

NOTA

van: het Praesidium

aan: de Conventie

Betreft: Extern optreden van de EU

De Conventieleden treffen hierbij een discussienota aan over het externe optreden van de EU.

Deze nota en de vragen die erin aan de orde worden gesteld, zijn als uitgangspunt bedoeld voor het debat in de plenaire zitting van de Conventie op 11 en 12 juli 2002.

I INLEIDING

1. De Europese burgers zijn er in het algemeen van overtuigd dat er veel te winnen is wanneer de Europese Unie op wereldniveau als collectief opereert. Tegelijkertijd wordt de Unie echter verweten dat zij momenteel in internationaal opzicht minder gewicht in de schaal legt dan op basis van haar economische kracht, de vergevorderde integratie en de beschikbare collectieve middelen zou mogen worden verwacht. Een aantal Conventieleden heeft dit punt, dat in de Verklaring van Laken werd benadrukt, aan de orde gesteld.
2. Doel van deze discussienota is:
 - in de eerste plaats het bestaande kader te beschrijven voor het optreden van de Gemeenschap/Unie in hun externe betrekkingen. Daarvoor zijn de volgende punten van belang: i) de rechtsgrondslag voor dit optreden (d.w.z. de aan de Gemeenschap/Unie toegekende bevoegdheden), ii) de beschikbare instrumenten en iii) de verantwoordelijkheid van ieder der betrokkenen. In dit deel van de nota worden een aantal vragen gesteld die specifiek betrekking hebben op bijzondere aspecten van de externe betrekkingen, en die ter bespreking worden voorgelegd;
 - in de tweede plaats enkele algemenere punten aan de orde te stellen, die eveneens van belang kunnen zijn bij de bespreking van het internationaal gewicht van de Unie, alsmede een aantal gebieden aan te geven die mogelijk van belang zijn voor de vraag hoe de rol van de Unie op wereldniveau verder kan worden ontwikkeld.

II DE HUIDIGE SITUATIE

3. De twee belangrijkste beleidsterreinen op het gebied van de externe betrekkingen waarvoor de Gemeenschap vanaf het allereerste begin een rol is toebedeeld (die zij nog steeds heeft) zijn handel en ontwikkelingssamenwerking. In de loop der tijd heeft de Gemeenschap geleidelijk belangrijke aanvullende verantwoordelijkheden gekregen ten aanzien van andere aspecten van de externe betrekkingen. Bovendien heeft het HvJ erkend dat de Gemeenschap naast haar expliciete externe bevoegdheden ook over een impliciete externe bevoegdheid beschikt wanneer internationale overeenkomsten moeten worden aangegaan ter verwezenlijking van interne verdragsdoelstellingen of als deze overeenkomsten van belang zijn voor de interne wetgeving van de Gemeenschap.
4. Op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid werd in eerste instantie een informele samenwerking buiten de Gemeenschapsstructuren tot stand gebracht. Met de aanneming van het Verdrag betreffende de Europese Unie in 1993 werd hiervoor echter een nieuw raamwerk vastgesteld, het zogeheten "Gemeenschappelijke Buitenlands en Veiligheidsbeleid" (GBVB). Met de beslissing om een Europees veiligheids- en defensiebeleid tot stand te brengen, is de reikwijdte van het GBVB onlangs uitgebreid. Bovendien voorziet het VEU tevens in extern optreden op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Al deze ontwikkelingen hebben geleid tot verscheidene regelingen met betrekking tot vertegenwoordiging in internationale organisaties.
5. Hieronder worden de zes bovengenoemde onderdelen afzonderlijk besproken. In de praktijk zijn zij echter nauw met elkaar verbonden; krachtens artikel 3 van het VEU moet de Unie namelijk voor de samenhang van haar gehele externe optreden zorgen in het kader van haar beleid op het gebied van externe betrekkingen, veiligheid, economie en ontwikkeling, waarbij de Raad en de Commissie verantwoordelijk zijn voor het verzekeren van deze samenhang.

A. HANDEL

Rechtsgrondslag

6. De gemeenschappelijke handelspolitiek behoort tot de exclusieve bevoegdheden van de Gemeenschap (art. 133, lid 1, VEG). Dit is terug te voeren op het feit dat de Gemeenschap de verantwoordelijkheid op zich moest nemen voor de externe consequenties van het interne beleid om een douane-unie tot stand te brengen. Artikel 133, lid 1, VEG voorziet in een exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap voor met name handel in goederen, grensoverschrijdende diensten en enkele zeer specifieke aspecten van intellectuele-eigendomsrechten. Het Verdrag voorziet echter in de mogelijkheid om, mocht de Raad daar met eenparigheid van stemmen toe besluiten, het toepassingsbereik uit te breiden tot alle diensten en intellectuele-eigendomsrechten (het Verdrag van Nice heeft deze exclusieve bevoegdheden verder uitgebreid).

Instrumenten

7. De belangrijkste handelsbeleidinstrumenten zijn handelssamenwerkingsovereenkomsten met een of meer staten of internationale organisaties, en een aantal autonome rechtsinstrumenten, zoals de antidumpingverordening en het stelsel van algemene preferenties (SAP).

