

**EUROPESE CONVENTIE**

SECRETARIAAT

**Brussel, 16 december (19.12)**

**(OR. en)**

**CONV 459/02**

**WG VII 17**

**VERSLAG**

---

van: Werkgroep VII - Extern optreden

aan: de leden van de Conventie

---

Betreft: Eindverslag van Werkgroep VII over extern optreden

---

# VERSLAG VAN WERKGROEP VII OVER EXTERN OPTREDEN

## DEEL A

### AANBEVELINGEN

1. Verdragsartikelen over extern optreden bij elkaar zetten.

De werkgroep was het erover eens dat het nuttig zou zijn de desbetreffende artikelen van de huidige Verdragen, die de verschillende aspecten van het extern beleid van de EU bestrijken, in een nieuw verdrag in één afdeling bij elkaar te zetten, maar voor verschillende beleidsgebieden verschillende regelingen te behouden.

2. Beginselen en doelstellingen

In de werkgroep bestond grote eensgezindheid over de noodzaak in het verdrag de beginselen en de algemene doelstellingen van het extern optreden van de EU vast te leggen op een manier die duidelijk is voor het publiek en de partners van de EU. De werkgroep bereikte overeenstemming over de onderstaande definitie van de "beginselen en doelstellingen" van het extern optreden van de EU.

#### *Beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de EU*

1. *Het internationale optreden van de Unie wordt geleid door, en is gericht op de wereldwijde verspreiding van, de waarden die aan haar eigen oprichting, ontwikkeling en uitbreiding ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de beginselen van de menselijke waardigheid, gelijkheid en solidariteit, en de eerbiediging van het internationale recht overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties. De Unie zal ernaar streven betrekkingen te ontwikkelen en partnerschappen aan te gaan met landen en regionale of mondiale organisaties die deze waarden delen. Zij zal multilaterale oplossingen voor gemeenschappelijke problemen bevorderen, met name in het kader van de Verenigde Naties.*

2. *De Europese Unie zal gemeenschappelijke beleidsvormen en optredens van de Unie bepalen en uitvoeren, en streven naar maximale samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen, met de volgende doelstellingen:*
- a) *bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de basisbelangen, de onafhankelijkheid en de integriteit van de Unie;*
  - b) *consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationale recht;*
  - c) *vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties;*
  - d) *bevordering van de duurzame economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden met als voornaamste doel de armoede uit te bannen, in het bijzonder in de lage-inkomenslanden;*
  - e) *aanmoediging van de opnemng van alle landen in de wereldeconomie, onder meer door het geleidelijk wegwerken van beperkingen van de internationale handel;*
  - f) *ontwikkeling van internationale maatregelen ter bescherming van het milieu en de mondiale natuurlijke rijkdommen, en het waarborgen van duurzame ontwikkeling;*
  - g) *het bijstaan van bevolkingen, landen en regio's die te kampen hebben met door de mens veroorzaakte rampen of natuurrampen; en*
  - h) *bevordering van een internationaal stelsel, gebaseerd op sterkere multilaterale samenwerking en goed mondiaal bestuur.*

Ook deed de werkgroep de aanbeveling om, terwille van de consistentie van het externe en het interne EU-beleid, deze beginselen en doelstellingen in aanmerking te nemen bij het beraad over externe aspecten van het interne EU-beleid.

### 3. Strategische doelstellingen en belangen

Nadat de algemene beginselen en doelstellingen in het Verdrag zijn vastgelegd, zou de EU strategische doelstellingen en belangen moeten bepalen, alsmede strategieën om deze actief na

te streven. De werkgroep beveelt aan dat de Europese Raad strategische doelstellingen en belangen van de EU ten aanzien van een bepaald land/regio, situatie of onderwerp moet bepalen, en parameters moet vaststellen die als leidraad fungeren voor het optreden van de EU en de lidstaten. De Raad Extern Optreden zou belast moeten worden met de verwezenlijking van deze strategische doelstellingen en het bevorderen van deze belangen. Op gezette tijden zou de Europese Raad de vorderingen ter zake moeten bespreken.

4. Bevoegdheid van de EU om overeenkomsten te sluiten over aangelegenheden die onder haar interne bevoegdheden vallen

De werkgroep merkte op dat het Hof van Justitie impliciet de externe bevoegdheid van de Gemeenschap heeft erkend ten aanzien van internationale overeenkomsten die moeten worden gesloten voor de uitvoering van interne beleidsmaatregelen of als weerspiegeling van haar interne bevoegdheden op gebieden waarop zij die bevoegdheid heeft uitgeoefend door secundaire wetgeving aan te nemen. De werkgroep bereikte een zeer ruime mate van consensus over de volgende aanbevelingen:

- het verdrag dient te vermelden dat de Unie bevoegd is voor de sluiting van overeenkomsten die aangelegenheden bestrijken welke onder haar interne bevoegdheden vallen;
- de nieuwe verdragsbepaling dient voorts te specificeren dat de Raad over dergelijke overeenkomsten een besluit moet nemen volgens dezelfde stemprocedure als die welke voor interne wetgevingsbesluiten over dezelfde aangelegenheden zou gelden (normaal gesproken SGM).

De bepaling mag op generlei wijze de bevoegdheidsafbakening tussen de EU en de lidstaten wijzigen.

5. Versterking van de samenhang en de efficiëntie van de instellingen en de actoren

De werkgroep vond dat gezorgd moet worden voor een grotere samenhang tussen besluiten inzake het buitenlands beleid, enerzijds, en het gebruik van instrumenten op het gebied van externe betrekkingen anderzijds, en

dat daartoe de huidige rol van de HV voor het GBVB en die van de commissaris met de portefeuille externe betrekkingen heroverwogen moeten worden. In de werkgroep werden verschillende oplossingen besproken, die zijn opgenomen in deel B van het verslag. Hoewel de standpunten uiteenliepen bleek er een ruime mate van steun te bestaan voor een oplossing waarin beide functies zouden worden vervuld door een "Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger".<sup>1</sup>

Deze persoon, die de functie van de HV en de RELEX-commissaris zou combineren, zou

- worden benoemd door de Raad, in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders bijeen, die met gekwalificeerde meerderheid een besluit neemt, na goedkeuring van de voorzitter van de Commissie en bekrachtiging door het Europees Parlement;
- rechtstreekse mandaten krijgen van, en verantwoording verschuldigd zijn aan, de Raad voor aangelegenheden met betrekking tot het GBVB. In zijn hoedanigheid van HV zou hij het formele, maar niet het exclusieve initiatiefrecht hebben. Wanneer hij zijn initiatiefrecht op het gebied van het GBVB uitoefent, mag de Commissie geen concurrerend initiatief indienen. De initiatieven van de Europese Vertegenwoordiger met betrekking tot het GBVB en besluiten om deze in werking te doen treden, zouden geen goedkeuring vooraf door het college van commissarissen vereisen. Besluiten over GBVB-aangelegenheden zouden nog altijd door de Raad worden genomen volgens de desbetreffende procedures. De Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger zou geen stemrecht hebben in de Raad;
- volwaardig lid van de Commissie en bij voorkeur de vice-voorzitter van de Commissie moeten zijn. In zijn hoedanigheid van commissaris voor Buitenlandse Betrekkingen zou hij voorstellen voorleggen aan het college en volledig deelnemen aan de, volgens de normale procedures verlopende, besluitvorming met betrekking tot aangelegenheden die onder de huidige Gemeenschapsbevoegdheid vallen;
- in plaats van de huidige Trojka de buitenlandse vertegenwoordiging van de Unie op zich nemen.

Enkele leden verbonden hun instemming met dit voorstel aan de voorwaarde dat er een bevredigende oplossing wordt gevonden voor de hele institutionele architectuur. De werkgroep was het erover eens dat dit vraagstuk belangrijke institutionele implicaties heeft, en derhalve in een ruimere context moet worden gezien.

---

<sup>1</sup> Tijdens de discussie werden er andere titels geopperd, zoals de "EU-minister van Buitenlandse Zaken". De heersende opvatting was dat de titel "Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger" het voordeel heeft niet samen te vallen met een titel die op nationaal niveau wordt gebruikt.

