken mocht het Grondwettelijk Verdrag in werking treden. Deze *de facto* status gaf hem aanzien en het versterkte zijn reputatie. Verder delegeerde het Duitse Voorzitterschap (2007) de taak als voorzitter tijdens een aantal ministeriële trojka's aan Solana en is de Hoge Vertegenwoordiger onder het Lissabon Verdrag de permanente voorzitter van de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken.²³ In minder dan tien jaar is Solana dus gegroeid van een rang van ambassadeur tot de voorzitter van de Europese Ministers van Buitenlandse Zaken.

De keuze voor een toppoliticus leidde automatisch ook tot een zwaarder persoonlijk kabinet. Momenteel heeft Solana zes naaste adviseurs in dienst, die vooral zijn agenda coördineren en contact houden met de onderliggende diensten. Tot het politieke niveau kan ook een aantal diensten worden gerekend, die direct aan het kabinet gelieerd zijn en door het leven gaan als het 'uitgebreide kabinet'. Dit betreft de eerder genoemde beleidseenheid, de Speciale Vertegenwoordigers, de Persoonlijke Vertegenwoordigers en de Coördinator voor terrorismebestrijding.²⁴ Gezien zijn beperkte middelen maakt Solana gretig gebruik van deze ondersteunende diensten.

Naast het politieke niveau leidde het Verdrag van Amsterdam ook tot een versterking van de bureaucratische laag. De CFSP-eenheid werd versterkt en samengevoegd met andere externe betrekkingen diensten. Dit geheel ging verder als het Directoraat-Generaal voor Externe Betrekkingen van het Raadssecretariaat.²⁵ Ook het takenpakket van dit nieuwe DG werd uitgebreid. Door de afwezigheid van de Europese Commissie in verschillende zeer politieke regio's, ging deze dienst in nauwe samenwerking met de beleidseenheid zich ook met de inhoud bemoeien (bijvoorbeeld in het Midden-Oosten en Afghanistan). Daarnaast kreeg dit DG ook twee nieuwe Directoraten op het gebied van Crisis Management – civiel crisismanagement en defensieaspecten – als gevolg van de institutionele ontwikkeling van het EVDB.

Het Raadssecretariaat breidde, als resultaat van het EVDB, na de Europese Raad in Keulen ook flink uit op het militaire vlak. Zo werd naast de twee Crisis Management Directoraten, de EU Militaire Staf (EUMS) ondergebracht bij het Raadssecretariaat. Met meer dan 200 militaire en civiele officieren vormt dit het grootste EVDB-orgaan van de EU en is het officieel 'de bron van militaire expertise voor de EU' (2001/80/GBVB, Bijlage). Recentelijk werd het Secretariaat de institutionele thuisbasis voor de Civiele Planning- en Uitvoeringscapaciteit – het civiele equivalent van de EUMS – en het nieuwe militaire Operationeel Centrum (Petrov & Dijkstra, 2007). In zeer korte tijd heeft zich dus een militair bolwerk van gedetacheerde officieren gevestigd in het Raadssecretariaat.

4.2. *De politieke invloed van het Raadssecretariaat*

Net als de Europese Commissie heeft het Raadssecretariaat geen stevige machtsbasis, verankerd in de Europese Verdragen. Het Raadssecretariaat kan verder nauwelijks (zoals de Commissie) een beroep doen op zijn inhoudelijke expertise en de portemonnee in de eerste pijler. Daarom is het Secretariaat volledig aangewezen op zijn eigen expertise met betrekking tot het beleidsproces en de inhoud in de tweede pijler. Hierbij is wederom de vergelijking met de Commissie interessant. Hoewel de Commissie natuurlijk ook behoorlijke expertise heeft met betrekking tot het beleidsproces, staat het Raadssecretariaat vooral tijdens de besluitvormingsfase in het midden van de onderhandelingen. Ook heeft het Secretariaat een meer neutrale reputatie (cf. Beach, 2005) dan de Europese Commissie en dit kan zeker helpen in het overtuigen van de lidstaten. Deze expertise ten aanzien van het beleidsproces en de neutrale reputatie worden aangewend om de belangen van het Raadssecretariaat – meer EU en meer Raadssecretariaat – te bevorderen.