Actoren

8. Bij formele overeenkomsten is het in de regel zo dat de Commissie ontwerp-onderhandelings-richtsnoeren ter goedkeuring aan de Raad voorlegt. Nadat deze richtsnoeren zijn goedgekeurd, vormen zij de basis voor de onderhandelingen die door de Commissie, in overleg met een door de Raad op grond van het Verdrag ingesteld comité (het Comité van artikel 133), worden gevoerd. De Raad is verantwoordelijk voor het sluiten van overeenkomsten. De verantwoordelijkheid voor het dagelijkse beheer van het handelsbeleid berust bij de Commissie, in nauw overleg met de Raad. Hierbij wordt de Commissie bijgestaan door het Comité van artikel 133, dat regelmatig bijeenkomt.
9. Het Europees Parlement heeft geen formele rol; wel wordt het regelmatig over handelskwesties geïnformeerd en mag het over zeer belangrijke aangelegenheden een advies uitbrengen. Ten aanzien van handelskwesties bestaat er een omvangrijke jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Door de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie en het feit dat de multilaterale handelsvoorschriften terreinen omvatten die niet onder het gemeenschappelijk handelsbeleid vallen, is er een pragmatische regeling ontstaan die verplichte samenwerking tussen de lidstaten en de Gemeenschapsinstellingen inhoudt, maar waarbij de Commissie verantwoordelijk blijft om over de gehele lijn onderhandelingen te voeren en gebruik kan maken van de WTO-mechanismen voor geschillenbeslechting. De invloed van de Gemeenschap in de WTO is de afspiegeling van haar positie als 's werelds grootste handelsblok.

Ter bespreking: Wat kunnen we leren van de vrij grote effectiviteit van het externe handelsbeleid van de Gemeenschap? Hoe kan dit beleid nog effectiever worden gemaakt? Zouden de factoren die tot deze effectiviteit bijdragen, op andere terreinen kunnen worden toegepast?

B. ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Rechtsgrondslag

10. Het Verdrag voorziet in optreden van de Gemeenschap op het gebied van ontwikkelings-samenwerking (artikelen 177 - 181 VEG). Dit optreden vormt een aanvulling op de ontwikkelings- en samenwerkingsprogramma's van de lidstaten. Een ander onderdeel van de communautaire ontwikkelingssamenwerking wordt gevormd door de reeds lang bestaande betrekkingen tussen de EG en de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), die vastgelegd is in de Overeenkomst van Cotonou tussen de ACS, de EG en de lidstaten (een op zichzelf staande multilaterale overeenkomst, gebaseerd op artikel 310 VEG). Voorts bestaat er een aantal autonome technische hulpprogramma's (MEDA, TACIS), die op basis van artikel 308 zijn opgezet. Andere communautaire beleidsgebieden kunnen een belangrijke ontwikkelingscomponent hebben.

Instrumenten

11. De Gemeenschap is 's werelds grootste verlener van ontwikkelings- en samenwerkingshulp. Het communautair budget voor ontwikkelingssamenwerking bedraagt jaarlijks meer dan 6 miljard euro (pre-toetredingshulp niet meegerekend), waarvan circa 1 miljard euro bestemd is voor humanitaire en noodhulp. Daarnaast bestaat er een apart fonds voor hulp aan de ACS-landen (het Europees Ontwikkelingsfonds), dat buiten de Gemeenschapsbegroting valt en waarvoor aparte procedures bestaan. De Europese Investeringsbank verstrekt leningen aan derde landen. Tevens kunnen de regelingen voor communautaire ontwikkelingssamenwerking vastgelegd worden in interne rechtsinstrumenten en in overeenkomsten met derde landen of internationale organisaties.

Actoren

12. De Raad is, op basis van een Commissievoorstel en met medebeslissing van het Europees Parlement, verantwoordelijk voor het vaststellen van het juridisch kader voor de toekenning van communautaire ontwikkelings- en samenwerkingshulp, alsmede voor het vaststellen van het totaalbedrag. De medebeslissingsprocedure is niet van toepassing op het sluiten van internationale overeenkomsten door de Raad. De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering en het beheer, waarvoor de regels in het juridisch kader zijn opgenomen en waar de lidstaten via de comitologieprocedure een zekere mate van toezicht op houden.

Ter bespreking: Zou de effectiviteit van het ontwikkelingsbeleid kunnen worden verbeterd door bepaalde instrumenten samen te voegen? Gelet op de onlangs in Sevilla genomen besluiten, zou de samenhang tussen het ontwikkelingsbeleid en andere externe beleidsgebieden kunnen worden verbeterd door structurele veranderingen bij (a) de Commissie en/of (b) de Raad, en/of door de rol van het Parlement op te waarderen?

C. ANDERE ASPECTEN VAN DE EXTERNE BETREKKINGEN VAN DE GEMEENSCHAP

Rechtsgrondslag

13. Het Verdrag voorziet uitdrukkelijk in een gedeelde externe bevoegdheid van de Gemeenschap en de lidstaten op de volgende terreinen: monetair beleid (art. 111 VEG), onderzoek (art. 170 VEG) en milieu (art. 174 VEG). Bovendien heeft het HvJ een impliciete externe bevoegdheid van de Gemeenschap erkend als internationale overeenkomsten moeten worden aangegaan ter verwezenlijking van interne verdragsdoelstellingen of als deze overeenkomsten consequenties hebben voor interne Gemeenschapswetgeving, bijv. op het gebied van visserij, vervoer en landbouw. Artikel 310 voorziet in het voeren van onderhandelingen over en sluiten van associatieovereenkomsten.

Instrumenten

14. De belangrijkste rechtsinstrumenten voor het beheren van de externe aspecten van de communautaire beleidsmaatregelen zijn overeenkomsten met een of meer staten of internationale organisaties, waarvoor de procedures zijn beschreven in artikel 300 VEG. Deze overeenkomsten bevatten vaak een breed scala van instrumenten om de betrekkingen te onderhouden (bijv. beleid op het gebied van handel, ontwikkelingssamenwerking, milieu-beleid, samenwerking op het gebied van onderzoek en politieke dialoog). In de loop der jaren heeft de Gemeenschap een netwerk van overeenkomsten tot stand gebracht met afzonderlijke landen, groepen van landen en internationale organisaties. De oudste overeenkomsten zijn in veel gevallen geactualiseerd, de reikwijdte ervan is vergroot, en in sommige gevallen zijn ze vervangen door associatieovereenkomsten die wederzijdse rechten en plichten, gemeenschappelijk optreden en speciale procedures inhouden. Aldus heeft de Gemeenschap wereldwijd een uitgebreid en gevarieerd netwerk van verdragsbetrekkingen tot stand gebracht. Deze overeenkomsten bevatten bijna allemaal een verplichting tot regelmatig overleg op zowel ministers- als ambtelijk niveau, waarbij de frequentie, het niveau en de aard van de EG/EU-vertegenwoordiging (d.w.z. de Raad of de Commissie), alsmede bepalingen inzake geschillenbeslechting per overeenkomst verschillen.