6. Versterking van de samenhang en de efficiëntie van het externe optreden van elke instelling

De werkgroep was van mening dat, ten behoeve van de samenhang en de efficiëntie van het externe optreden van de EU, het functioneren van elke instelling gezien moet worden. Er bleek een grote mate van steun te bestaan voor:

- de instelling van een specifieke Raad Extern Optreden, die formeel los zou staan van de Raad Algemene Zaken; dat zou niet uitsluiten dat lidstaten kunnen besluiten zich in de twee formaties door dezelfde minister te laten vertegenwoordigen. Een aanzienlijk aantal leden bepleitte dat de persoon die het ambt van HV bekleedt, fungeert als voorzitter van de Raad Extern Optreden, maar daarin geen stemrecht heeft.
- de instelling van een centraal punt binnen de Commissie - wellicht de vice-voorzitter - voor de coördinatie van alle externe vraagstukken die in de Commissie aan de orde komen (alle beleidsgebieden van de externe betrekkingen en alle externe aspecten van het interne beleid).

7. Vergroting van de samenhang en de efficiëntie op het niveau van de diensten

In de werkgroep bleek grote eensgezindheid te bestaan over enkele organisatorische aanbevelingen die tot doel hebben de samenhang en de efficiëntie te vergroten, en die zouden kunnen worden opgevolgd, ongeacht van de oplossing die voor het institutionele kader wordt gevonden:

- de instelling van één gemeenschappelijke dienst (Europese Dienst voor het Extern Optreden) bestaande uit ambtenaren van het DG RELEX, ambtenaren van het secretariaat-generaal van de Raad en gedetacheerd personeel van de nationale diplomatieke diensten. Indien er een nieuw ambt van Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger wordt geschapen (zie punt 5), zou deze dienst onder diens/haar gezag staan;
- de oprichting van een diplomatieke academie van de EU en een diplomatieke dienst van de EU, naast die van de lidstaten. De delegaties van de Commissie zouden delegaties/ambassades van de EU worden, en zouden bestaan uit functionarissen van de

Commissie, het Raadssecretariaat en gedetacheerde leden van de nationale diplomatieke diensten. Deze EU-delegaties/ambassades zouden voor aangelegenheden in verband met het GBVB formeel onder het gezag staan van de persoon die het ambt van HV bekleedt, en zouden voor de overige aspecten van het externe optreden onder het rechtstreekse gezag van de Commissie staan.

## 8. Instrumenten en besluitvorming

### a) Instrumenten

Ten einde een samenhangend gebruik van de EU-instrumenten voor extern optreden te bevorderen, achtte de werkgroep het nuttig de mogelijkheid van "gezamenlijke initiatieven" te scheppen, die zouden kunnen worden voorgelegd door de Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger (of de HV) en de Commissie.

### b) Besluitvorming in het GBVB

- De werkgroep onderstreept dat een inert GBVB moet worden voorkomen en dat juist een proactief beleid dient te worden aangemoedigd, en dat daartoe optimaal gebruik moet worden gemaakt van de bestaande bepalingen betreffende het gebruik van SGM en van de bepalingen die enige vorm van flexibiliteit bieden, zoals constructieve stemonthouding.
- Daarnaast beveelt de werkgroep aan, een nieuwe bepaling in het verdrag op te nemen die zou voorzien in de mogelijkheid voor de Europese Raad om met eenparigheid van stemmen te besluiten het gebruik van SGM op GBVB-gebied uit te breiden;
- Verscheidene leden zijn van mening dat "gezamenlijke initiatieven" met SGM moeten worden goedgekeurd.

### c) Besluitvorming in de handelspolitiek

In de werkgroep bestond brede steun voor het gebruik van SGM op alle gebieden van de handelspolitiek, waaronder diensten en intellectuele eigendom, onverminderd de huidige beperkingen met betrekking tot harmonisatie op gebieden van het intern beleid.

## 9. Beleid inzake ontwikkelingssamenwerking

De werkgroep beveelt aan de wettelijke en bestuursrechtelijke instrumenten voor het beheer van de EG/EU-ontwikkelingsprogramma's te vereenvoudigen en te versterken, waarbij het aantal regionale en sectoriële regels sterk dient te worden teruggebracht en het accent dient te liggen op strategische programmering.

Er bestond brede steun voor de opname van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in de algemene EU-begroting, zodat daarvoor dezelfde procedures zullen gelden als voor andere gebieden waarop financiële bijstand wordt verleend. Een dergelijke opname moet gepaard gaan met een verbetering van de efficiëntie en een sterkere gerichtheid op armoedebestrijding van de EU-ontwikkelingsprogramma's in het algemeen, en mag geen vermindering van de omvang van de bijstand aan de ACS-landen inhouden.

De werkgroep erkent dat het ontwikkelingsbeleid zijn eigen doeleinden heeft, die deel uitmaken van de beginselen en de doelstellingen van het externe optreden van de EU, maar onderstreept dat moet worden gezorgd voor samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en andere aspecten van het externe optreden alsmede de externe aspecten van het intern beleid van de EU, aangezien ontwikkelingsbijstand gezien moet worden als een onderdeel van de algemene strategie van de Unie ten aanzien van derde landen.

## 10. Rol van het Europees Parlement

De werkgroep erkende dat de huidige bepalingen van artikel 21 VEU met betrekking tot het GBVB tot tevredenheid stemmen. Ze moeten evenwel in die zin worden aangevuld dat de persoon die het ambt van HV bekleedt, wordt betrokken bij de vervulling van de in artikel 21 VEU beschreven taken (raadpleging over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen, alsmede voorlichting over de ontwikkeling van het GBVB).

Daarnaast waren verscheidende leden van mening dat de inbreng van het EP in de handelspolitiek moet worden vergroot.

## 11. Financiering van het GBVB

Gezien de constatering dat het huidige GBVB-aandeel in de EU-begroting ontoereikend is en



dat de bestaande procedures te omslachtig zijn voor een snelle financiering van activiteiten, beveelt de werkgroep het volgende aan:

- het GBVB-gedeelte van de EU-begroting moet voorzien in voldoende middelen om het hoofd te kunnen bieden aan onverwachte crises en werk te kunnen maken van nieuwe politieke prioriteiten op internationaal vlak;
- aan de persoon die het ambt van HV bekleedt, dient een bepaalde mate van autonomie te worden verleend voor het financieren van activiteiten die nodig zijn voor de vervulling van zijn mandaat. Met name zou er binnen de EU-begroting een efficiënt mechanisme moeten bestaan waarmee de persoon die het ambt van HV bekleedt, met spoed maatregelen ter voorbereiding van civiele crisisbeheersingsoperaties kan financieren; daarvoor moet hij dan wel over duidelijke richtsnoeren van de Raad beschikken en de toestemming van het PVC hebben. Daarbij moeten de door de begrotingsautoriteit vastgestelde budgettaire plafonds in acht worden genomen <sup>2</sup>;
- om op onverwachte ontwikkelingen te kunnen inspelen, moet in de voornaamste bijstandsprogramma's in een ruimere marge van niet-toegewezen middelen worden voorzien;
- er moeten passende procedures worden ingesteld om snel middelen te kunnen uitgeven en onverwijld te kunnen handelen.

## 12. Internationale overeenkomsten

- De werkgroep beveelt aan dat in het nieuwe verdrag één afzonderlijke afdeling wordt opgenomen met de bepalingen betreffende het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten, waarin wordt bepaald dat de Raad de machtiging voor het openen van onderhandelingen verleent, onderhandelingsrichtsnoeren uitvaardigt en de overeenkomsten sluit, en waarin wordt bepaald wie er namens de Unie optreedt, naar gelang van het onderwerp van de overeenkomst.
- Wanneer het toepassingsgebied van een overeenkomst binnen zowel het huidige Gemeenschapsterrein als de huidige titels V en/of VI VEU valt, beveelt de werkgroep

---

<sup>2</sup> Tevens dienen er middelen ter financiering van crisisbeheersingsoperaties met een defensiecomponent te worden aangewezen (zie de aanbevelingen van Werkgroep VIII).

aan dat, indien mogelijk, één enkele overeenkomst wordt gesloten, en dat de Raad op basis van het hoofddoel en de rechtsgrondslag van de overeenkomst bepaalt welke procedure voor de onderhandelingen wordt gevolgd. In dat verband zou de Raad ook aangeven wie er namens de Uni onderhandelt: bijvoorbeeld de persoon die het ambt van HV bekleedt en de Commissie gezamenlijk, dan wel de Commissie of de HV alleen, onder toezicht van een Comité.