Waar de Commissie en het Raadssecretariaat echter significant verschillen is het gebied van inhoudelijke expertise. De Commissie haalt vooral haar kennisvoordeel

uit de eerste pijler en uit de ingewikkelde technische budgettaire details. Het Raadssecretariaat is daarentegen inhoudelijk sterk op het militaire gebied. Juist omdat de lidstaten de Commissie wantrouwen zijn diensten zoals de EU Militaire Staf in het Raadssecretariaat gevestigd (Dijkstra, 2008). Daardoor heeft de Commissie bijvoorbeeld een beperkte inbreng in het EU Militair Comité (Duke, 2006; Spence, 2006), terwijl het Raadssecretariaat dit orgaan via de EUMS juist sterk inhoudelijk ondersteunt. De Commissie en het Raadssecretariaat hebben dus complementaire kennis op verschillende beleidsterreinen. Door institutionele conflicten tussen de Commissie en het Raadssecretariaat, die sinds het Verdrag van Amsterdam door verschillende belangen steeds heftiger zijn geworden, worden deze aanvullende kwaliteiten van beide instituties echter niet optimaal benut. Vooral in de grijze gebieden waar de interne markt en militaire missies samenkomen, zoals de westelijke Balkan, is dit problematisch.²⁶

Het Raadssecretariaat behaalt ten opzichte van de lidstaten ook voordelen door de expertise van de EUMS wat betreft de uitvoering van de militaire operaties al tijdens het onderhandelingsproces te gebruiken. In principe was de EUMS alleen bedoeld ter ondersteuning van de uitvoering van EVDB-operaties. In de praktijk, zoals eerder aangeduid, willen ministers evenwel alle implementatiedetails al boven tafel hebben voordat zij voor een operatie tekenen. Omdat de ambtenaren in de twee Crisis Management Directoraten van het Raadssecretariaat, die zich bezig houden met de onderhandelingen, niet over deze kennis beschikken, maken ze gebruik van de EUMS.²⁷ Feitelijk schuift deze expertisebureaucratie dus naar voren in het beleidsproces en dit is een belangrijke bron van informatie voor het Raadssecretariaat in de besluitvormingsfase.

In vergelijking met de Europese Commissie heeft het Raadssecretariaat verder zeer geprivilegieerde toegang tot het Voorzitterschap en de belangrijkste lidstaten. In deze contacten kan het Secretariaat zijn boodschap overbrengen. Ook heeft het Raadssecretariaat duidelijk een cruciale positie in het besluitvormingsweb. Doordat het veel van de ontwerpwetgeving schrijft op het gebied van het GBVB kan het bepaalde onderdelen accentueren of zelfs weglaten. Hetzelfde geldt voor de rol in het voorleggen van compromisvoorstellen. Ook hier kan het eigen belang zijn voordeel doen. Kortom, de politieke invloed van het Raadssecretariaat in de besluitvormingsfase is niet formeel vastgelegd, maar wordt informeel in 'de wandelgangen' bepaald.

Naast de besluitvormingsfase speelt het Raadssecretariaat ook een belangrijke rol in de implementatie van EDVB-operaties. Nadat de lidstaten tot een operatie hebben besloten stelt het Raadssecretariaat de documenten ter implementatie op. Tijdens de operaties vormt het Raadssecretariaat de dagelijkse *liaison* tussen Brussel,

het operationeel centrum en de operatie ter plekke. Verder zijn er vergaande plannen om een compleet operationeel centrum in Brussel onder te brengen binnen het Raadssecretariaat.²⁸ Ten slotte is het ook van belang om Solana's rol tijdens de bepaling van de agenda te benadrukken. Door slechts bepaalde landen of regio's te bezoeken kan hij de aandacht van de lidstaten beïnvloeden. Het geval van Libanon (2006) is hier een voorbeeld van: hij bezocht als eerste politicus de regio en verkondigde een belangrijke rol voor Europa.