Actoren

15. In de praktijk worden de externe aspecten van deze beleidsterreinen door de Commissie, de Raad en de lidstaten gezamenlijk beheerd. De Commissie is verantwoordelijk voor de onderhandelingen over internationale overeenkomsten, op basis van een machtiging en richtsnoeren van de Raad; vervolgens is het de Raad die de overeenkomsten sluit, nadat het Europees Parlement advies heeft uitgebracht of goedkeuring heeft verleend. Internationale overeenkomsten bevatten vaak enkele bepalingen die binnen en andere die buiten de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen ("gemengde" overeenkomsten). Zij worden door de Gemeenschap en de lidstaten gezamenlijk ondertekend en kunnen pas worden gesloten nadat zij, wat betreft de bepalingen die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, aan nationale ratificatieprocedures zijn onderworpen. Dit betekent dat er onderlinge overeenstemming tussen de lidstaten moet bestaan, zelfs voor die bepalingen die onder communautaire bevoegdheid vallen en die bij gekwalificeerde meerderheid zijn goedgekeurd; slaagt een der lidstaten er niet in de bepalingen die binnen zijn bevoegdheid vallen te ratificeren, dan kan de gehele overeenkomst, met inbegrip van de bepalingen waarvoor de Gemeenschap wél bevoegd is, niet in werking treden. Er kunnen voorlopige overeenkomsten worden gesloten om de communautaire aspecten van dergelijke overeenkomsten op voorlopige basis uit te voeren.

Ter bespreking: zou de samenhang tussen de externe aspecten van de communautaire beleidsterreinen (bijv. milieu, landbouw) en andere externe beleidsterreinen kunnen worden verbeterd door structurele veranderingen bij (a) de Commissie en/of (b) de Raad? Kunnen de procedures voor gemengde overeenkomsten worden vereenvoudigd?

D. HET GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID

Rechtsgrondslag

16. De doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) zoals omschreven in het Verdrag omvatten de bescherming van de gemeenschappelijke waarden van de Unie, haar belangen en integriteit, de versterking van vrede en veiligheid zowel binnen de Unie als op het internationale vlak, en de bevordering van internationale samenwerking, democratie, de rechtsstaat en mensenrechten (titel V VEU).
17. De lidstaten hebben zich bij het Verdrag ertoe verbonden om het GBVB van de Unie actief en onvoorwaardelijk te ondersteunen, hun wederzijdse politieke solidariteit te versterken en zich te onthouden van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid in de internationale betrekkingen. Voor de vaststelling en uitvoering van het gemeenschappelijk beleid zijn er, naast de bestaande coördinatie- en overlegmechanismen instrumenten als het "gemeenschappelijk optreden" en het "gemeenschappelijk standpunt" in het leven geroepen. Het Verdrag van Amsterdam heeft het GBVB verder versterkt door de post van hoge vertegenwoordiger te creëren, door een explicietere omschrijving van de bevoegdheid van de Unie bij crisisbeheer op te nemen en door de "gemeenschappelijke strategie" als instrument toe te voegen, dat zowel voor de communautaire als de GBVB-dimensie geldt. Verder heeft dit verdrag de mogelijkheid van stemming bij gekwalificeerde meerderheid uitgebreid.
18. Op het gebied van buitenlandse zaken en veiligheid bestaan er geen beperkingen ten aanzien van de potentiële reikwijdte en intensiteit van een gemeenschappelijk beleid. Het besluit of en in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de bestaande mogelijkheden waar het Verdrag in voorziet, hangt geheel af van de politieke wil van de verschillende betrokkenen. Met andere woorden: er zijn geen belemmeringen die voortvloeien uit de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten. (De enige beperking voor het optreden van de Unie is van een andere orde: de bevoegdheidsverdeling met de EG moet gerespecteerd worden (artikel 47 VEU)).

Instrumenten

19. De GBVB-instrumenten hebben een ander karakter dan die welke voor de communautaire beleidsterreinen worden gebruikt. Niet alle GBVB-activiteiten zijn het resultaat van juridisch bindende handelingen. De drijvende kracht achter het GBVB is immers de politieke wil van de lidstaten om hun standpunten te coördineren en om tot een gemeenschappelijk gezichtspunt te komen, zodat zij als collectief in internationaal opzicht meer invloed kunnen uitoefenen. Om deze reden hebben de lidstaten in het Verdrag afgesproken om de stelselmatige samenwerking op het gebied van buitenlandse zaken te versterken (zonder echter enige verplichting om tot een gezamenlijk standpunt te komen). Nadat een gezamenlijk standpunt is bereikt, kan hier door middel van een GBVB-rechtshandeling uitvoering aan worden gegeven; dit is echter niet altijd noodzakelijk.
- a) Rechtshandelingen: gemeenschappelijke strategieën, gemeenschappelijke standpunten en besluiten**
20. Voor rechtsbesluiten is een formeel besluit van hetzij de Europese Raad hetzij de Raad nodig. Gemeenschappelijke strategieën worden op unanimitéitsbasis door de Europese Raad vastgesteld met betrekking tot die landen/regio's of aangelegenheden ten aanzien waarvan de lidstaten een sterk gemeenschappelijk belang hebben, en die zowel communautaire als GBVB-aspecten kunnen betreffen. Nadat een gemeenschappelijke strategie is vastgesteld, kan de Raad op basis van SGM besluiten nemen ten aanzien van follow-up-maatregelen. Tot dusverre zijn drie gemeenschappelijke strategieën vastgesteld: voor Rusland, Oekraïne en het Middellandse-Zeegebied. Gemeenschappelijke optredens worden gebruikt in gevallen waarin operationeel optreden van de Unie nodig wordt geacht. Deze worden met eenparigheid van stemmen vastgesteld (behalve in het kader van een gemeenschappelijke strategie) en zijn bindend voor de lidstaten. De Raad kan ook gemeenschappelijke standpunten over

