

Verslag van het voorzitterschap van de Raad aan de Europese Raad betreffende de hervorming van het voorzitterschap (10 december 2002)

Caption: Op 10 december 2002 brengt het Deense voorzitterschap een verslag uit aan de Europese Raad over de verschillende benaderingen die, met het oog op de uitbreiding, uit de discussies van de delegaties voortvloeien betreffende de hervorming van het roulerende voorzitterschap.

Source: Verslag van het voorzitterschap aan de Europese Raad (Kopenhagen, 12 en 13 december 2002). Betreft: Hervorming van het voorzitterschap van de Raad, 15406/02, POLGEN 76. Brussel: Raad van de Europese Unie, 10.12.2002. 9 p. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/02/st15/15406n12.pdf>.

Copyright: (c) European Union

URL:

http://www.cvce.eu/obj/verslag_van_het_voorzitterschap_van_de_raad_aan_de_europese_raad_betreffende_de_hervorming_van_het_voorzitterschap_10_december_2002-nl-d7dec87d-9a26-4171-84b6-e74812fe9deb.html

Last updated: 18/08/2015

Verlag van het voorzitterschap aan de Europese Raad (Kopenhagen, 12 en 13 december 2002)

Betreft: Hervorming van het voorzitterschap van de Raad

Hervorming van het voorzitterschap van de Raad

Inleiding

1. Teneinde de uitdagingen het hoofd te bieden die de uitbreiding voor de werking van de Raad inhoudt, is tijdens de Europese Raad te Helsinki in 1999 een begin gemaakt met **een proces van hervormingen**. Op basis van de besprekingen, zoals die te Göteborg en Barcelona werden voortgezet aan de hand van verslagen van de secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger, heeft de Europese Raad vervolgens te Sevilla een reeks gedetailleerde maatregelen goedgekeurd.

Een van de punten die tijdens dit proces aan de orde kwamen was het vraagstuk van het roulerende voorzitterschap, met betrekking waartoe de Europese Raad van **Sevilla** "kennis heeft genomen van het verslag van het voorzitterschap over het lopende debat over het voorzitterschap van de Unie. Hij stelde vast dat er een algemene bereidheid is om dit vraagstuk nader te bestuderen, mits aanpassingen van het huidige systeem van halfjaarlijkse roulering in geen geval afbreuk doen aan het beginsel van gelijkheid tussen de lidstaten."

De Europese Raad verzocht het Deense voorzitterschap passende voorzieningen te treffen om de beraadslagingen voort te zetten en in december 2002 een eerste verslag aan de Europese Raad uit te brengen.

2. De kwestie van het voorzitterschap staat ook op de agenda van de Conventie over de toekomst van de Europese Unie en maakt deel uit van een **breder debat** over de toekomstige institutionele structuur van de Unie. Het debat over het voorzitterschap van de Unie houdt derhalve verband met het vraagstuk van het evenwicht tussen de EU-instellingen en aldus met de rol van de Commissie.

3. Wat het voorzitterschap van de Europese Raad en van de Raad als zodanig betreft, is er gedurende de besprekingen **een veelheid van ideeën** en voorstellen ter tafel gebracht. Voor sommige van deze alternatieven zouden wijzigingen in het Verdrag en dus een akkoord tijdens de komende intergouvernementele conferentie (IGC) noodzakelijk zijn. Een aantal delegaties meent dat de opties waarvoor een verdragswijziging noodzakelijk is, niet door de Europese Raad moeten worden verkend, maar geheel aan de Conventie en de toekomstige IGC moeten worden overgelaten. Een meerderheid van de delegaties echter vat het te Sevilla verstrekte mandaat zodanig op dat de besprekingen over bruikbare alternatieven voor de hervorming van het voorzitterschap op grond daarvan kunnen worden voortgezet, ook indien deze een verdragswijziging noodzakelijk zouden maken, zonder dat daarmee vooruitgelopen wordt op de werkzaamheden van de Conventie en de IGC.

4. Uit de besprekingen is een aantal punten naar voren gekomen. Ten eerste bestaat er een brede consensus dat het voorzitterschap als orgaan tot dusver een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van de Unie heeft geleverd. Verschil van opvatting bestaat er daarentegen wel over de noodzaak tot wijziging met het oog op de uitbreiding. Volgens sommigen kan vastgehouden worden aan de basisstructuur van het huidige roulerende voorzitterschap, terwijl anderen het noodzakelijk achten diepergaande hervormingen te overwegen.

