

Towards consistency of EU external policies? : a case study on the European commission

Citation for published version (APA):

Marangoni, A. C. M. E. (2014). *Towards consistency of EU external policies? : a case study on the European commission*. Datawyse / Universitaire Pers Maastricht. <https://doi.org/10.26481/dis.20140924am>

Document status and date:

Published: 01/01/2014

DOI:

[10.26481/dis.20140924am](https://doi.org/10.26481/dis.20140924am)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Samenvatting

Al van in de jaren '70, toen de eerste stappen in de Europese Politieke Samenwerking werden gemaakt, heeft de Unie herhaaldelijk bevestigd dat consistentie centraal moest staan in haar extern optreden. Die roep kwam sterker dan ooit terug toen het Verdrag van Lissabon een aantal institutionele innovaties introduceerde om het buitenlands beleid van de Unie consistentier te maken. Voorbeelden van zulke innovaties waren onder meer de oprichting van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en het samenvoegen van de functies van Hoge Vertegenwoordiger met die van de Unie voor Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (HBVB) en vice-voorzitter van de Europese Commissie.

De manier waarop de EU poogt consistentie te brengen in de verschillende dimensies van haar extern optreden is het centrale onderwerp van dit proefschrift. De centrale onderzoeksvraag is in welke mate is het extern beleid consistent en wat zijn de voorwaarden onder dewelke er al dan niet consistentie is in concrete case studies. De focus van het onderzoek is toegespitst op twee aspecten. Eerst en vooral focust deze thesis zich op de Europese Commissie. Zij is reeds lang verantwoordelijk om de consistentie binnen de Unie te waarborgen, heeft een cruciale rol en expertise in handelsbeleid en ontwikkelingsbeleid, en heeft algemeen gesproken een belangrijke bijdrage in het extern beleid van de EU. Ten tweede spitst dit onderzoek zich toe op de kern van het extern beleid van de Unie, met name het extern handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking en het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB).

Dit onderzoek bestudeert Commissievoorstellen rond extern beleid, vanaf het moment van het eerste ontwerp tot aan hun aannahme door het College van Commissarissen. Er worden twee cases bestudeerd: de maatregelen tegen Zimbabwe (met een focus op zowel het Commissievoorstel uit 2002 om 'gepaste maatregelen' te nemen, als het voorstel uit 2012 om deze te hernieuwen) en het voorstel van de Commissie uit 2011 betreffende de herziening van het algemeen preferentiestelsel (Generalised System of Preferences of GSP). Om de bespreking te structureren werden drie sub-vragen gesteld:

- Hoe en op welk niveau wordt de vereiste om consistent te zijn uitgedrukt en geïmplementeerd?
- In hoeverre is de output van het beleid consistent?
- Onder welke omstandigheden is coördinatie nuttig?

De consistentie van een voorstel van de Commissie wordt gedefinieerd als zijnde een voorstel dat geen contradicties bevat tussen de hoofddoelstelling van dat voorstel en de gedetailleerde bepalingen van het voorstel met betrekking tot de specifieke beleidsdomeinen. Dit onderzoek identificeert en definieert verschillende

punten op het continuüm tussen consistentie en inconsistentie (m.n. hoge consistentie, middelmatige consistentie, lage consistentie en inconsistentie). Deze schaal werd vervolgens toegepast op elke case study om de consistentie van de desbetreffende voorstellen te kunnen beoordelen.