### 13. Externe vertegenwoordiging

- de werkgroep beveelt aan dat de Unie, waar passend, ernaar streeft dat de statuten van internationale organisaties zodanig worden gewijzigd dat het lidmaatschap van de Unie mogelijk wordt.
- De werkgroep is van mening dat de Unie, waar passend, moet streven naar een formele status of, zo mogelijk, volwaardig lidmaatschap van relevante gespecialiseerde internationale organisaties, zonder dat dit ten koste gaat van de status van de lidstaten in die organisaties.
- de Eurozone-leden van de werkgroep, gesteund door anderen, spreken hun steun uit voor één vertegenwoordiging van de Eurozone in de internationale financiële instellingen, en bevelen aan te zoeken naar een oplossing voor de invulling van de interactie tussen één vertegenwoordiging en de verplichtingen van de lidstaten.
- de werkgroep was het erover eens dat de lidstaten hun standpunten in internationale organisaties en conferenties onderling beter moeten coördineren teneinde overeenstemming te bereiken over EU-standpunten en over strategieën om deze te ondersteunen.
- De werkgroep beveelt aan dat indien er een overeengekomen standpunt van de Unie bestaat, de Unie, indien van toepassing, in internationale fora één enkele woordvoerder heeft.
- om de herkenbaarheid, de duidelijkheid en de continuïteit van de externe vertegenwoordiging van de EU bij derde landen te verbeteren, moeten de taken op dit gebied naar het oordeel van de werkgroep worden toevertrouwd aan de persoon die het ambt van HV bekleedt, met name in bijeenkomsten in het kader van de politieke dialoog.

# GEDETAILEERD VERSLAG VAN DE BESPREKINGEN

## DEEL B

### **I. Inleiding**

1. Werkgroep VII heeft de in haar mandaat (CONV 252/02) genoemde vraagstukken systematisch behandeld. De besprekingen van de werkgroep vonden plaats tegen de achtergrond van de uitkomsten van het plenaire debat dat de Europese Conventie aan het externe optreden van de EU heeft gewijd (op 11 en 12 juli 2002) en van de door het praesidium voorgedragen discussienota over het externe EU-optreden (CONV 161/02). De werkgroep heeft de volgende personen gehoord: Chris Patten, commissaris voor externe betrekkingen, Javier Solana, secretaris-generaal van de Raad en hoge vertegenwoordiger voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, Pascal Lamy, commissaris voor handelspolitiek, Poul Nielson, commissaris voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp, en Pierre de Boissieu, plaatsvervangend secretaris-generaal van de Raad.
2. Het uitgangspunt van de besprekingen van de werkgroep was de algemene erkenning dat de Unie als internationale speler een belangrijke ontwikkeling heeft doorgemaakt en dat haar rol de afgelopen jaren in toenemende mate erkenning heeft gekregen in de wereld. Tegelijkertijd worden ook de verwachtingen steeds groter, zowel binnen als buiten de Unie. De uitdagingen van de globalisering en de groeiende onderlinge afhankelijkheid van staten en regio's maken het noodzakelijk dat de Unie een krachtige en geloofwaardige internationale rol op zich neemt, niet alleen in economisch maar ook in politiek opzicht. De centrale vraag is dan ook niet óf de Unie een rol heeft te vervullen, maar hoe zij zichzelf moet organiseren om haar fundamentele waarden doeltreffend en coherent te bevorderen, zich sterk te maken voor haar gemeenschappelijke belangen en bij te dragen tot het overkoepelende doel van wereldwijde vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling.
3. De werkgroep heeft acht vergaderingen gehouden, waarvan één, gewijd aan civiele crisisbeheersing, gezamenlijk met Werkgroep VIII - Defensie. De leden hebben een aanzienlijk aantal schriftelijke bijdragen ingediend in de vorm van werkdocumenten, terwijl het secretariaat

een aantal documenten heeft opgesteld die als bijdrage aan het debat dienst hebben gedaan (zie de lijst in de bijlage). Aangelegenheden in verband met defensie zijn door een afzonderlijke werkgroep behandeld.

4. De brede scala aan onderwerpen die de werkgroep heeft behandeld, kunnen onder de volgende algemene aanduidingen worden gegroepeerd:
  - gemeenschappelijke belangen, doelstellingen en beginselen
  - bevoegdheden
  - samenhang en doelmatigheid van het optreden, dankzij structuren, instrumenten en besluitvormingsprocedures
  - internationale overeenkomsten
  - externe vertegenwoordiging en diensten

## **II. Opmerkingen vooraf**

5. Tijdens de besprekingen hebben de leden van de werkgroep een aantal opmerkingen van algemene aard gemaakt. Om te beginnen werd algemeen erkend dat de Unie bijzonder gebaat zou zijn bij een gezamenlijk optreden in de wereld. Het wordt steeds moeilijker voor de lidstaten om zelfstandig invloed uit te oefenen op de internationale ontwikkelingen. Daar komt bij dat het proces van Europese integratie ertoe heeft geleid dat de lidstaten thans meer belangen en waarden delen dan voorheen en dat een geïntegreerde benadering vereist is, wil de EU hiervoor in de wereld op kunnen komen.
6. Ten tweede werd erkend dat een gezamenlijk optreden in de wereld in hoge mate afhangt van de politieke wil van en de solidariteit tussen de lidstaten. Dit geldt in het bijzonder voor het buitenlands beleid, dat in veler ogen de kern van de nationale soevereiniteit vormt. Ook werd erkend dat de perceptie van internationale gebeurtenissen soms sterk verschilt per lidstaat en dat dit dikwijls leidt tot verschillende reacties of een verschillende intensiteit van reacties. In dit verband werd het nut beklemtoond van mechanismen die ertoe kunnen bijdragen dat de standpunten dichter tot elkaar komen en dat er een gevoel van verbondenheid tussen de lidstaten groeit.

7. Op de derde plaats werd opgemerkt dat het externe optreden betrekking heeft op een groot aantal beleidsgebieden, dat er op sommige gebieden eerder sprake is van uiteenlopende nationale opvattingen dan op andere, en dat sommige beleidsgebieden of activiteiten binnen bepaalde internationale organisaties zich beter lenen voor rechtsinstrumenten en regelgeving dan andere. Dit vereist dan ook verschillende regelingen en procedures in de Europese besluitvorming en implementatie. Dit bestaan van verschillende regelingen en procedures maakt dat coördinatie tussen de verschillende beleidsgebieden van essentieel belang is. In het bijzonder geldt dit voor crisisbeheer en defensieaangelegenheden.
8. Ten vierde werd erkend dat er weliswaar aanzienlijke collectieve middelen beschikbaar zijn op EU-niveau, maar werd opgemerkt dat de lidstaten over veel meer nationale (financiële en personele) middelen beschikken die zij internationaal zouden kunnen inzetten. Benadrukt werd daarom dat beleidsvorming op Europees niveau erop gericht moet zijn alle beschikbare middelen op samenhangende wijze in te zetten en dat Europese beleidsvorming een katalysator zou moeten zijn voor de inzet van nationale middelen om gemeenschappelijke EU-doelstellingen na te streven.
9. Ten vijfde werd erop gewezen dat de afgelopen jaren reeds aanzienlijke vooruitgang op dit terrein is geboekt. Bij het beraad over de vraag hoe het huidige systeem verder kan worden uitgebouwd, zou moeten worden nagegaan welke succesvolle elementen er tot op heden zijn geweest en dient te worden voortgebouwd op de tot dusverre geboekte successen.

### **III. Gemeenschappelijke belangen, beginselen en doelstellingen**

10. De werkgroep heeft een gedachtewisseling gehouden over de vraag hoe de EU het best haar gemeenschappelijke belangen in kaart kan brengen en hoe de prioriteiten voor EU-optreden in de wereld zouden kunnen worden vastgesteld. De werkgroep wees op de noodzaak om de onderliggende beginselen en algemene doelstellingen van alle deelterreinen van het externe optreden van de EU beter te omschrijven in het Verdrag, op een manier die duidelijk is voor het publiek en de partners van de EU.
11. De werkgroep heeft ook een document van het secretariaat besproken waarin een voorstel wordt gedaan voor de omschrijving van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de EU op basis van de huidige Verdragsteksten inzake verschillende beleidsgebieden en aanbevelingen van de leden van de werkgroep. De werkgroep heeft een zeer ruime mate van overeenstemming bereikt over een tekst (opgenomen in deel A van het verslag) die de "beginselen en doelstellingen" omschrijft, en heeft aanbevolen, deze tekst in het verdrag op te nemen.