internationale of regionale kwesties dan wel over specifieke aangelegenheden vaststellen. Daarvoor is eenparigheid van stemmen vereist, behalve in het kader van een bestaande gemeenschappelijke strategie. De lidstaten zijn verplicht hun nationale beleid in overeenstemming te brengen met een gemeenschappelijk standpunt, alsmede om dit - ook in internationale organisaties - te verdedigen. De Raad stelt besluiten vast, voornamelijk om bestaande gemeenschappelijke standpunten of gemeenschappelijke optredens uit te breiden of te wijzigen. De lidstaten die zich niet in de consensus kunnen vinden maar deze ook niet wensen te blokkeren, kunnen gebruik maken van hun recht van constructieve onthouding (art. 23).

b) Stelselmatige samenwerking; coördinatie, raadpleging en informatie

21. Het Verdrag bepaalt dat de lidstaten hun standpunten in internationale organisaties en op internationale conferenties coördineren. Zo'n coördinatie resulteert in veel gevallen in een gemeenschappelijke aanpak van de EU. Coördinatie en raadpleging vinden ook plaats in derde landen, via de diplomatieke vertegenwoordiging van de lidstaten en de delegaties van de Commissie. Door regelmatige bijeenkomsten kan over politieke aangelegenheden informatie worden uitgewisseld en kunnen gemeenschappelijke analyses worden gemaakt, die als bijdrage voor de besprekingen in de Raad kunnen dienen. Het speciale netwerk voor versleutelde berichtgeving (COREU) tussen de lidstaten, de Commissie en het secretariaat-generaal is een belangrijk kanaal voor de uitwisseling van informatie en analyses, en de opstelling van GBVB-besluiten en -verklaringen.

c) Speciale vertegenwoordigers, politieke dialoog, verklaringen en demarches

22. De reeds langer bestaande praktijk van de Raad om speciale vertegenwoordigers aan te wijzen, werd formeel vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam (artikel 18, lid 5). De Unie beschikt momenteel over speciale vertegenwoordigers voor het gebied van de Grote Meren, het Vredesproces in het Midden-Oosten, het Stabiliteitspact voor Zuid-Oost-Europa, Afghanistan, FYROM en Bosnië-Herzegovina. De EU onderhoudt een politieke dialoog met meer dan 50 landen en 10 internationale organisaties. Jaarlijks vinden bijna 300 vergaderingen, variërend van topontmoetingen tot bijeenkomsten op deskundigenniveau, plaats. De Unie wordt vertegenwoordigd door het voorzitterschap, ondersteund door de hoge vertegenwoordiger, of door de trojka (voor de meeste bijeenkomsten in het kader van de politieke dialoog) dan wel door de hoge vertegenwoordiger alleen. Verklaringen (niet genoemd in hoofdstuk V van het Verdrag) worden veelvuldig gebruikt om het gezichtspunt van de Unie ten aanzien van internationale ontwikkelingen kenbaar te maken: elk jaar worden er meer dan 100 afgelegd. Demarches worden gebruikt in gevallen waarin de Unie haar gezichtspunt rechtstreeks aan de betrokkenen kenbaar wil maken en om actie vraagt: zij hebben vaak een vertrouwelijk karakter, maar kunnen in voorkomend geval bekend worden gemaakt.

d) Het sluiten van internationale overeenkomsten

23. De Raad kan met een of meer staten of internationale organisaties internationale overeenkomsten sluiten (artikel 24 VEU). De onderhandelingen worden door het voorzitterschap gevoerd, op basis van een door de Raad vastgesteld mandaat (op unanimitéitsbasis). Zijn dergelijke overeenkomsten eenmaal gesloten, dan zijn zij in beginsel bindend voor alle lidstaten.

e) Financiering van het GBVB

24. De GBVB-begroting, die deel uitmaakt van de algemene begroting van de Gemeenschappen (hoofdstuk B8), wordt opgesteld ter financiering van operationele activiteiten (de GBVB-beheerkosten komen ten laste van de EG-begroting voor de instelling die deze kosten maakt). De Commissie is verantwoordelijk voor het financieel beheer van de GBVB-kosten die onder de EG-begroting vallen. De GBVB-begroting bedraagt gemiddeld zo'n 30 à 40 miljoen euro per jaar (minder dan 1% van de totale begroting voor externe betrekkingen) en blijkt regelmatig ontoereikend om besluiten op het gebied van het buitenlands beleid te financieren en uit

te voeren. In principe kunnen dan middelen van een andere (communautaire) begrotingslijn worden overgeboekt, maar van deze omslachtige en institutioneel gevoelige mogelijkheid is pas één keer gebruik gemaakt. Rechtstreekse financiering van GBVB-activiteiten door de lidstaten is eveneens mogelijk, maar komt maar zelden voor (bijv. ter financiering van de overdracht van de WEU-activa naar de EU). De financiering van besluiten is buitengewoon complex op terreinen die sterk met het buitenlands beleid zijn verbonden en waarop de Gemeenschap bevoegdheden heeft verworven en uitoefent.

Actoren

25. Het GBVB maakt deel uit van het gezamenlijke institutionele kader. Dit betekent dat dezelfde instellingen zowel voor de Gemeenschap als voor het GBVB werken. Maar op GBVB-gebied vindt de uitvoering van het beleid grotendeels door de lidstaten plaats, terwijl bovendien de rol van de Raad, de lidstaten, de Commissie en het Europees Parlement in beide gevallen verschillend is.

De Europese Raad beslist over de principes en de algemene beleidslijnen, ook op het gebied van defensie en veiligheid. Tevens besluit hij met eenparigheid van stemmen over door de Raad voorgestelde gemeenschappelijke strategieën.