5. Conclusie: het belang van de supranationale laag

Dit artikel heeft uitgebreid vanuit een theoretisch en empirisch perspectief de redenen geanalyseerd waarom de lidstaten bepaalde taken hebben overgedragen aan de Europese Commissie en het Raadssecretariaat in het GBVB. Beide instellingen zijn niet ontstaan als oplossing voor de nalevingsproblemen van de lidstaten. Het theoretische overzicht heeft laten zien dat dit probleem niet zozeer speelt op het gebied van het GBVB. Deze instellingen zijn in plaats daarvan ontstaan om de kosten van samenwerking te verlagen voor de lidstaten. Zowel de Commissie als het Raadssecretariaat maken het beleidsproces efficiënter en het GBVB dus effectiever. Dit artikel heeft ook duidelijk laten zien dat dit niet vanzelf gegaan is. Zowel de Commissie als Solana en het Raadssecretariaat hebben voor hun bestaansrecht moeten knokken. Toch hebben zij in de loop der jaren veel nieuwe taken op zich genomen en dit heeft zich vertaald in nieuwe en veranderende bureaucratistische structuren.

Zoals gezegd ondersteunen de Europese Commissie en het Raadssecretariaat de lidstaten in hun samenwerking op het buitenlands beleid. Vanuit dit perspectief is de delegatie van taken naar de Commissie en het Raadssecretariaat dus niet een eerste stap op weg naar een federaal Europees buitenlands beleid, zoals soms gedacht wordt. Patten (2005) had gelijk toen hij schreef dat de interne markt en het Europees buitenlands beleid verschillend zijn. Dat vanuit theoretisch oogpunt de Commissie en het Raadssecretariaat slechts het beleidsproces ondersteunen levert echter ook beperkingen op voor het *sui generis* argument. De analyse van dit artikel valt aardig te rijmen met de universele rationalistisch functionele theoretische benaderingen. De Commissie en het Raadssecretariaat gedragen zich niet veel anders dan vanuit een bestuurskundig principaal-agentmodel mag worden verwacht. Zij vormen dus geen aparte categorie of een uitzondering.

Binnen de wereld van internationale betrekkingen is het Europees buitenlands beleid natuurlijk wel bijzonder vanwege de enorm hoge interactie tussen de lidstaten, het volume en de dichtheid van het besluitvormingsproces (Elgström & Smith, 2000). Hierdoor valt de rol van de Europese Commissie en het Raadssecretariaat

lastig te vergelijken met andere ‘vergelijkbare’ instellingen, zoals de secretariaten van de Verenigde Naties en de WTO. De technische details in de onderhandelingen, het belang van expertise, de tientallen dagelijkse werkgroepen en de continue contacten in Brussel op dit toch zwaar politieke beleidsterrein zijn niet snel ergens anders te vinden in de wereld. Deze factoren vergroten de politieke invloed van de Commissie en het Raadssecretariaat, maar maken het Europees buitenlands beleid vanuit een theoretisch perspectief geen aparte categorie.

Omdat de Europese Commissie en het Raadssecretariaat geen vergaande formele bevoegdheden hebben en altijd aangewezen zijn op de welwillendheid van de lidstaten vormt ook de mate van *actorness* van de EU een duidelijk probleem. Waar in praktijk velen bijvoorbeeld Solana als een speler in zijn eigen recht zullen benaderen, blijft een zekere onafhankelijkheid toch een randvoorwaarde om ‘actief en intentioneel’ een rol te spelen. Deze autonomie komt voor de Commissie en het Raadssecretariaat in ieder geval niet voort uit de Verdragen. Omdat de nalevingsproblemen niet zozeer spelen, zijn formele bevoegdheden dus niet noodzakelijk. Daarom hebben de lidstaten een dergelijke autonomie ook niet geïnstitutionaliseerd. Hier hebben de Commissie en het Raadssecretariaat mee te leven.

Dit artikel heeft echter ook laten zien dat onafhankelijkheid niet ophoudt bij formele bevoegdheden. Juist in het theoretische principaal-agentmodel kan de agent informele invloed creëren door zijn/haar expertise en het bijbehorend informatieel voordeel. Door observaties te doen die de lidstaten niet ontgaan (cf. Arrow, 1985), kunnen de Commissie en het Raadssecretariaat zulke voordelen voor zichzelf creëren. De Europese Commissie doet duidelijk haar voordeel in het GBVB met de kennis en de budgettaire macht van de eerste pijler. Ook het Raadssecretariaat gebruikt zijn expertise met betrekking tot het beleidsproces en de inhoud van het GBVB om zijn doelen te verwezenlijken. Natuurlijk blijft het betwistbaar of deze onafhankelijkheid – van de Commissie en het Raadssecretariaat – volstaat om voor de EU als geheel aan de *actorness* criteria te voldoen.