12. Er wordt van uitgegaan dat deze beginselen en doelstellingen ook in aanmerking worden genomen bij externe aspecten van intern EU-beleid, zodat het externe en het interne beleid niet met elkaar in strijd zijn. De werkgroep merkte op dat deze beginselen en doelstellingen ook de leidraad moeten vormen voor de betrekkingen van de Unie met de naburige landen en regio's.
13. Ten aanzien van de status van dit document werden verschillende mogelijkheden geopperd. Sommigen stelden voor, de ontwerp-tekst in het tweede deel van het toekomstige verdrag op te nemen, terwijl de tekst volgens anderen een algemene richtsnoer op de achtergrond zou moeten blijven totdat de door het praesidium op te stellen definitieve versie van het constitutionele verdrag beschikbaar is.
14. In dit verband was de werkgroep het erover eens dat het nuttig zou zijn de relevante artikelen van de huidige Verdragen die de verschillende aspecten van het extern beleid van de EU bestrijken, in het nieuwe verdrag in één afdeling samen te brengen. De mogelijkheid om verschillende regelingen voor verschillende beleidsgebieden te hanteren, zou daarmee onverlet worden gelaten.
15. Wanneer de algemene beginselen en doelstellingen zijn vastgesteld, zou het voor de EU gemakkelijker zijn gemeenschappelijke belangen te bepalen en een strategie ter verdediging daarvan overeen te komen. De werkgroep was van mening dat gemeenschappelijke belangen collectief in de Raad bepaald moeten worden. Ook werd de mogelijkheid geopperd om de persoon die de functie van HV voor het GBVB vervult, meer macht te geven bij de bepaling van gemeenschappelijke belangen van de EU in het buitenlands beleid. De werkgroep wees op de rol van de Commissie als verdedigster van de gemeenschappelijke belangen, en verzocht haar rol in dit opzicht te versterken. De werkgroep was het erover eens dat het belangrijk is, dat op grond van algemene doelstellingen een passend mechanisme wordt ingesteld om specifieke doelstellingen en belangen te formuleren, alsmede strategieën om ze actief te bevorderen.
16. Er werd in dit verband herinnerd aan de rol van de Europese Raad bij de vaststelling van de beginselen en algemene richtsnoeren. De leden benadrukten ook het belang van het jaarlijkse document van de Commissie betreffende de strategische prioriteiten en het jaarlijkse debat van de Raad over het buitenlands beleid van de EU, alsook de werkzaamheden op dit gebied van het Europees Parlement, dat in de praktijk ver buiten de beperkte rol is getreden die het

krachtens de bestaande Verdragen heeft. De werkgroep nam ook nota van de besluiten van de Europese Raad van Sevilla over de meerjarenprogrammering van de werkzaamheden van de Raad en de actieve rol die de Commissie daarbij moet spelen. Voorts werd voorgesteld dat de Europese Raad ieder jaar een strategisch plan aanneemt, waarin specifiek de doelstellingen van de Unie op het gebied van het externe optreden worden omschreven en dat wordt opgenomen in het werkprogramma van de Raad, in overeenstemming met het jaarlijkse document van de Commissie betreffende de strategische prioriteiten. Met de uitvoering van deze door de Europese Raad vast te stellen strategische doelstellingen en de behartiging van deze belangen zou de Raad Extern Optreden worden belast.

#### IV. Bevoegdheden

17. Wat de bevoegdheid van de Unie op het gebied van het GBVB betreft, is in het Verdrag bepaald dat de lidstaten in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie geven, dat zij samenwerken om hun wederzijdse politieke solidariteit te versterken en tot ontwikkeling te brengen, en dat zij zich onthouden van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen. De lidstaten zijn dus gehouden ervoor te zorgen dat hun nationale beleid in overeenstemming is met de op EU-niveau overeengekomen standpunten. De werkgroep was het erover eens dat er geen behoefte aan is, in een lijst vast te leggen welke bevoegdheden de Unie op het gebied van het GBVB moet hebben, en er werd aan herinnerd dat het verdrag geen grenzen stelt aan de potentiële toepassingsgebieden en intensiteit van een gemeenschappelijk beleid op dit gebied. Op het gebied van het GBVB en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (titel VI van het VEU, JBZ), is de Raad thans krachtens het verdrag bevoegd om namens de Unie overeenkomsten te sluiten. Toekenning aan de Unie van één rechtspersoonlijkheid, zoals door Werkgroep III wordt voorgesteld, zou duidelijkheid scheppen omtrent de mogelijkheid voor de Unie om overeenkomsten op haar bevoegdheidsgebieden te sluiten.
18. De werkgroep merkte op dat het EG-verdrag expliciet bevoegdheden op het gebied van het externe optreden aan de Gemeenschap verleent, onder meer voor het sluiten van internationale overeenkomsten, en dat het Hof van Justitie impliciet de externe bevoegdheden van de Gemeenschap heeft erkend ten aanzien van internationale overeenkomsten die moeten worden gesloten voor de uitvoering van interne beleidsmaatregelen of als

weerspiegeling van haar interne bevoegdheden op gebieden waarop zij die bevoegdheid heeft uitgeoefend door secundaire wetgeving aan te nemen. De werkgroep achtte het dienstig de rechtspraak van het Hof expliciet vast te leggen om het optreden van de Unie in een geglobaliseerde wereld te vergemakkelijken, met name wanneer het om de externe dimensie van intern beleid en optreden gaat. Derhalve was de werkgroep het erover eens dat in het verdrag moet worden bepaald dat de Unie volledig bevoegd is voor het sluiten van overeenkomsten betreffende onderwerpen die onder haar interne bevoegdheden vallen, volgens de stemprocedure die in de Raad van toepassing is voor de interne wetgevingsactiviteit (gewoonlijk SGM). De werkgroep was het erover eens dat een uitdrukkelijke bepaling in deze zin de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de lidstaten onverlet moet laten. Eén lid was van mening dat deze verdragsbepaling geen inbreuk mag vormen op de bepalingen betreffende de handelspolitiek in het Verdrag van Nice. Op het gebied van de expliciete externe bevoegdheden erkende de werkgroep dat de afbakening van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten van het ene beleidsterrein tot het andere verschilt. Eén lid was van mening dat meer terreinen van extern beleid, en meer externe aspecten van het intern beleid, tot de uitsluitende bevoegdheden van de Unie moeten gaan behoren.

## **V. Samenhang en doelmatigheid van het optreden**

19. Het van essentieel belang om een zo groot mogelijke samenhang en doeltreffendheid van het externe optreden van de EU te waarborgen, in weerwil van de variërende afbakening van de bevoegdheden van de Unie/Gemeenschap en de lidstaten, de variërende rol van de actoren (instellingen en lidstaten) en de verschillende besluitvormingsprocedures op de verschillende gebieden.
20. De werkgroep was het erover eens dat de Unie, om een optimale invloed op het wereldtoneel uit te oefenen, al haar instrumenten, zowel de politieke als de economische, gecoördineerd en synergetisch moet gebruiken. Er werd ook benadrukt dat een samenhangende aanpak in internationale zaken de geloofwaardigheid van de Unie tegenover haar partners vergroot. Er werd op gewezen dat de Unie over een grote verscheidenheid aan instrumenten en hulpmiddelen beschikt; o.a. programma's voor technische en economische samenwerking met



derde landen, financiële middelen voor humanitaire hulp, financiële middelen voor programma's voor ontwikkelingssamenwerking, regelingen om gezamenlijke diplomatieke demarches overeen te komen en uit te voeren, optreden van het voorzitterschap en de HV, instrumenten voor conflictpreventie, regelingen om verschillende soorten bilaterale en multilaterale overeenkomsten te sluiten, verschillende mogelijkheden voor optreden in het kader van internationale organisaties en multilaterale fora; en onlangs heeft de Unie een begin gemaakt met de totstandbrenging van een crisisbeheersingscapaciteit, die ook het inzetten van personeel op het terrein omvat. Daarnaast kunnen veel van de interne beleidsmaatregelen en acties van de Unie gevolgen hebben voor haar betrekkingen met de wereld buiten haar grenzen.

21. Ondanks de vorderingen die er de afgelopen jaren zijn gemaakt, was de werkgroep van mening dat de huidige architectuur verder verbeterd zouden kunnen worden om een beter gecoördineerd gebruik van de verschillende instrumenten mogelijk te maken. Er zijn tijdens de besprekingen verscheidene opties naar voren gebracht met betrekking tot de structuren binnen de instellingen, de betrekkingen tussen de instellingen en actoren, alsmede de instrumenten en de besluitvorming.

**a) Structuren binnen en tussen de instellingen**

22. Verscheidene leden benadrukken dat er binnen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie regelingen ingevoerd moeten worden die een gecoördineerde aanpak bij de voorbereiding, behandeling, uitvoering en toetsing van het externe optreden van de EU vergemakkelijken en bevorderen.
23. In dit verband was de werkgroep van mening dat de zorg voor de samenhang van het externe optreden van de EU een gedeelde verantwoordelijkheid is van zowel de instellingen als de lidstaten wanneer die in het kader van de EU optreden. Er werd gewezen op de behoefte aan doelmatige coördinatiemechanismen op nationaal niveau, om te zorgen voor een meer samenhangende aanpak van de afzonderlijke lidstaten bij de werkzaamheden in de verschillende Raadsformaties, het Coreper, het PVC, de groepen en de comitéprocedures.
24. De werkgroep wees voorts op het belang van de rol van de Europese Raad bij de vaststelling van de algemene oriëntaties en de strategische richtsnoeren voor het buitenlands beleid van de EU en was van mening dat de Europese Raad een wezenlijke factor vormt ter waarborging van de algehele samenhang van het optreden van de EU op het wereldtoneel.