In de Raad (Algemene Zaken) komen de ministers van Buitenlandse Zaken, de hoge vertegenwoordiger en het Commissielid belast met de externe betrekkingen bijeen om GBVB-aangelegenheden te bespreken en zorg te dragen voor de eenheid, samenhang en doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie (art. 13 VEU). Hij werkt op basis van de richtsnoeren, de beleidsoriëntaties en de gemeenschappelijke strategieën van de Europese Raad een gemeenschappelijk beleid uit en stelt daartoe onder meer gemeenschappelijke optredens, gemeenschappelijke standpunten, besluiten, conclusies en verklaringen vast.

De grotere effectiviteit van het GBVB in de afgelopen jaren is in grote mate te danken aan de spilfunctie die sinds oktober 1999 vervuld wordt door de hoge vertegenwoordiger, teneinde de Raad te ondersteunen bij het opstellen en uitvoeren van initiatieven op het gebied van het buitenlands beleid. Deze hoge vertegenwoordiger kan tevens door de Raad of door de Europese Raad gemachtigd worden om namens de Unie op te treden, zoals op de Balkan of in het Midden-Oosten is gebeurd. Het Verdrag (art. 18 en 26) kent hem speciale bevoegdheden toe om de Unie te vertegenwoordigen in de politieke dialoog met derden. Hij wordt bijgestaan door een eenheid voor beleidsplanning en vroegtijdige waarschuwing, die op basis van een verklaring bij het Verdrag van Amsterdam is opgericht. Zijn actieve rol in de "hot spot"-diplomatie, onder meer op de Balkan en in het Midden-Oosten, is niet onopgemerkt gebleven.

De lidstaat die gedurende zes maanden het voorzitterschap van de Raad bekleedt, vervult een belangrijke rol: hij legt initiatieven voor, onderkent punten van overeenstemming en zorgt voor de uitvoering van besluiten. Bovendien vertegenwoordigt het voorzitterschap de Unie in dialoogbijeenkomsten met derde landen en verwoordt het de standpunten van de Unie in multilaterale fora, zoals de VN, de Raad van Europa en de OVSE.

De Commissie is hier volledig bij betrokken en deelt met de lidstaten het recht om GBVB-aangelegenheden naar voren te brengen en voorstellen aan de Raad voor te leggen (art. 22 en 27 VEU). Tevens speelt ook zij een rol bij de vertegenwoordiging van de Unie, een taak die primair opgedragen is aan het voorzitterschap, bijgestaan door de hoge vertegenwoordiger (art. 18 VEU). De delegaties van de Commissie in derde landen zijn eveneens bij GBVB-activiteiten betrokken.

Het voorzitterschap en de Commissie brengen het Europees Parlement regelmatig op de hoogte van met het GBVB verband houdende kwesties (art. 21 VEU). Ook de hoge vertegenwoordiger spreekt het Europees Parlement regelmatig toe. Het Verdrag (art. 21) bepaalt tevens dat het voorzitterschap het Europees Parlement raadpleegt en dat het rekening houdt met diens gezichtspunten.

Aan het Hof van Justitie komt geen rol toe op het gebied van het GBVB, behalve waar het gaat om de afbakening van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de Unie.

Ter bespreking: Hoe zouden de verbeteringen in de effectiviteit van het GBVB - die voortvloeien uit de aanstelling van de hoge vertegenwoordiger optimaal kunnen worden benut? Moet de rol van de hoge vertegenwoordiger opgewaardeerd worden? Zo ja, hoe (bijv. door hem bevoegdheid tot het doen van voorstellen te geven?) Hoe kan de samenhang tussen het GBVB en de specifieke externe beleidsgebieden het beste worden verbeterd? Kunnen de GBVB-instrumenten vereenvoudigd worden, in het bijzonder door meer gebruik te maken van de gemeenschappelijke strategie als instrument, met de gestroomlijnde besluitvormingsprocedures die hierop van toepassing zijn? Hoe kan het beste gebruik worden gemaakt van de diplomatieke troeven (analyse en vertegenwoordiging) van de lidstaten? Zijn effectievere mogelijkheden en procedures voor de financiering van het GBVB denkbaar?

E. EUROPEES VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEBELEID

Rechtsgrondslag

26. Sinds het ontstaan van het GBVB in het kader van het Verdrag betreffende de Europese Unie ging men er altijd van uit dat veiligheidskwesties deel uitmaakten van het GBVB. In het Verdrag van Amsterdam is echter een explicietere verdragsgrondslag vastgelegd voor veiligheidsaangelegenheden. Dit verdrag voorziet namelijk expliciet in de mogelijkheid dat de Unie deelneemt aan of de leiding op zich neemt over een reeks crisisbeheertaken (de zogeheten "Petersberg-taken"). Volgens deze bepalingen moet het veiligheids- en defensiebeleid hoofdzakelijk als crisisbeheer en niet als gebiedsverdediging worden gezien, ofschoon het Verdrag wel de mogelijkheid open laat (art. 17) dat het GBVB, indien de Europese Raad daartoe zou besluiten, tot een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid leidt. Elf lidstaten zijn lid van de NAVO (10 zijn lid van de WEU) en hebben derhalve al onderlinge bijstandverplichtingen; de overige lidstaten hebben een neutraliteitsstatus. Krachtens een protocol bij het Verdrag neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van besluiten en acties van de Unie die gevolgen hebben op defensiegebied.