Het Europees buitenlands beleid is echter niet statisch. Na het Verdrag van Lisabon zal het supranationale niveau wederom sterker worden. De gedeeltelijke samenvoeging van de GBVB-diensten van het Raadssecretariaat en de Commissie – in de context van de Europese Dienst voor Extern Optreden – zal namelijk tot schaalvoordelen leiden. Momenteel wordt binnen de regio-eenheden van beide instellingen veel werk dubbel verricht. Ook is het de bedoeling dat door deze samenvoeging de rivaliteit tussen de Commissie en het Raadssecretariaat een belangrijkere rol niet meer in de weg staat. Verder worden de bureaucratistische diensten uitgebreid met een groot aantal nieuwe ambtenaren. De combinatie van expertise, politiek mandaat en de toegang tot een omvangrijk budget kan tot veel politieke

invloed leiden en eventueel tot de 28^{ste} macht. Het Verdrag van Lissabon is echter nog niet volledig geratificeerd en over de vormgeving van de Europese Dienst voor Extern Optreden is veel onduidelijk. Dit blijven dus speculaties. Duidelijk is wel dat de Commissie en het Raadssecretariaat ook onder het Verdrag van Lissabon de lidstaten blijven ondersteunen.

Noten

1. Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op interviews met ambtenaren en diplomaten van het Raadssecretariaat, de Europese Commissie en Permanente Vertegenwoordigingen in mei-juli 2006 en mei-juni 2007.
2. Hylke Dijkstra is promovendus aan de Faculteit der Cultuur- en Maatschappijwetenschappen van de Universiteit Maastricht.
3. Deze discussie heeft zowel betrekking op het Europees buitenlands beleid als op de Europese Unie in haar geheel. Ook zijn er academici die de EU niet als *sui generis* beschouwen (zie bijvoorbeeld Moravcsik, 1998; Hix, 2005).
4. Er zijn ook alternatieve factoren (zie bijvoorbeeld Allen & Smith, 1990; Bretherton & Vogler, 2006).
5. Het Raadssecretariaat is geen officiële EU-instelling (volgens art. 7 TEC). Zijn formele benaming is het Secretariaat-Generaal van de Raad van de Europese Unie.
6. Omdat de Commissie juist een brugfunctie probeert te vervullen tussen de eerste en tweede pijler zijn interne scheidslijnen niet altijd even duidelijk en is het lastig een exact cijfer te geven.
7. Hoewel het Europees buitenlands beleid natuurlijk breder is dan het GBVB, houdt dit artikel zich alleen met het GBVB en de voorloper van het GBVB – Europese Politieke Samenwerking – bezig. Voor een goede discussie zie: Keukeleire & MacNaughtan (2008); Smith (2003); Carlsnaes, Sjursen & White (2004).
8. Bijvoorbeeld Dinan (1999, 508, eigen vertaling): “Het buitenlands en veiligheidsbeleid blijft de verantwoordelijkheid van de lidstaten ... in de intergouvernementele pijler van [het Verdrag van Maastricht]”.
9. Deze twee redenen zijn niet uitputtend, maar wel het belangrijkste en meest relevant (zie Majone, 2001).

10. Sancties zijn bijvoorbeeld het niet verlengen van de tijdelijke aanstellingen van de eurocommissarissen en rechters van het Europees Hof, het verlagen van het budget van de supranationale instellingen, of het aanpassen van de Verdragen (Pollack, 2003). In praktijk zijn deze *post hoc* sancties echter lastig toe te passen, omdat de lidstaten het vaak onderling zelf niet eens kunnen worden over de sanctionering van supranationale instellingen.

11. Gemeenschappelijke strategieën over derde landen en regio's werken alleen als ze gedetailleerd zijn en geheim blijven voor derden. De huidige strategieën zijn heel algemeen, openbaar en nauwelijks direct toepasbaar.