25. Wat betreft de werking van de Raad van Ministers, die belast is met de uitvoering van de door de Europese Raad vastgestelde beleidslijnen en algemene richtsnoeren, verheugde de werkgroep zich over het besluit van de Europese Raad van Sevilla om een Raadsformatie Algemene Zaken en Externe Betrekkingen in te stellen, die verantwoordelijk is voor de vraagstukken op het gebied van het externe optreden van de EU. Een groot aantal leden achtte het nuttig verder te gaan, en de dimensie extern optreden formeel te scheiden van de dimensie algemene zaken, in twee afzonderlijke Raadsformaties, hetgeen niet zou uitsluiten dat de lidstaten in beide formaties door dezelfde minister vertegenwoordigd kunnen zijn.
26. Een aanzienlijk aantal leden stond op het standpunt dat de Raad Extern Optreden moet worden voorgezeten door de persoon die het ambt van hoge vertegenwoordiger vervult, die niet langer belast zou worden met de taak van secretaris-generaal van de Raad. Andere leden, die weliswaar voorstander zijn van ontkoppeling van het ambt van HV van dat van secretaris-generaal van de Raad, plaatsten vraagtekens bij zijn rol als voorzitter van Raadszittingen. Zij meenden dat deze specifieke functie moeilijk verzoenbaar zou zijn met de overige hem toevertrouwde taken, en dat daarmee teveel verantwoordelijkheden bij één persoon zouden worden gelegd. Sommigen waren van mening dat de democratische verantwoordingsplicht met betrekking tot het handelen van de HV het best gewaarborgd kan worden wanneer de lidstaten de Raad blijven voorzitten. Anderen zagen geen probleem in dit opzicht en wezen op de voordelen die dit voorstel zou hebben voor de continuïteit en de samenhang in de werkzaamheden van de Raad Extern Optreden, alsook op het feit dat de Unie zodoende één vertegenwoordigende stem zou krijgen. De groep was het erover eens dat dit vraagstuk in een later stadium ook vanuit het oogpunt van de ruimere institutionele context kan worden gezien.
27. De werkgroep benadrukte dat er binnen de Commissie een centraal punt moet komen dat alle externe vraagstukken binnen de Commissiediensten coördineert, aangezien verschillende DG's zich met het externe optreden bezighouden en de interne beleidsmaatregelen een externe dimensie kunnen hebben. De werkgroep kwam overeen dat deze taak wellicht zou kunnen worden toevertrouwd aan een vice-voorzitter van de Commissie.

28. Wat het vraagstuk van de betrekkingen **tussen de instellingen en de actoren** betreft, hebben de besprekingen zich toegespitst op de rol van de HV voor het GBVB en die van de commissaris voor buitenlandse betrekkingen. De werkgroep was van mening dat er meer moet worden gedaan om te zorgen voor samenhang tussen de beslissingen op het gebied van het buitenlands beleid enerzijds, en de inzet van instrumenten en de beleidsvorming op het gebied van de buitenlandse betrekkingen anderzijds. Er werden verschillende opties gepresenteerd <sup>3</sup>:

29. **Eén optie** beveelt praktische maatregelen aan om de rol van de HV verder te versterken en de synergie tussen de taken van de HV en de rol van de Commissie op het gebied van de buitenlandse beleid betrekkingen te verbeteren, terwijl er wel twee gescheiden functies blijven bestaan. Voorstanders van deze optie wezen erop dat de schepping van het ambt van HV had geholpen het buitenlands beleid beter te definiëren en dit op een meer pro-actieve en doeltreffende wijze te voeren. Voortbouwend op deze positieve ervaring moet volgens hen worden getracht de rol van de HV te versterken, terwijl tegelijkertijd de synergie met de werkzaamheden van de Commissie moet worden vergroot. Er werd een aantal praktische voorstellen gedaan:

- formele erkenning van het recht van de HV om voorstellen te doen (naast het recht van het voorzitter, de lidstaten en de Commissie om voorstellen te doen);
- er worden aan de HV toereikende middelen toegekend om zijn taken uit te voeren (zie ook hieronder);
- deelneming van de HV aan alle vergaderingen van de Commissie betreffende het extern optreden (sommigen stelden voor hem de status van waarnemer bij dit college te geven);
- de HV en de RELEX-commissaris gaan meer werk gezamenlijk uitvoeren, onder meer de voorbereiding van gezamenlijke initiatieven die aan de Raad worden voorgelegd (zie ook hieronder) en gezamenlijk optreden tijdens zittingen van het Europees Parlement;
- intensievere samenwerking tussen hun diensten (met name in het kader van beleidsanalyse, gezamenlijke verslagen enz.), en eventueel samenvoeging van diensten op bepaalde gebieden en de oprichting van EU-delegaties/EU-ambassades.

Daarnaast werd voorgesteld, de functies van HV te scheiden van die van secretaris-generaal van de Raad, zodat de HV zich op zijn GBVB-taken kan concentreren. Sommigen waren voorts van mening dat de HV de Raad Extern Optreden dient voor te zitten (zie hierboven).

---

<sup>3</sup> De werkgroep merkte op dat de specifieke regelingen voor vraagstukken op defensiegebied zijn besproken in Werkgroep VIII.

30. Een aanzienlijk aantal leden was van mening dat een nauwere samenwerking, met behoud van de twee gescheiden functies van HV en RELEX-commissaris, niet voldoende zou zijn om over de gehele linie samenhang in het externe optreden van de EU te waarborgen. Zij zijn van mening dat er ingrijpendere institutionele wijzingen nodig zijn om de uitdaging van een verbetering van de samenhang aan te gaan.
31. Daarom werd **een tweede optie** gepresenteerd, waarin werd aanbevolen de functies van de HV volledig te laten opgaan in de Commissie. De voorstanders van deze optie zijn van mening dat de communautaire methode, die voor veel terreinen, met name voor de handelspolitiek, succesvol is geweest, zo vergaand als mogelijk op alle terreinen van het externe optreden moet worden ingevoerd. De samenvoeging zou de Unie één enkel centrum voor de beleidsvorming op het gebied van het externe optreden (met inbegrip van het GBVB) geven, dat zich bij de Commissie zou bevinden. De besluitvorming zou in handen van de lidstaten blijven door middel van de Europese Raad en de Raad van ministers, zoals thans het geval is voor communautaire aangelegenheden. De Commissie zou verantwoordelijk zijn voor beleidsinitiatieven en uitvoering van het beleid, alsmede voor de externe vertegenwoordiging op alle gebieden van het externe optreden van de Unie. Er zou slechts één administratieve instantie zijn, en volledige parlementaire controle. De samenvoeging zou geen betrekking hebben op het EVDB, dat aan een andere regeling zou worden onderworpen.
32. Voor een aanzienlijk aantal leden zou deze optie het meest doeltreffende antwoord zijn op de uitdaging om samenhang en consistentie in het externe optreden te brengen. Tegelijkertijd constateerden zij dat zij in dit stadium wellicht niet haalbaar is, aangezien er momenteel bij de lidstaten geen eensgezindheid bestaat over het vooruitzicht om het buitenlands beleid tot een uitsluitende/gedeelde bevoegdheid om te vormen, zoals zij dat wel hebben gedaan op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. De voorstanders van deze optie hielden vol dat dit het uiteindelijke doel moet blijven, maar konden vooralsnog ook wel akkoord gaan met de derde optie.
33. In de **derde optie**, die werd gepresenteerd als een compromisoplossing om de kloof tussen de eerste en de tweede optie te overbruggen, wordt aanbevolen de beide functies (HV en RELEX-commissaris) te laten vervullen door één persoon, die de titel "Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger" zou kunnen dragen<sup>4</sup>. Hij zou worden benoemd door de Raad, in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders bijeen, die met gekwalificeerde

---

<sup>4</sup> Tijdens de discussie werden er andere titels geopperd, zoals de "EU-minister van Buitenlandse Zaken". De heersende mening was dat de titel "Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger" het voordeel heeft niet samen te vallen met een titel die op nationaal niveau wordt gebruikt.

meerderheid een besluit neemt, na goedkeuring van de voorzitter van de Commissie en bekrachtiging van het Europees Parlement. De Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger zou voor aangelegenheden met betrekking tot het GBVB, rechtstreekse mandaten krijgen van, en verantwoording verschuldigd zijn aan, de Raad en tegelijkertijd een volwaardig Commissielid zijn, bij voorkeur met de rang van vice-voorzitter. Door de taken van HV voor het GBVB combineren met de taken die momenteel door de RELEX-commissaris worden vervuld, zou de Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger zorgen voor samenhang tussen het buitenlands beleid van de EU en de concrete maatregelen en instrumenten die de EU op het gebied van het externe optreden kan inzetten.