Instrumenten

27. De rechtsinstrumenten op het gebied van het EVDB komen grotendeels overeen met die van het GBVB. Het besluit om een crisisbeheeroperatie te starten moet op basis van een gemeenschappelijk optreden worden genomen. Het Verdrag (art. 23) sluit echter uitdrukkelijk het gebruik van meerderheidsstemming uit voor besluiten die gevolgen hebben op militair of defensiegebied (en de bepalingen inzake "nauwere samenwerking" van het Verdrag van Nice zijn hier niet van toepassing). Voor operationele instrumenten voorzagt het Verdrag (art. 17) in de mogelijkheid dat de Unie voor de uitwerking en uitvoering van besluiten en maatregelen met gevolgen op defensiegebied, gebruik maakt van de WEU. In de praktijk is deze bepaling echter achterhaald, nu de Unie zelf een operationele capaciteit aan het opbouwen is; het Verdrag van Nice bevat dan ook nieuwe bepalingen waarin deze nieuwe realiteit tot uitdrukking is gebracht. De algemene aanpak van de ontwikkeling van zo'n capaciteit is om zowel (a) het gebruik van alle civiele en militaire instrumenten waarover de Unie en de lidstaten beschikken in aanmerking te nemen, en (b) de noodzaak van samenwerking en complementariteit met de NAVO (sommige lidstaten hebben, op vrijwillige basis en buiten EU-verband, gezamenlijke eenheden opgericht, zoals het Eurokorps).

Actoren

28. De actoren komen grotendeels overeen met die van het GBVB, ofschoon hun rol en verantwoordelijkheden enigszins verschillen. De lidstaten zijn de drijvende kracht achter het veiligheids- en defensiebeleid. Gelet op de verantwoordelijkheid van de staatshoofden en regeringsleiders voor nationale besluiten over defensieaangelegenheden en crisisbeheer, zou de rol van de Europese Raad bijzonder belangrijk zijn. Het besluit om een militaire operatie te starten, moet met eenparigheid van stemmen door de Raad worden genomen. Vervolgens is het aan elke lidstaat om te besluiten of en hoe hij aan een dergelijke operatie deelneemt. Momenteel wordt er - met wisselend succes - getracht de lidstaten ertoe te brengen hun nationale capaciteit uit te bouwen.
29. De totstandbrenging van het EVDB heeft in een aantal nieuwe structuren bij de Raad geresulteerd, met name het Politiek en Veiligheidscomité, dat naast zijn algemene rol bij het voorbereiden van het EVDB-beleid een specifieke functie heeft bij de uitoefening van politieke controle en strategische leiding in crisistijden, het Militair Comité, dat militair advies geeft, en een Militaire Staf bestaande uit gedetacheerd personeel van de lidstaten, die militaire expertise moet verschaffen en het Militair Comité moet bijstaan. De bijzondere rol van de hoge vertegenwoordiger in crisisbeheeroperaties is door de Europese Raad in Nice erkend; deze was het erover eens dat de hoge vertegenwoordiger in crisistijden het Politiek en Veiligheidscomité moet kunnen voorzitten. De Commissie neemt ten volle deel aan de niet-militaire aspecten van het EVDB.

Ter bespreking: Hoe kan, gelet op de specifieke gezichtspunten in de lidstaten ten aanzien van defensie- en veiligheidskwesties, het beste een waar EVDB tot stand worden gebracht? Hoe kan het beste ervoor gezorgd worden dat de capaciteit op dit gebied daadwerkelijk wordt uitgebreid?

F. DE EUROPESE UNIE/EUROPESE GEMEENSCHAP IN INTERNATIONALE ORGANISATIES

30. Samenwerking in internationale organisaties en multilaterale fora is een belangrijk onderdeel van het externe beleid in het algemeen. Multilaterale actie, ongeacht of deze financieel, economisch of politiek van aard is, dient ter versterking van de stabiliteit en interdependentie op wereldniveau. De internationale impact van de beleidsmaatregelen van de Unie, zowel intern als extern, wordt algemeen erkend. Maar de positie en status van de Unie in internationale organisaties is minder duidelijk en zeer complex.
31. De Europese Unie als zodanig heeft geen wettelijke status in multilaterale organisaties als de VN, de OVSE, de Raad van Europa, de internationale financiële instellingen of internationale fora als de G7 of de G8. Volgens de statuten van deze organisaties staat het volwaardige lidmaatschap in de regel alleen open voor soevereine staten.
32. Ondanks deze algemene regel heeft de deelneming van de Europese Gemeenschap in VN-organen en -instellingen zich in de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Op bepaalde gebieden waarop de EG/EU exclusieve of gedeelde bevoegdheden heeft, hebben de lidstaten met het desbetreffende VN-orgaan onderhandeld over erkenning/versterking van de status van de EG. Dit heeft in geen enkel opzicht tot verandering van de juridische status van de lidstaten in deze organisaties geleid. De status van de EG, die door de Commissie wordt vertegenwoordigd, is momenteel per VN-orgaan verschillend. De EG is volwaardig lid van de WTO en de FAO en de visserij-organisaties, maar heeft slechts de status van waarnemer in de Algemene Vergadering van de VN, de ECOSOC en het merendeel van de daaronder ressorterende organen. Zij heeft geen enkele formele status bij het Internationaal Gerechtshof, de VN-Veiligheidsraad of UNICEF. De EG heeft de status van "volwaardig deelnemer" in de OESO. De Commissie is als vertegenwoordiger van de EG waarnemer bij de Raad van

Europa en de OVSE, en neemt deel aan de meeste activiteiten van de G7/G8 (met uitzondering van de G7 van ministers van Financiën en bankpresidenten). Wanneer het voorzitterschap van de Raad bekleed wordt door een lidstaat die geen lid is van de G7/G8, wordt het uitgenodigd op de topontmoetingen en ministersbijeenkomsten in het kader van de G7/G8. Voor de betrekkingen tussen de Gemeenschap en bepaalde internationale organisaties of de daaronder ressorterende organen gelden specifieke verdragsbepalingen (VN: art. 302 VEG; Raad van Europa: art. 303 VEG; OESO: art. 304 VEG).