12. Bijvoorbeeld respectievelijk: een equivalent van de vereiste van de NAVO om minimaal 2% van het BNP aan defensie uit te geven (naleving via bijvoorbeeld het Hof van Justitie lijkt politiek onmogelijk); dat een supranationale instelling onafhankelijk troepen selecteert voor bepaalde militaire missies; het externe sanctiebeleid wordt via de eerste pijler reeds gecontroleerd door de Europese Commissie.

13. Interviews met ambtenaren van het Raadssecretariaat.

14. Europese Politieke Samenwerking (EPS, 1970-1993) was de voorloper van het GBVB. Dit losse samenwerkingsverband werd oorspronkelijk compleet buiten het Europese Gemeenschappenkader opgezet op basis van een aantal 'Verslagen' en was vooral een informele overlegclub 'door diplomaten voor diplomaten' (Nuttall, 2000, 272, eigen vertaling).

15. Vanuit een theoretisch perspectief kan dit zowel door de rationele 'logica van consequenties' als door de sociologische 'logica van gepastheid' (March & Olsen 1989) verklaard worden.

16. De lidstaten bespraken EPS op het niveau van ministers, politieke directeuren en senior diplomaten.

17. Het Kimberley-proces houdt zich bezig met certificering om de illegale verspreiding van diamanten in conflictregio's tegen te gaan. De Europese Commissie heeft hierover namens de Europese Unie onderhandeld.

18. Commissievoorzitter Hallstein nam een politieke positie in. Dit zou leiden tot de 'lege stoel'-crisis (1965).

19. Als autoriteit op het gebied van de *acquis communautaire* heeft de Commissie hier een informatie voordeel ten opzichte van de lidstaten.

20. Zowel het miljardenontwikkelingsbudget, dat kan worden ingezet voor conflict-preventie, als het GBVB-budget (meer dan 250 miljoen euro) wordt door de Commissie beheerd. Verder zijn er verschillende relevante mechanismen.
21. Bijvoorbeeld hoe stabilisatie- en associatieakkoorden kunnen bijdragen aan de doelstelling van de EDVB-operaties in de Westelijke Balkan.
22. Het Politiek en Veiligheidscomité bestaat uit ambassadeurs van de lidstaten en houdt zich bezig met het GBVB. In de formele hiërarchie valt het net onder COREPER.
23. Interview met ambtenaar van het Raadssecretariaat. Het ging om een tiental ministeriële trojka's (ook EU-Rusland), waarbij Duitsland een staatssecretaris afvaardigde om aan te geven dat Solana de trojka leidde.
24. Daarnaast zijn een aantal andere (militaire) diensten direct aan het persoonlijke kabinet gelieerd.
25. Dit DG Externe Betrekkingen dient niet verwisseld te worden met het DG Externe Betrekkingen van de Europese Commissie.
26. Interviews met ambtenaren van het Raadssecretariaat, de Europese Commissie en de Permanente Vertegenwoordigingen.
27. Interviews met ambtenaren van het Raadssecretariaat.
28. Momenteel bestaat er reeds een kleine *ad hoc* cel, zie: Petrov & Dijkstra (2007).

Bibliografie

- Allen, D., & Smith, M. (1990). Western Europe's Presence in the Contemporary International Arena. *Review of International Studies*, 16 (1), 19-37.
- Arrow, K.J. (1985). The Economics of Agency. In J.W. Pratt & R.J. Zeckhauser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business* (pp. 37-51). Cambridge: Harvard Business School Press.
- Beach, D. (2004). The Unseen Hand in Treaty Reform Negotiations: the Role and Influence of the Council Secretariat. *Journal of European Public Policy*, 11 (3), 408-439.
- Beach, D. (2005). *The Dynamics of European Integration: Why and When EU Institutions Matter*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. Londen: Routledge.