34. De voorstanders van deze optie erkenden dat voor besluiten en acties op het gebied van het GBVB een nauwe relatie met de lidstaten via de Raad vereist is. Zij waren daarom van mening dat de procedures voor aangelegenheden die onder het GBVB vallen enerzijds en communautaire aangelegenheden anderzijds gescheiden moeten worden gehouden. De Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger zou in zijn hoedanigheid van HV een formeel, maar niet uitsluitend, initiatiefrecht in de Raad hebben. Wanneer hij het initiatiefrecht op het gebied van het GBVB zou uitoefenen, zou de Commissie geen concurrerend initiatief mogen indienen. Zijn initiatieven met betrekking tot het GBVB en besluiten om deze in werking te doen treden, zouden niet vooraf door het college van Commissieleden moeten worden goedgekeurd. Besluiten over GBVB-aangelegenheden zouden als voorheen worden genomen in de Raad, volgens de procedures die voor dat beleidsterrein zijn vastgesteld (zie hieronder). Hij zou geen stemrecht hebben in de Raad. Wat betreft de aangelegenheden die thans onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, zou de Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger in zijn hoedanigheid van RELEX-commissaris voorstellen aan het college doen en volledig deelnemen aan de besluitvorming in het college. Besluiten van het college zouden worden genomen volgens de bestaande normale procedures (meerderheid van stemmen). De Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger zou in de plaats van de huidige Trojka de externe vertegenwoordiging van de Unie op zich nemen.
35. Voor de omvang van de taken die aan de Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger zouden worden toevertrouwd, werden de volgende regelingen voorgesteld: hij zou de beschikking krijgen over een aantal plaatsvervangers/assistenten voor het GBVB of speciale vertegenwoordigers met specifieke/thematische verantwoordelijkheden, die op zijn voorstel door de

Raad zouden worden benoemd en die onder zijn gezag zouden werken. Daarnaast zou er een taakverdeling bestaan onder de Commissieleden met portefeuilles die verband houden met de communautaire aspecten van het externe optreden, zoals heden het geval is. Sommige leden huldigden de opvatting dat hij zou moeten worden bijgestaan door twee plaatsvervangers (één voor GBVB-vraagstukken en één voor zijn ambt van Commissielid).

36. Wat betreft de organisatorische aspecten van de diensten neigde men algemeen naar de opvatting dat onnodige doublures van diensten zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Een grote meerderheid bleek voorstander van de oprichting van één gezamenlijke dienst, bestaande uit ambtenaren van het DG RELEX, ambtenaren van het secretariaat-generaal van de Raad en gedetacheerd personeel van de nationale diplomatieke diensten. Deze dienst zou onder het gezag staan van de Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger wanneer dit ambt in het leven geroepen zou worden. Ook werd voorgesteld, de huidige Commissiedelegaties om te vormen tot EU-delegaties/ambassades.
37. De leden die twijfels hadden over deze optie, vroegen zich af of zij wel verenigbaar is met het collegialiteitsbeginsel, en waren van mening dat de omvang van de verantwoordelijkheid te groot is voor één persoon.
38. De werkgroep wees op de overheersende rol van de Europese Raad bij de vaststelling van de beleidslijnen en algemene richtsnoeren van het buitenlands beleid van de EU en de centrale rol van de Raad van ministers voor de uitvoering daarvan. Op die basis werd een vierde optie gepresenteerd, die bestaat in de oprichting van een ambt van "EU-minister van Buitenlandse Zaken", die rechtstreeks onder het gezag van de voorzitter van de Europese Raad zou worden gesteld en de functies van HV en RELEX-commissaris zou combineren. Hij zou de Raad Extern Optreden voorzitten. In deze optie zou het optreden van zo'n "EU-minister van Buitenlandse Zaken" worden onderbouwd door operationele maatregelen, die zouden zorgen voor de doelmatigheid en de samenhang van de door de Europese Raad en de Raad overeengekomen beleidsmaatregelen. Doel zou zijn, de samenhang tussen de door de Raad overeengekomen beleidslijnen en de operationele verantwoordelijkheden van de Commissie op het gebied van het externe optreden te vergroten, met inachtneming van de bevoegdheden die aan elk van de instellingen zijn toegekend.

39. Sommige leden van de werkgroep waren van mening dat er een verband kon bestaan tussen een eventuele hervorming van de functies van de HV en de RELEX-commissaris en de organisatie van het voorzitterschap van de Europese Raad. Een meerderheid van de leden maakte echter bezwaar tegen een permanente voorzitter van de Europese Raad. De werkgroep merkte op dat dit voorstel bredere institutionele implicaties zou hebben die zouden moeten worden besproken door de voltallige vergadering.
40. Aan het slot van de besprekingen en ondanks de verschillen van inzicht, bleek er een ruime steun te bestaan voor de schepping van het ambt van "Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger", zoals beschreven in optie 3. Vanwege de institutionele implicaties van deze kwestie wenste een aantal leden zijn akkoord afhankelijk te stellen van het vinden van bevredigende oplossingen voor het gehele institutionele kader.

#### **b) Instrumenten en besluitvorming**

41. Behalve door structurele wijzigingen in en tussen de instellingen, kan volgens de leden meer samenhang worden bewerkstelligd door middel van instrumenten en besluitvorming:
- Teneinde de samenhang te versterken, besprak de werkgroep het gebruik van instrumenten die verschillende beleidsterreinen bestrijken, namelijk zowel het GBVB als andere aspecten van het externe optreden.
  - Wat de doelmatigheid van het optreden betreft, besprak de werkgroep de besluitvormingsprocedures op het gebied van het GBVB en de communautaire beleidsterreinen.
42. De werkgroep constateerde dat Werkgroep IX, die zich heeft gebogen over de vereenvoudiging van de instrumenten en besluitvormingsprocedures, heeft aanbevolen, rechtsinstrumenten in het kader van het GBVB de vorm van beschikkingen te geven.
43. Alle leden waren het erover eens dat het van belang is dat de EU een dynamisch buitenlands beleid heeft waarmee zij snel kan inspelen op internationale ontwikkelingen. Er werd in dit verband gewezen op de noodzaak om in "real time" te kunnen reageren. De leden bevestigden dat het voor het handelingsvermogen in een buitenlands beleidsvraagstuk bepalend is dat de politieke wil aanwezig is en dat de opvattingen van de lidstaten convergeren.

44. De werkgroep wees erop dat de stemprocedures, en vervolgens het gebruik van SGM, voor bepaalde beleidsterreinen zijn vastgesteld op grond van wetgeving en wetgevings-harmonisatie. Het GBVB is geen beleidsgebied waarop via wetgeving vorderingen worden gemaakt, en is derhalve minder geschikt voor gebruik van SGM. De werkgroep was het er evenwel over eens dat SGM als laatste redmiddel om een patstelling te doorbreken een positief effect kan hebben op het bereiken van consensus in de Raad. Er werd in dit verband opgewezen dat de Raad zelfs op communautaire beleidsgebieden zelden tot stemming overgaat. Daarnaast bevestigde de werkgroep dat het geldende verdrag reeds voorziet in het gebruik van SGM op GBVB-gebied, en wel in het kader van gemeenschappelijke strategieën en voor besluiten ter uitvoering van gemeenschappelijke optredens en gemeenschappelijke standpunten, hoewel deze mogelijkheden in de praktijk niet zijn gebruikt in het kader van de gemeenschappelijke strategieën.
45. Een groot aantal leden voegde daaraan toe dat de huidige unanimiteits eis het handelingsvermogen van de Unie beperkt en resulteert in een beleid dat bepaald wordt door het minst ambitieuze standpunt. Zij vreesden dat in een uitgebreide Unie het risico van een "GBVB-inertie" zou toenemen indien aan de unanimiteits eis wordt vastgehouden. Om dit probleem te verhelpen pleitte een aanzienlijk aantal leden voor uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op GBVB-gebied. Velen bepleitten de invoering van gekwalificeerde meerderheid als algemene regel (behoudens voor besluiten op militair/defensiegebied), en waren van mening dat het loutere bestaan van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid tot meer consensus in de Raad zou leiden. Sommige leden meenden evenwel dat buitenlandse beleidsvraagstukken zich niet lenen voor besluitvorming bij stemming, aangezien het voor een lidstaat moeilijk zou zijn zich in een minderheidspositie geplaatst te zien met betrekking tot een vraagstuk waar zijn nationale belangen in het geding zijn. Sommigen wezen erop dat gekwalificeerde meerderheid op GBVB-gebied voorts derde landen meer inzicht zou geven in de interne meningsverschillen in de EU, en zo het GBVB minder doeltreffend zou maken. Door sommigen werd geopperd dat eerstgenoemd nadeel zou kunnen worden ondervangen door te voorzien in een "noodrem", die een lidstaat zou toestaan zich in uitzonderlijke gevallen te beroepen op vitale nationale belangen om een stemming te voorkomen en het besluit naar de Europese Raad te verwijzen, en door sommige leden werd een vrijwaringsclausule in de trant van het huidige artikel 23, lid 2, VEU voorgesteld. Anderen meenden dat dit een snelle besluitvorming op GBVB-terrein in de weg zou staan.