Wat betreft de eerste sub-vraag heeft dit onderzoek een alomvattend kader ontwikkeld dat de verschillende niveaus op dewelke de consistentie-vereiste werd uitgedrukt en geïmplementeerd identificeert. Dit kader bestaat uit drie verschillende niveaus. Eerst en vooral het algemene kader voor consistentie in het extern optreden van de EU zoals vastgelegd door het Verdrag; ten tweede het beleidskader dat de consistentie-vereiste in een specifiek beleidsdomein specificeert; ten derde het interne proces van besluitvorming binnen de Commissie die de consistentie-vereiste implementeert. Dit driedelige kader definieert bijgevolg zowel de juridische, substantiele als procedurele richtlijnen die de activiteiten van de Commissie in haar extern beleid omlijnen, en omvat ook de doelstelling om een consistente beleidsoutput te hebben, en die ook de doelstelling om tot een consistente beleidsoutput te komen omvatten. Wat de tweede sub-vraag betreft, beargumenteert deze thesis dat ondanks het feit dat er juridische, substantiele en procedurele richtlijnen rond consistentie bestaan, de output van het Commissie-beleid niet systematisch consistent is. In het bijzonder zien we dat, hoewel er verschillende instrumenten voor coordinatie zijn, de coordinatie van verschillende beleidsdoelstellingen tijdens het ontwerpen van een voorstel toch kan mislukken zodat het uiteindelijke voorstel alsnog inconsistent is. Consistentie kan dus wel of niet de uitkomst zijn van coordinatie. Enkel wanneer coordinatie succesvol is, zien we ook dat de beleidsoutput consistent is. Op basis van deze overweging, beoordeelt dit onderzoek eerst de mate waarin het specifieke Commissievoorstel consistent is. Vervolgens, afhankelijk van de mate van consistentie, leidt dit onderzoek af of coordinatie meer of minder succesvol is geweest in deze gevallen (beperkt, gematigd of volledig succesvol). In de derde stap bespreekt dit onderzoek de voorwaarden onder dewelke coordinatie succesvol is.

In de twee onderzochte cases werden de voorstellen van de Commissie consistent bevonden, zij het wel in verschillende mate. Het voorstel uit 2002 dat voornamelijk gericht was op het herstellen van het zogenaamde 'essentiële elementen', had een lage tot gemiddelde consistentiegraad. Het voorstel uit 2012 dat gericht was op het hernieuwen van die maatregelen had daarentegen een gemiddelde tot hoge consistentiegraad. Deze resultaten zijn gelinkt met een 'beperkt' tot 'gematigd succesvolle' coördinatie in 2002, en een 'gematigd' tot 'volledig succesvolle' coördinatie in 2012. Het Commissie voorstel uit 2011 met betrekking tot het herzien van het GSP had dan weer een hoge graad van consistentie in haar streven naar een heroriëntering van de import-preferenties richting die landen die dit het meeste nodig hebben. Dit kan gelinkt worden met een 'volledig succesvolle' coordinatie.

Op basis van deze analyse kunnen we een aantal factoren identificeren die bijdroegen tot consistentie. Deze factoren zijn zowel extern als eigen aan de Commissie. Met betrekking tot de *externe* factoren heeft het onderzoek zich in eerste instantie gericht op de invloed van de internationale omgeving, bijvoorbeeld de aanwezigheid van een bindend kader van de Wereld Handelsorganisatie rond voorkeursvoorzieningen voor import. In de case study rond het GSP bleek de internationale factor een sleutelrol te spelen voor het vaststellen van de voorwaarden aan dewelke de gewijzigde voorzieningen dienden te voldoen. Deze factor beperkte de beleidskeuzes van de Commissie en beïnvloedde de standpunten van de actoren binnen de Commissie. In concreto werd het zeggenschap van de leidende DG en het leidende kabinet versterkt. In de case study rond Zimbabwe was de invloed van externe elementen eerder beperkt gezien er geen internationaal bindend kader omtrent sancties tegen Zimbabwe bestaat. Desondanks verengde de algemene veroordeling van Mugabe's misdrijven de opties die de EU had.

Externe factoren kunnen echter ook inter-institutioneel zijn, zoals bijvoorbeeld in de eerste case study, de strenge houding van een aantal lidstaten in de Raad met betrekking tot de situatie in Zimbabwe. Gezien de Commissie een voorstel moet doen dat zowel voor de Raad als het Europees Parlement aanvaardbaar is, zal ze rekening houden met hun voorkeuren. De Zimbabwe case toonde goed de invloed van de Raad op de besluitvorming van de Commissie aan: de aanwezigheid van hardliners in de Raad liet weinig keuze voor wat de gewenste actie tegen Mugabe's regime betrof, en stuurde bijgevolg het ontwerp van het Commissie voorstel in een welbepaalde richting.