33. Ondanks het feit dat de Europese Unie geen formele status heeft in internationale organisaties, zijn de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid ertoe gehouden de standpunten van de Unie, die in het algemeen door het voorzitterschap worden verwoord, in deze organisaties te verdedigen. Dit beginsel is onder meer van toepassing in een aantal comités van de AVVN, de VN-mensenrechtencommissie, de Raad van Europa en de OVSE. De lidstaat die het voorzitterschap bekleedt, kan namens de EU initiatieven voorstellen, een mogelijkheid waar in de afgelopen jaren steeds vaker gebruik van is gemaakt. Voorts bepaalt artikel 19 VEU dat de EU-lidstaten die lid zijn van de VN-Veiligheidsraad, onderling overleg plegen, de andere lidstaten op de hoogte houden en er zorg voor dragen dat zij de standpunten en de belangen van de Unie verdedigen; de coördinatie vindt momenteel voorafgaand aan de bijeenkomsten van de Veiligheidsraad plaats.
34. In de Bretton Woods-instellingen (IFT's) behoren de EU-lidstaten tot een groep van verschillende IMF-kiesgroepen, die vertegenwoordigd zijn in het college van bewindvoerders (de ECB wordt als waarnemer uitgenodigd wanneer het college euro-gerelateerde aangelegenheden bespreekt). De lidstaten stemmen hun standpunten onderling informeel af in reguliere vergaderingen, waarbij de Commissie aanwezig is. Met betrekking tot enkele aangelegenheden vindt de coördinatie plaats op het niveau van het Economisch en Financieel Comité, of tussen de ministers van Financiën in de Raad. Deze coördinatie vindt veel minder vaak plaats met betrekking tot IBRD-besprekingen (Wereldbank). Tijdens de jaarlijkse gezamenlijke IMF-IBRD-bijeenkomsten dient iedere lidstaat een schriftelijke bijdrage in, dient de voorzitter van de Raad ECOFIN een schriftelijke toespraak namens de EU in, hebben de Commissie en de ECB de status van waarnemer voor het vrije gedeelte van de vergadering, en dient de Commissie namens de Gemeenschap een schriftelijke toespraak in bij de Commissie voor ontwikkeling.

Ter bespreking: Zou de Unie in meer internationale organisaties (a) met één stem kunnen spreken, dan wel (b) met een gezamenlijke boodschap kunnen komen of (c) met een beter gecoördineerd standpunt?

III. PUNTEN TER OVERWEGING

35. In het denkproces over mogelijkheden om de internationale impact te vergroten, moet aan vier specifieke punten aandacht worden besteed. Een aantal van deze punten zouden verdragswijzigingen inhouden.

a) **Waarborging van de samenhang**

Men is het er algemeen over eens dat de Unie bij het ontwikkelen van beleid en de aanwending van middelen coherent te werk moet gaan, teneinde in internationaal verband een geloofwaardige en effectieve rol te kunnen spelen. Voor de economische en politieke betrekkingen van de Unie met derde landen/regio's en haar optreden in internationale organisaties gelden verschillende voorschriften en besluitvormingsprocedures. Volgens sommigen is het in het huidige systeem moeilijk om de veelheid aan instrumenten op harmonieuze wijze aan te wenden om gemeenschappelijke doelen na te streven. Wijst dit op de noodzaak van structurele wijzigingen, in en tussen het Parlement, de Commissie en de Raad? Kan - met name in een crisissituatie - overwogen

worden de Raad één enkel voorstel voor te leggen dat de voorgestelde aanwending van alle bijzondere beheersinstrumenten omvat?

b) Onderkenning van gemeenschappelijke belangen

Door de mate van integratie die binnen de Europese Gemeenschap/Unie bereikt is, hebben de lidstaten steeds meer gemeenschappelijke belangen. De vaststelling van deze belangen hangt gedeeltelijk af van de mate waarin informatie wordt gedeeld en gezamenlijk beoordeeld; dit kan tevens in belangrijke mate bijdragen tot vergroting van het wederzijdse vertrouwen. De lidstaten en de Commissie delen de bevoegdheid om GBVB-kwesties naar voren te brengen, maar een gezamenlijke aanpak kan slechts collectief worden vastgesteld. De Europese Raad heeft nagedacht over de vraag hoe hij zich beter kan toerusten voor zijn strategische rol. Tevens wordt nagedacht over de regelingen in het kader van de Raad Algemene Zaken. Wat kan nog meer worden gedaan om gemeenschappelijke belangen te onderkennen en daar voorrang aan te geven?

c) Bevordering van flexibiliteit

Een dynamisch buitenlandbeleid houdt in dat de Unie in staat is snel op internationale ontwikkelingen te reageren, en daarvoor de meest geschikte middelen aanwendt. Velen zijn van mening dat de huidige financiële beperkingen van het GBVB en de regel dat de Unie slechts in GBVB-verband kan handelen als er unanimititeit onder de lidstaten bestaat, de Unie in haar mogelijkheden tot handelen beperkt en resulteert in een beleid dat beheerst wordt door (a) terugdringing van de kosten en (b) slechts de grootste gemeenschappelijke factor van overeenkomst. Moet overwogen worden meer flexibiliteit te introduceren om te helpen deze moeilijkheden te overwinnen?

d) Een duidelijker Unie-geluid

Traditioneel komt de externe vertegenwoordiging voor rekening van het voorzitterschap of de Commissie, afhankelijk van het onderwerp. In de praktijk, vooral in hoofdsteden waar maar weinig lidstaten een diplomatieke vertegenwoordiging hebben, is soms een informele praktijk ontstaan waarin één staat de leiding op zich neemt. Bovendien heeft de instelling van de functie van hoge vertegenwoordiger tot gevolg dat deze in de praktijk, vooral in crisis-situaties, als vertegenwoordiger van de Unie optreedt en namens de Raad de leiding heeft over de politieke dialoog. (De politieke dialoog wordt ook vaak in trojka-formaat gevoerd, hetgeen door velen onhandig en niet efficiënt wordt geacht.) Hoewel het in specifieke situaties duidelijk kan zijn wie als belangrijkste woordvoerder van de Unie optreedt, is de situatie in het algemeen ingewikkeld voor diegenen buiten de Unie die willen weten tot wie zij zich moeten richten. Hoe kan het beste voor een duidelijker Unie-geluid worden gezorgd?