46. Ondanks deze uiteenlopende standpunten was de werkgroep in het algemeen voorstander van een beter gebruik van de bestaande bepalingen voor gekwalificeerde meerderheid. Hoewel geconstateerd werd dat er geen eensgezindheid bestond over een verdere uitbreiding van de besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, kon de werkgroep het erover eens worden dat het toekomstige verdrag een bepaling moet bevatten die de Europese Raad de mogelijkheid biedt om (met eenparigheid van stemmen) te besluiten het gebruik van SGM op GBVB-gebied uit te breiden. Dat zou de flexibiliteit en de ontwikkeling van een sterker GBVB ten goede komen.
47. In verband met samenhang en efficiëntie werd opgemerkt dat het instrument van de "gemeenschappelijke strategieën", dat bij het Verdrag van Amsterdam is ingevoerd en voor het communautaire beleid, het JBZ en het GBVB bedoeld is, in de praktijk niet vaak was gebruikt en, door de manier waarop dergelijke gemeenschappelijke strategieën zijn opgesteld, niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. Verscheidene leden betreurden het dat de mogelijkheid van meer besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid, die met de creatie van de gemeenschappelijke strategieën is ingevoerd, in de praktijk niet is benut. Er werd desalniettemin gewezen op het belang van zo'n instrument, ongeacht of dat de specifieke naam van gemeenschappelijke strategie draagt, als een concreet en operationeel instrument om te zorgen voor een geïntegreerde aanpak op het gebied van het externe optreden van de EU en om ervoor te zorgen dat, wanneer er een gemeenschappelijke strategie is bepaald, alle instrumenten voor het optreden, ongeacht de aard ervan (handelspolitiek, ontwikkeling, migratie, enz.) worden gebruikt op een wijze die consistent is met die strategie. Sommigen waren van mening dat de doelmatigheid kan worden verhoogd door dat soort strategieën niet door de Europese Raad, maar door de Raad te laten aannemen. De werkgroep heeft geconstateerd dat Werkgroep IX heeft aanbevolen, gemeenschappelijke strategieën, evenals andere GBVB-instrumenten, in het kader van het toekomstige verdrag de vorm van beschikkingen te geven.
48. De werkgroep besprak de mogelijkheid, die ook door HV Solana en commissaris Patten werd geopperd, om een nieuw type initiatief tot een extern optreden van de EU in te voeren. Zo'n gezamenlijk initiatief, waarbij een aanpak wordt voorgesteld om aspecten van het buitenlands beleid en instrumenten voor de externe betrekkingen te integreren, zou kunnen worden ingediend door de Europese Buitenlandse Vertegenwoordiger (of de HV) en de Commissie. Er werd onderstreept dat deze nieuwe vorm van initiatief om die reden kan worden gebruikt ongeacht de oplossingen die worden gevonden voor het institutionele kader. Deze voorstellen zouden betrekking kunnen hebben op de betrekkingen van de EU met een bepaald land of een bepaalde regio, dan wel een meer thematische aanpak kunnen hebben. Het gezamenlijke voorstel zou ter aanneming worden voorgelegd aan de Raad en worden uitgevoerd door de verschillende instellingen/actoren op het gebied van de aan hen verleende bevoegdheden.

49. Verscheidene leden konden zich vinden in de uitbreiding van het gebruik van besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid door de Raad wanneer dit soort gezamenlijke initiatieven aan hem worden voorgelegd. Men was het er algemeen over eens dat dergelijke gezamenlijke initiatieven waarschijnlijk een gemeenschappelijk belang van de EU zouden weerspiegelen en een maximale steun van de afzonderlijke lidstaten zouden genieten. Eén lid achtte uitbreiding van het gebruik van SGM tot dit soort voorstellen alleen aanvaardbaar indien gezamenlijke initiatieven worden ingediend door een HV wiens functies niet met die van de RELEX-commissaris zouden worden gecombineerd, en door de Commissie.
50. Er werden ook nog andere opties gepresenteerd om de negatieve gevolgen van de algemene unanimiteitsregel te beperken. Deze hadden onder meer betrekking op een "constructieve stemonthouding", hetgeen zou aansluiten op de versterkte politieke solidariteit. De lidstaten zouden zich niet tegen een optreden van de EU moeten verzetten, tenzij hun vitale nationale belangen op het spel zouden staan. Er werd op gewezen dat het gebruik van constructieve stemonthouding de lidstaten niet zou ontslaan van hun verplichting om 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 ervan op het wereldtoneel. Gesteld werd dat constructieve stemonthouding kan worden beschouwd als middel om bij te dragen tot het bereiken van consensus en het kweken van wederzijds vertrouwen.
51. Sommige leden waren van mening dat vormen van operationele samenwerking tussen een beperkt aantal lidstaten, als een "coalitie van bereidwilligen" om bepaalde operationele maatregelen in het kader van de uitvoering van Raadsbesluiten te nemen, zou kunnen bijdragen tot een versterking van het GBVB.
52. Met betrekking tot de doelmatigheid in de handelspolitiek nam de werkgroep nota van de opmerking van commissaris Lamy dat, de handelspolitiek weliswaar een exclusieve bevoegdheid van de EG/EU is - en voor sommige aspecten een gedeelde bevoegdheid - maar dat niet voor alle terreinen van de handel besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid geldt. Deze abnormaliteit werd beschouwd als een belemmering voor een doelmatig optreden van de Unie bij multilaterale en bilaterale handelsbesprekingen. In de werkgroep bestond brede steun voor het gebruik van SGM op alle terreinen van de handelspolitiek, inclusief diensten en intellectuele eigendom, onverminderd de huidige beperkingen met betrekking tot harmonisatie op gebieden van het intern beleid. Sommige leden wensten vast te houden aan de bepalingen met betrekking tot deze aspecten van de handelspolitiek alsmede de bestaande bevoegdheidsafbakening overeenkomstig het Verdrag van Nice.