Ten tweede is uit de discussies gebleken dat er een algemene overeenstemming bestaat over een aantal fundamentele beginselen en doelstellingen die aan de basis moeten liggen van iedere fundamentele hervorming van het Raadsvoorzitterschap:

- institutioneel evenwicht;
- gelijkheid van de lidstaten;
- versterking van de continuïteit;
- een grotere efficiency;
- verbetering van de coördinatie, de samenhang en de transparantie van de werkzaamheden van de Raad.

Voor sommige delegaties is de periodieke betrokkenheid van de nationale overheden bij de uitoefening van het voorzitterschap ook een belangrijk element.

Wat het beginsel van de gelijkheid van de lidstaten betreft, is uit de discussies gebleken dat er interpretatieverschillen bestaan. Voor sommige delegaties betekent gelijkheid een gelijke *uitoefening* van het voorzitterschap, terwijl het voor anderen een gelijke *toegang* tot deze functie betekent.

5. Op basis van de discussies heeft het voorzitterschap *drie verschillende benaderingen* opgesteld:

- i) een benadering die bestaat in een **verdere versterking van het idee van samenwerking tussen zittende en toekomstige roulerende voorzitterschappen**, eventueel in combinatie met een versterking van de rol van de hoge vertegenwoordiger;
- ii) een benadering die gebaseerd is op een "**institutioneel**" **voorzitterschap** voor de "coördinatieketen" van de Raad, waarbij een **gekozen voorzitterschap** wordt ingesteld **of** het **roulerende voorzitterschap** voor de meeste Raadssamenstellingen wordt gehandhaafd;
- iii) een benadering die gebaseerd is op het systeem van een "**gedeeld voorzitterschap**", waarbij eventueel een halfjaarlijkse component zou worden gehandhaafd ten behoeve van de "coördinatieketen" en een "institutioneel" element zou worden toegevoegd voor de externe betrekkingen.

Tenslotte bracht een aantal delegaties de gedachte naar voren van een gekozen voorzitter van de Europese Raad. Dit idee zou met voornoemde benaderingen kunnen worden gecombineerd. Het voorstel tot versterking van de rol van de hoge vertegenwoordiger kan met alle drie elementen worden gecombineerd.

6. Delegaties die de basisstructuur van het roulerende voorzitterschap willen handhaven, zullen de eerste benadering waarschijnlijk zien als het antwoord op de uitdagingen in verband met de uitbreiding. Andere delegaties zouden die benadering kunnen accepteren als een tussenoplossing tot de inwerkingtreding van het toekomstige verdrag na de Conventie en de IGC, maar tegelijkertijd meer ingrijpende alternatieven steunen, die een wijziging van het Verdrag zouden meebrengen.

7. Uit de discussies blijkt dat er, aangezien de taken van het voorzitterschap zich over vele verschillende situaties uitstrekken, wellicht uiteenlopende oplossingen noodzakelijk zijn naar gelang van het terrein van de activiteiten, het soort maatregelen en het betrokken niveau van verantwoordelijkheid. Dit lijkt in te druisen tegen de algemene roep om eenvoud en duidelijkheid in de werking van het Raadsvoorzitterschap. Aan de andere kant zijn eenvoudige antwoorden door de complexiteit van de functie van het voorzitterschap moeilijk te geven.

8. Ongeacht de voorkeuren voor een van de alternatieven met betrekking tot het toekomstige Raadsvoorzitterschap wordt ook algemeen erkend, dat de taak van het voorzitterschap op het gebied van **de externe betrekkingen, in het bijzonder met betrekking tot het GBVB/EVDB** en wat samenhang betreft, een bijzonder probleem oplevert, en dat één van de mogelijke antwoorden hier ligt in versterking van de rol van de hoge vertegenwoordiger (ongeacht diens status). Op dit terrein worden het voorzitterschap, naast zijn gewone taken, door het Verdrag een aantal specifieke taken toevertrouwd, namelijk het vertegenwoordigen van de Unie in internationale organisaties en ten aanzien van derde landen, het voeren van onderhandelingen over internationale overeenkomsten op grond van artikel 24, het informeren van het Europese Parlement en het uitvoeren van besluiten. De hoge vertegenwoordiger heeft zijnerzijds tot taak de Raad bij te staan in alle GVDB/EVDB-zaken en het voorzitterschap te assisteren, en de Commissie wordt volledig betrokken bij de taken van het voorzitterschap.

Opgemerkt dient evenwel te worden dat het voorzitterschap niet in de laatste plaats op het gebied van de externe betrekkingen in hoge mate afhangt van de politieke wil in alle lidstaten om de taken en functies van het voorzitterschap en de hoge vertegenwoordiger te ondersteunen.