36. Bij het bestuderen van deze vier punten moeten de volgende factoren in het achterhoofd worden gehouden:

- a) Door de toenemende globalisering en het feit dat een groeiend aantal van voornamelijk interne communautaire beleidskwesties thans een belangrijke internationale dimensie hebben, moet des te dringender worden gezorgd voor een effectief strategisch overzicht van de internationale impact van dergelijke beleidsmaatregelen. Evenzo hebben het externe handels- en ontwikkelingsbeleid rechtstreeks implicaties voor het buitenlandbeleid en zijn er voor de geloofwaardigheid van het buitenlandbeleid vaak concrete toezeggingen nodig. Waarborging van de samenhang is dan ook van groot belang.

- b) Slechts weinig internationale gebeurtenissen geven echter aanleiding tot eenzelfde reactie of mate van reactie in alle lidstaten. De geografische ligging en historische achtergrond verschillen, evenals de menselijke en economische factoren. De traditie van een lidstaat om zich met bepaalde gebieden verbonden te voelen en de mate waarin de lidstaten bereid zijn zich ten aanzien van dergelijke gebieden te engageren, lopen in grote mate uiteen. Dergelijke traditionele banden zouden niettemin voor de Unie als troeven kunnen worden gezien.
- c) Iedereen is het erover eens dat de Unie waar mogelijk gezamenlijk moet optrekken. Het lijkt niet realistisch ervan uit te gaan dat in een situatie waarin de Unie niet erin slaagt unaniem tot actie te besluiten, die lidstaten die rechtstreeks of in grote mate geraakt worden door een exogene gebeurtenis, ervan zullen afzien zelf actie te ondernemen. Wanneer een lidstaat van mening is dat zijn vitale nationale belangen ernstig geschaad worden, zou deze onder druk van de publieke opinie en zijn nationaal parlement gedwongen kunnen zijn actie te ondernemen.

Voorts is het zo dat een aantal lidstaten weliswaar gebonden is aan de wederzijdse verdedigingsverplichtingen in het kader van de NAVO/WEU, maar dat een collectief militair optreden van de EU op basis van de huidige regelingen niet mogelijk is als een lidstaat wordt aangevallen of als zijn vitale belangen worden bedreigd. Sommige lidstaten zijn wellicht niet bereid zich voldoende te engageren, hetzij omdat de politieke wil daartoe ontbreekt, hetzij omdat zij over onvoldoende middelen voor militair optreden beschikken. Anderen zijn van mening dat een gemeenschappelijke verdediging zonder voldoende bereidheid of middelen niet geloofwaardig is.

- d) De vaststelling van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, met zijn specifieke juridisch kader, instrumenten en procedures, betekent dat de lidstaten erkennen dat hun vitale belangen weliswaar niet altijd hetzelfde zijn, maar dat zij er allemaal belang bij hebben om waar mogelijk samen te werken. Deze trend van toenemende samenwerking is zichtbaar in de opeenvolgende procedurele wijzigingen en de invoering van nieuwe instrumenten, zoals in het Verdrag van Amsterdam. Er zou moeten worden gezien hoe deze tendens versterkt kan worden.

IV PUNTEN TER OVERDENKING

- 37. De basis van de EU-benadering van de externe betrekkingen is dat de Unie erbij gebaat is om in internationaal opzicht als een collectief te handelen en dat haar middelen coherent en efficiënt moeten worden aangewend. Wanneer men nadenkt over mogelijkheden om dit streven beter te verwezenlijken, rijzen de volgende algemene vragen:
 - i) Hoe kan de convergentie van de gezichtspunten tussen de lidstaten over de verschillende onderwerpen van buitenlands beleid worden verbeterd, rekening houdend met de verschillende nationale tradities en belangen; en hoe kan de onderlinge solidariteit worden bevorderd? Hoe kan ervoor worden gezorgd dat het consequente proces van beleidsvorming niet tot overeenstemming leidt over een gemeenschappelijk beleid op het niveau van de minst ambitieuze lidstaat?
 - ii) Hoe kan de samenhang tussen de verschillende doelstellingen van het Unie-beleid worden versterkt, bijv. tussen het ontwikkelingsbeleid en andere beleidsgebieden, extern of intern?
 - iii) In welke mate kan het gebruik van de communautaire methode uitgebreid worden tot andere beleidsgebieden? Kan met betrekking tot kwesties die momenteel op GBVB-gebied spelen, overwogen worden de Raad meer mogelijkheden te geven om tot besluitvorming zonder unanimiteit te komen? En/of moeten flexibele regelingen worden ingevoerd op basis waarvan een groep lidstaten namens de Unie een initiatief kan nemen?

- iv) Hoe kan de communautaire methode effectiever worden gebruikt, bijv. door meer samenhang binnen en tussen (a) de Commissie en/of (b) de Raad en/of (c) door opwaardering van de rol van het Parlement?
 - v) Wat kunnen we leren van de ervaring die is opgedaan met de nieuwe functie van hoge vertegenwoordiger?
 - vi) Zouden er op het gebied van het gemeenschappelijk defensiebeleid buiten de Petersberg-taken nog andere taken aan de Unie moeten worden opgedragen? Zo ja, welke? Moet de Unie kunnen beschikken over operationele capaciteit in de ware zin des woords, met inbegrip van militaire capaciteit? Zo ja, hoe kunnen we ervoor zorgen dat de capaciteit wordt opgebouwd die nodig is om geloofwaardig te zijn? Moeten, naar het voorbeeld van de monetaire unie, toelatingscriteria en een pact worden overwogen waar de lidstaten aan moeten voldoen?
 - vii) Moeten de huidige regelingen voor vertegenwoordiging van de Unie/Gemeenschap in derde landen en/of in internationale organisaties worden gewijzigd?
-