- Bull, H. (1982). Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 21 (1/2), 149-170.
- Cameron, F. (1997). Where the European Commission Comes In: From the Single European Act to Maastricht. In E. Regelsberger, Ph. De Schoutheete de Tervarent & W. Wessels (Eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond* (pp. 99-108). Londen: Lynne Rienner.
- Cameron, F. (2007). *An Introduction to European Foreign Policy*. Londen: Routledge.
- Caporaso, J. (1996). The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory, or Post-Modern? *Journal of Common Market Studies*, 34 (1), 29-52.
- Carlsnaes, W., Sjursen, H., & White, B. (Eds.) (2004). *Contemporary European Foreign Policy*. Londen: Sage Publishers.
- Christiansen, T., & Vanhoonacker, S. (2008). At a Critical Juncture? Change and Continuity in the Institutional Development of the Council Secretariat. *West European Politics*, 31 (4), in print.
- Cosgrove, C.A., & Twitchett, K.J. (Eds.) (1970). *The New International Actors: the United Nations and the European Economic Community*. Londen: Macmillan.
- Dijkstra, H. (2008). The Council Secretariat's Role in the Common Foreign and Security Policy. *European Foreign Affairs Review*, 13 (2), 149-166.
- Dinan, D. (1999). *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*. Basingstoke: Palgrave.
- Duke, S. (2006). *The Commission and the CFSP. EIPA Working Paper*, W/01.
- Elgström, O., & Smith, M. (2000). Negotiation and Policy-making in the European Union – Processes, System and Order. *Journal of European Public Policy*, 7 (5), 673-683.
- Fearon, J., & Wendt, A. (2002). Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View. In W. Carlsnaes, T. Risse & B.A. Simmons (Eds.). *Handbook of International Relations* (pp. 52-72). Londen: Sage.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936-957.
- Hill, C.J. (1998). Closing the Capabilities-Expectations Gap? In J. Peterson & H. Sjursen (Eds.). *A Common Foreign Policy for Europe?* (pp. 18-38). Londen: Routledge.
- Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Kassim, H., & Menon, A. (2003). The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: Promise Unfulfilled? *Journal of European Public Policy*, 10 (1), 121-139.
- Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keukeleire, S., & MacNaughtan, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- March, J.G., & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

- Majone, G. (2001). Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics*, 2 (1), 103-122.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca (NY): Cornell University Press.
- Merle, M. (1987). *The Sociology of International Relations*. Berg: Leamington Spa.
- Nuttall, S. (1992). *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.
- Nuttall, S. (2000). *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nuttall, S. (2006). The Commission and European Political Cooperation. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (pp. 341-355). Londen: John Harper.
- Patten, C. (2005). *Not Quite the Diplomat: Home Truths about World Affairs*. Londen: Allen Lane.
- Petrov, P., & Dijkstra, H. (2007). Towards maturity: the recent institutional reform of the ESDP. *CFSP Forum*, 5 (5), 6-9.
- Pollack, M.A. (1997). Delegation, Agency, and Agenda-setting in the European Community. *International Organization*, 51 (1), 99-134.
- Pollack, M.A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Sjöstedt, G. (1977). *The External Role of the European Community*. Farnborough: Saxon House.
- Smith, K. (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, M.E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, M.E. (2005). Implementation: Making the EU's International Relations Work. In C. Hill & M. Smith (Eds.). *International Relations and the European Union* (pp. 154-175). Oxford: Oxford University Press.
- Spence, D. (2006). The Commission and the Common Foreign and Security Policy. In D. Spence & G. Edwards (Eds.). *The European Commission* (pp. 356-395). Londen: John Harper.
- Tallberg, J. (2000). The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence. *Journal of Common Market Studies*, 38 (5), 843-64.
- Tallberg, J. (2002). Delegation to Supranational Institutions: Why, How, and with What Consequences? *West European Politics*, 25 (1), 23-46.
- Trondal, J. (2006). Governing at the Frontier of the European Commission: The Case of Seconded National Experts. *West European Politics*, 29 (1), 147-160.
- Wagner, W. (2003). Why the EU's Common Foreign and Security Policy Will Remain Intergovernmental: A Rationalist Institutionalist Choice Analysis of European Crisis Management Policy. *Journal of European Public Policy*, 10 (4), 576-595.

- Wallace, W. (1983). Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System. In H. Wallace & W. Wallace (Eds.). *Policy-making in the European Community* (pp. 403-436). New York: John Wiley.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading (MA): Addison-Wesley.