Een meerderheid van de delegaties zou echter bijvoorbeeld kunnen overwegen de hoge vertegenwoordiger het recht te verlenen voorstellen in te dienen, in voorkomend geval tezamen met het Commissielid voor externe betrekkingen, en hem taken toe te wijzen in verband met de vertegenwoordiging van de Unie, het onderhandelen over overeenkomsten op grond van artikel 24, het informeren van het Parlement, de uitvoering van besluiten en het toezicht op speciale gezanten. Dergelijke verantwoordelijkheden zouden met de noodzakelijke personele en financiële middelen moeten worden ondersteund.

Voorts zou een aantal delegaties er voorstander van zijn dat het deel externe betrekkingen van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen wordt voorgezeten door de hoge vertegenwoordiger. Volgens sommige delegaties zou een dergelijke stap moeten worden aangevuld met een gekozen of "institutioneel voorzitterschap" van de voorbereidende organen. Andere delegaties echter blijven zich tegen deze ideeën verzetten.

Deze versterking zou geen afbreuk doen aan de specifieke bevoegdheden van de Gemeenschap in de externe betrekkingen of aan de rol die het Verdrag de Commissie daarin geeft.

9. De drie benaderingen die het voorzitterschap heeft uitgestippeld en het idee van een verkozen voorzitter van de Europese Raad worden hierna gedetailleerd uiteengezet.

o
o o

EERSTE BENADERING: Verdere uitbreiding van de samenwerking tussen roulerende voorzitterschappen en eventueel versterking van de rol van de hoge vertegenwoordiger

In deze benadering worden de ideeën van de Europese Raad van Sevilla over samenwerking tussen achtereenvolgende voorzitterschappen tot hun logische consequentie doorgevoerd. Dit zou betekenen dat in het reglement van orde van de Raad een aantal stimulansen en verplichtingen om bevoegdheden te delen en/of te delegeren worden opgenomen. Het zou de facto leiden tot het ontstaan van een klein, gedeeld voorzitterschap van wisselende samenstelling (slechts 2 of 3 leden), waarbij het fungerend voorzitterschap op een halfjaarlijkse basis het voortouw zou blijven nemen. Voor sommige delegaties zou dit de uiteindelijke benadering kunnen zijn, terwijl een aantal andere delegaties het slechts zouden beschouwen als een tussenoplossing tot de inwerkingtreding van het nieuwe Verdrag na de Conventie en de IGC.

Deze benadering zou de volgende kenmerken hebben:

1. halfjaarlijkse voorzitterschap voor alle Raadssamenstellingen;

2. "operationele associatie" tussen het fungerend voorzitterschap en het komende voorzitterschap of de komende voorzitterschappen:

- algemeen: verplicht doorgeven aan het volgende voorzitterschap van werkzaamheden die gedurende dat voorzitterschap doorgaan na de laatste besprekingen in de Raad of het Coreper over het betrokken onderwerp;
- bij de medebeslissingsprocedure en andere wetgevingsdossiers: verplichte scheiding van werkzaamheden volgens de verwachte behandelingsduur van een dossier;
- bij de medebeslissingsprocedure zou het voorzitterschap dat verantwoordelijk is geweest voor de vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt van de Raad ook tot taak hebben het dossier met het Parlement af te sluiten;
- op andere terreinen: deling van bepaalde werkzaamheden en/of dossiers, bijv.:

- de verantwoordelijkheid voor een bepaald dossier overdragen aan het komende voorzitterschap, dat bij de voorlegging van het dossier aan de Raad de functie van "rapporteur" zou vervullen. Het fungerende voorzitterschap zou wel de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het dossier blijven dragen;
- bij de betrekkingen met derde landen, delegeren van bepaalde ontmoetingen met derde landen aan het komende voorzitterschap (naast het delen van de verantwoordelijkheden met de SG/HV);

- opneming van de punten van samenwerking tussen achtereenvolgende voorzitterschappen in het jaarprogramma van de Raad, waarbij opgegeven wordt welk land waarvoor verantwoordelijk is. Teneinde de samenwerking tussen de voorzitterschappen te vergemakkelijken zou het komende voorzitterschap ook deelnemen aan de vergaderingen binnen het secretariaat-generaal ter voorbereiding van het Coreper;

3. eventueel: **parallele versterking van de rol van de SG/HV** op het GBVB/EVDB-gebied door toepassing van een of meer van de in punt 8 van de inleiding vermelde elementen;