Concluderend kunnen we stellen dat de case studies aantoonde dat externe factoren de opties van de Commissie verengen. Dit vergroot vervolgens de macht van sommige actoren terwijl het die van andere actoren – degenen wiens voorkeuren niet overeenstemmen met de politieke of juridische eisen die worden verwoord buiten het kader van de Commissie – doet afnemen. Op die manier wordt dan ook het coördinatie proces beïnvloed.

Interne factoren bleken echter ook een impact te hebben op de coördinatie tussen de verschillende doelstellingen in de voorstellen, en zijn dus ook van belang voor de consistentie van de voorstellen. Verschillende interne factoren hadden een invloed. Ten eerste, het soort besluit bepaalt het besluitvormingsproces en de stappen die de Commissie moet nemen tijdens het ontwerpen van een bepaald voorstel. Bij een crisisbesluit zal de Commissie haar voorstel ontwerpen volgens een vereenvoudigde procedure, in elke andere situatie wordt een hele resem coördinatie-instrumenten geactiveerd, die zowel de inhoud als het besluitvormingsproces aan controle onderwerpen. Dit geeft meer mogelijkheden

om de verschillende dimensies van de actie te analyseren en succesvol te coördineren.

Ten tweede, kunnen interne factoren ook te maken hebben met intra-institutionele dynamieken. Zoals in elke organisatie lopen er scheidingslijnen doorheen de Commissie: de verschillende departementen en kabinetten, die verschillende doelstellingen voor ogen hebben en verschillende ideeën omtrent aanpak hebben. Zoals te verwachten bestaan er dus ook verschillende standpunten. De mate waarin uiteenlopende doelstellingen de overhand nemen wordt tijdens het coördinatieproces afgezwakt. Een van de 'afzwakkende' factoren is de bevoegdheid van de Commissie over het domein. In een domein met exclusieve EU bevoegdheid heeft de leidende DG het 'kapitaal' om te definiëren welke doelstellingen aanvaardbaar zijn, en welke niet. Hier komt bij dat het Verdrag van Lissabon in de eerste jaren na haar implementatie, de uitdagingen omtrent coördinatie in de Commissie verder heeft benadrukt door de vereiste in te voeren dat actoren binnen de Commissie dienen samen te werken met externe actoren in het opstellen van voorstellen, zoals de EDEO. Algemeen genomen heeft het Verdrag ook geen antwoord gegeven over wie de coördinatie van buitenlands beleid binnen de Commissie leidt, ondanks het feit dat de HVBV hiervoor een formeel mandaat heeft. Het feit dat men blijft hinder ondervinden om de verschillende coördinatie-instrumenten ten volle te gebruiken wijst erop dat de uitdagingen omtrent coördinatie en consistentie in de Commissie ook na het Verdrag van Lissabon de wereld niet uit zijn.

Over het geheel genomen hebben de case studies verschillende factoren aan het licht gebracht die het coördinatie proces beïnvloeden en op die manier ook de consistentie van de beleidsoutput mee bepalen. Het empirisch onderzoek was echter niet sluitend voor wat betreft de invloed die de verschillende factoren afzonderlijk hebben.

Concluderend kunnen we stellen dat om in een internationale omgeving multi-dimensionele, globale uitdagingen aan te gaan, de EU ernaar streeft om haar buitenlands beleid consistentier te maken. Haar effectiviteit, geloofwaardigheid en legitimiteit hangt er immers mee van af. Het is duidelijk dat de Commissie het potentieel van een aantal instrumenten rond het coördineren van buitenlands beleid en het bereiken van een consistente beleidsoutput nog niet ten volle heeft benut. Indien de EU er in de toekomst in slaagt om de consistentie van haar buitenlands beleid te versterken, zal ook haar internationale status vergroten.