4. eventueel: **uitbreiding van de lijst van groepen die door het secretariaat-generaal van de Raad zouden worden voorgezeten.**

TWEEDE BENADERING: "Institutioneel" voorzitterschap voor de "coördinatieketen" van de Raad, gecombineerd met een roulerend of een gekozen voorzitterschap voor de meeste samenstellingen van de Raad

In deze benadering wordt een "institutioneel" voorzitterschap (dat wil zeggen toevertrouwd aan de SG/HV of zijn vertegenwoordigers) met betrekking tot de coördinatieketen van de Raad (Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, en Coreper) gecombineerd met ofwele een roulerend voorzitterschap voor de meeste Raadssamenstellingen ofwel gekozen voorzitters voor de meeste of de "gespecialiseerde" Raadssamenstellingen en hun voorbereidende organen, die gekozen worden door hun collega's uit alle lidstaten voor een periode van twee of drie jaar op basis van gelijkheid van de lidstaten.

Deze benadering zou de volgende kenmerken hebben:

1. "Institutioneel voorzitterschap" voor de coördinatieketen van de Raad:

- De zittingen van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen betreffende "Algemene Zaken" worden voorgezeten door de SG/HV of eventueel de gekozen voorzitter van de Europese Raad, zie de variant hieronder;
- De zittingen van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen betreffende "Externe Betrekkingen" worden voorgezeten door de SG/HV, wiens rol op GBVB/EVDB-gebied zou worden versterkt door toepassing van een of meer van de in punt 8 van de inleiding genoemde elementen.

De vraag rijst of deze functie moet worden samengevoegd met die van het Commissielid voor externe betrekkingen;

- De vraag rijst of dit "institutioneel" voorzitterschap niet moet worden uitgebreid tot andere Raadssamenstellingen, zoals de Raad JBZ;

- Het Coreper wordt voorgezeten door een plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad.

2. Er bestaan **twee varianten** voor het voorzitterschap van de andere Raadssamenstellingen:

A. Behoud van de halfjaarlijkse roulering van het voorzitterschap voor de meeste samenstellingen, met dien verstande dat de verbeteringen van de eerste benadering zouden worden toegepast en met eventueel een variant voor de Raad ECOFIN, die de voorzitter voor een langere periode zou kunnen kiezen.

B. Uit hun midden gekozen voorzitters voor de "gespecialiseerde" Raadssamenstellingen en de voorbereidende organen daarvan:

De vraag rijst of dit gecombineerd moet worden met de oprichting van een coördinatiecomité, onder leiding van de voorzitter van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, dat regelmatig bijeenkomt om de werkzaamheden te coördineren en te organiseren en toe te zien op de uitvoering van de jaarprogramma's en de driejaarlijkse programma's.

3. Eventueel: uitbreiding van de lijst van groepen die door het secretariaat-generaal van de Raad zouden worden voorgezeten.

DERDE BENADERING: Gedeeld voorzitterschap, eventueel gecombineerd met het behoud van een halfjaarlijkse component voor de coördinatieketen

In deze benadering wordt de halfjaarlijkse roulering vervangen door een gedeeld voorzitterschap dat het voorzitterschap van alle Raadssamenstellingen gedurende een bepaalde periode volgens een tevoren bepaald, vast schema zou delen. Als variant hierop zou een halfjaarlijkse component gehandhaafd kunnen blijven om ervoor te zorgen dat het gehele systeem goed beheerd wordt en samenhangend is, waarbij de leden van het gedeelde voorzitterschap beurtelings voor een periode van een half jaar bepaalde centrale coördinerende en sturende organen zouden voorzitten, zoals het deel Algemene Zaken van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en het Coreper ("ruggengraat"). Beide benaderingen zouden kunnen worden ondersteund door een bepaalde mate van "institutionalisering", in het bijzonder op het gebied van de externe betrekkingen.

Deze benadering zou de volgende kenmerken hebben:

1. het voorzitterschap van de Raadssamenstellingen wordt gedeeld door verscheidene leden van de Raad binnen een team voor een verlengde periode:

- een team van 3 of 5 leden voor een periode van anderhalf of tweeënhalf jaar, met een tevoren bepaalde en uitgewogen samenstelling (geografisch, naar omvang, enz.);
- vernieuwing zou kunnen plaatsvinden na vaste termijnen (d.w.z. aan het eind van een mandaat treedt een nieuw team aan) of volgens een "glijdend" systeem (d.w.z. geregeld wordt één lidstaat door een andere vervangen);
- de verdeling van de Raadssamenstellingen zou binnen het team worden overeengekomen;
- het voorzitterschap van comités en groepen zou verdeeld worden volgens een zogenaamde "nationale methode" (d.w.z. afhankelijk van de nationaliteit van de voorzitter van de betrokken Raadssamenstelling);

2. een variant hierop zou zijn te blijven bij een halfjaarlijks voorzitterschap (beurtelings ieder lid van de groep) voor **de coördinatieketen** van de Raadsactiviteiten, maar hoever dat moet gaan, zou nader moeten worden bepaald;

3. eventueel worden de zittingen betreffende "Externe Betrekkingen" van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen voorgezeten door de SG/HV, wiens rol op GBVB-EVDB-gebied zou worden versterkt door toepassing van sommige van de in punt 8 van de inleiding genoemde elementen, of al die elementen;

4. de leden van het gedeelde voorzitterschap, zowel op ministerieel niveau als op het niveau van de permanente vertegenwoordigers, vormen een coördinatiecomité, dat regelmatig bijeenkomt om de werkzaamheden te coördineren en te organiseren en toe te zien op de uitvoering van de jaarprogramma's en de driejaarlijkse programma's. Dit comité zou worden voorgezeten door de voorzitter van de Raad

Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en de voorzitter van het Coreper of door een institutioneel voorzitterschap (SG/HV en plaatsvervangend secretaris-generaal).

o
o o

VARIANT OP DE VOORGAANDE BENADERINGEN: gekozen voorzitter van de Europese Raad

Een aantal delegaties hebben het idee geopperd het halfjaarlijkse voorzitterschap van de Europese Raad te vervangen door een voorzitter die voor een langere periode zou worden gekozen. Dit idee zou kunnen worden gecombineerd met de voorgaande benaderingen. Andere delegaties verzetten zich tegen dit idee.

Volgens de delegaties die dit idee voorstaan zou het de volgende kenmerken hebben. Op bepaalde vragen dient echter nog nader te worden ingegaan:

1. de **taak** van de voorzitter van de Europese Raad zou bijvoorbeeld bestaan in het volgende:

- het voorbereiden en voorzitten van de Europese Raad: behalve dat hij de Europese Raad voorziet, zou de gekozen voorzitter ook verantwoordelijk kunnen zijn voor de voorbereiding van de Europese Raad, met inbegrip van regelmatige contacten met de staatshoofden en regeringsleiders.

Hoe kan deze rol in overeenstemming worden gebracht met de besluiten van de Europese Raad van Sevilla over de versterking van de rol van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen bij de voorbereiding van de Europese Raad? Zou bijvoorbeeld de gekozen voorzitter van de Europese Raad tevens voorzitter kunnen zijn van de zittingen betreffende "Algemene Zaken" van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen, of ten minste als voorzitter kunnen optreden bij de Raadsbesprekingen ter voorbereiding van de Europese Raad?

- in contacten met derde landen op niveau van staatshoofden en regeringsleiders het "gezicht van de EU naar buiten toe" op hoog niveau vormen.

- *Wat zou de relatie zijn tussen deze hoogwaardigheidsbekleder en de voorzitter van de Commissie?*

- *Wat zou de relatie zijn tussen deze hoogwaardigheidsbekleder en de SG/HV (met een wellicht versterkte rol)? Zou de SG/HV werken onder de verantwoordelijkheid van de gekozen voorzitter van de Europese Raad?*

- *Welke gevolgen zou het hebben voor de vergaderingen op hoog niveau van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten met derde partijen aangaande GBVB/EDVB-aangelegenheden?*

- het verzekeren van samenhang binnen het optreden van de Unie, en de coördinatie van de Raadsactiviteiten:

- *Zou de gekozen voorzitter van de Europese Raad in de tweede en de derde benadering voorzitter zijn van alle zittingen betreffende "Algemene Zaken" van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen en van het coördinatiecomité?*

- verslaglegging aan het Europees Parlement:

- *Zou hij voor en/of na zittingen van de Europese Raad verslag uitbrengen aan het Europees Parlement?*

2. de **selectiemethoden** zouden gebaseerd zijn op gelijkheid van de lidstaten (in de zin van gelijke toegang tot de functie). De voorzitter zou met een bepaalde meerderheid of bij consensus kunnen worden gekozen door de staatshoofden en regeringsleiders;

3. de **ambtstermijn** van de gekozen voorzitter zou maximaal 5 jaar kunnen bedragen en al dan niet hernieuwbaar zijn.