53. De werkgroep besprak de dringende noodzaak om zowel het doel als de rol van het ontwikkelingsbeleid van de EG/EU te verduidelijken, zowel ten opzichte van dat van de lidstaten als ten opzichte van het extern beleid in andere sectoren. Er werd onderstreept dat, om de doelmatigheid en de samenhang van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, dat een aanvullende bevoegdheid op die van de lidstaten vormt, te verbeteren, de doelstellingen van de ontwikkelingsprogramma's van de EG/EU verder zouden moeten worden verduidelijkt, en de meerwaarde van EG/EU-activiteiten in de bestrijding van de armoede zou moeten worden vastgesteld. De wettelijke en bestuursrechtelijke instrumenten voor het beheer van de EG/EU-ontwikkelingsprogramma's behoeven vereenvoudiging en versterking, en het aantal regionale en sectoriële regels daarin zou aanzienlijk moeten worden verlaagd. De werkgroep wees erop dat moet worden bevestigd dat de uitbanning van armoede het centrale doel is van het ontwikkelingsbeleid van de EU en dat de inspanningen moeten worden geconcentreerd op de lage-inkomenslanden. Sommigen onderstreepten dat de bevordering en eerbiediging van de mensenrechten van cruciaal belang zijn. De EG/EU-programma's moeten daarom gehierarchiseerd worden om deze doelstellingen te weerspiegelen, en vervolgens moet de besluitvorming inzake de toewijzing van de middelen plaatsvinden in het kader van een strategische aanpak op de lange termijn, gebaseerd op objectieve criteria voor de bevordering van ontwikkeling.
54. Sommigen betoogden dat er ook besluitvorming op EU-niveau moet komen voor het gebruik van hulp op nationaal niveau. De EG/EU-middelen vertegenwoordigen een aanzienlijk deel van de totale mondiale steunverlening (10%), maar de som van de nationale begrotingen van de lidstaten vormen een nog hoger percentage (45%), hetgeen het totaal op 55% van de mondiale ODA brengt. De huidige regeling en afbakening van bevoegdheden heeft vaak geleid tot een situatie waarin de EU een zestiende donor was, naast de donorprogramma's van de EU-lidstaten. Dat versterkt de noodzaak van nauwe samenwerking en complementaire activiteiten om de doelmatigheid van de totale steunverlening van de EU (gefinancierd uit de EU-begroting en op nationale basis) te verbeteren en het risico van overlappende activiteiten te verkleinen. De lidstaten dienen te trachten gemeenschappelijke standpunten of opvattingen uit te dragen in internationale fora waarin het internationaal ontwikkelingsbeleid wordt bepaald. In internationale ontwikkelingsorganisaties moeten de lidstaten hun verantwoordelijkheden overeenkomstig hun lidmaatschap blijven uitoefenen, maar zij moeten tevens de door de EU bepaalde gemeenschappelijke beleidsstandpunten in aanmerking nemen.
55. De werkgroep erkende dat het ontwikkelingsbeleid zijn eigen doeleinden heeft, die deel uitmaken van de beginselen en de doelstellingen van het externe optreden van de EU, maar

onderstreept dat er ook moet worden gezorgd voor samenhang tussen ontwikkelings-samenwerking en andere aspecten van het externe optreden van de EU, aangezien ontwikkelingshulp gezien moet worden als een onderdeel van de algemene strategie van de Unie ten aanzien van derde landen. Ook is het van belang ervoor te zorgen dat alle beleidsmaatregelen van de EU op intern en extern gebied elkaar onderling ondersteunen en onderling samenhangen. De werkgroep nam nota van de opmerking van commissaris Nielson dat, om de EU efficiënter te maken in haar ontwikkelingsbeleid, de beleidsvorming op EU-niveau de lidstaten in sterkere mate zou moeten binden ten aanzien van hetgeen zij op nationaal niveau doen.

56. In de werkgroep bestond brede steun voor opname van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in de communautaire begroting, waardoor het zou worden onderworpen aan dezelfde procedures als de andere terreinen van communautaire financiële bijstand. Een dergelijke opname moet gepaard gaan met een verbetering van de efficiëntie en de gerichtheid op armoedebestrijding van de EG-ontwikkelingsprogramma's in het algemeen. Door sommigen werd voorts benadrukt dat zo'n opname in de begroting op zodanige wijze moet worden uitgevoerd dat ze in geen geval tot een vermindering van de omvang van de bijstand aan de ACS-landen leidt.
57. De werkgroep wees voorts op de specifieke aard van de humanitaire hulp, waarop de beginselen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid van toepassing zijn, niet alleen ten gevolge van internationale verplichtingen, maar ook om ervoor te zorgen dat de steun effectief en zonder extra risico's voor het leven van de hulpverleners wordt verleend.

**c) Financiering van het GBVB**

58. De werkgroep was het erover eens dat doelmatigheid in het GBVB nauw samenhangt met de beschikbaarheid van toereikende middelen, zowel wat volume als wat procedures betreft. Het huidige GBVB-gedeelte van de begroting is ontoereikend gebleken om noodzakelijk geachte acties ter ondersteuning van het externe beleid van de EU uit te voeren, en de huidige procedures zijn te omslachtig om een snelle financiering van activiteiten mogelijk te maken. Op begrotingsgebied moet zowel wat volume als wat procedure betreft voldoende flexibiliteit bestaan om snelle en passende acties van de Unie mogelijk te maken. Er was ruime steun in de werkgroep om de huidige regeling te vereenvoudigen en te verbeteren en beter af te stemmen op de behoeften van de EU. Daarbij werd vooral het voorbeeld van de financiering van de speciale vertegenwoordigers aangehaald, en

onderstreept werd dat moet worden gezorgd voor een passende financiering van de speciale vertegenwoordigers uit de Gemeenschapsbegroting, indien mogelijk met snellere procedures. Ook werd voorgesteld in een ruimere marge van niet-toegewezen middelen (5 à 10%) in de voornaamste bijstandsprogramma's te voorzien, om de Unie in staat te stellen snel op onverwachte crises te reageren of nieuwe politieke prioriteiten te bekostigen.

59. De werkgroep was van oordeel dat de persoon die het ambt van hoge vertegenwoordiger bekleedt, meer inspraak moet krijgen in de wijze waarop het GBVB-gedeelte van de begroting wordt gebruikt, en dat hij initiatieven moet kunnen voorstellen. Een aantal leden stelde voor om die persoon een zekere mate van autonomie te geven voor de financiering uit de Gemeenschapsbegroting van activiteiten die voor de vervulling van zijn mandaat noodzakelijk worden geacht. Sommige leden stelde voor om hem een autonome beslissingsbevoegdheid te geven over een specifiek, beperkt gedeelte van de GBVB-begroting. De werkgroep nam er in het bijzonder nota van dat moet worden voorzien in een doeltreffend mechanisme in de Gemeenschapsbegroting, dat de persoon die het ambt van hoge vertegenwoordiger bekleedt de mogelijkheid biedt om met spoed de maatregelen ter voorbereiding van civiele crisisbeheersingsoperaties te financieren. Het gebruik van deze middelen zou worden geregeld door duidelijke richtsnoeren van de Raad en onderworpen zijn aan de goedkeuring van het PVC, en daarbij zouden de door de begrotingsautoriteit vastgestelde begrotingsplafonds in acht moeten worden genomen <sup>5</sup>. De werkgroep nam nota van de huidige procedures voor humanitaire hulp, waarbij een zekere mate van beslissingsbevoegdheid is toegekend aan de directeur van ECHO/het Commissielid. De werkgroep nam voorts nota van de informatie van de Commissie betreffende het snellereactiemechanisme dat is ingesteld om een snelle reactie bij crisisbeheersing mogelijk te maken. De werkgroep was het er voorts over eens dat de activiteiten inzake begrotingsbeheer een bevoegdheid van de Commissiediensten moeten blijven en dat onnodige doublures moeten worden voorkomen, en verder dat de beginselen betreffende de begrotingscontrole en het verlenen van kwijting moeten blijven gelden.

#### **d) Rol van het Europees Parlement**

60. Wat de rol van het EP in het GBVB betreft, nam de werkgroep er nota van dat de huidige bepalingen van artikel 21 VEU raadpleging over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen, alsmede voorlichting over de ontwikkeling van het GBVB vereisen. Zij kwam overeen dit artikel aan te vullen om de persoon die het ambt van HV bekleedt formeel bij de vervulling van deze taken te betrekken. Voorts kwam de werkgroep overeen dat er moet worden gezorgd voor geregelde gedachtewisselingen over GBVB-vraagstukken tussen het EP en de nationale parlementen.

---

<sup>5</sup> Tevens dienen er middelen ter financiering van crisisbeheersingsoperaties met een defensiecomponent te worden aangewezen (zie de aanbevelingen van Werkgroep VIII).

61. In de handelspolitiek zou, naar de mening van verscheidene leden, de rol van het EP versterkt moeten worden; zij verwezen daarbij naar het verslag van Werkgroep III.

## VI Internationale overeenkomsten

62. De werkgroep wees op het belang van de werkzaamheden van Werkgroep III Rechtspersoonlijkheid en de relevantie ervan voor het vraagstuk de externe vertegenwoordiging. Zij herinnerde aan de steun van de Conventie voor de aanbeveling de Europese Unie één expliciete rechtspersoonlijkheid te verlenen. Voorts werd er nota van genomen dat het nuttig kan zijn om in een mogelijkerwijs gehergroepeerde afdeling van het Verdrag betreffende het externe optreden van de EU (zie punt 14) bepalingen, of bij voorkeur één enkele bepaling, op te nemen met betrekking tot onderhandelingen over en sluiting van internationale overeenkomsten, waarin wordt vermeld wie in deze aangelegenheden besluiten namens de Unie neemt. In die bepaling(en) zou kunnen worden aangegeven, zoals Werkgroep III aanbeveelt, dat de Raad toestemming verleent voor de opening van onderhandelingen, de onderhandelingsrichtsnoeren verstrekt en de overeenkomsten sluit. Daartoe zijn niet noodzakelijk wijzigingen van de specifieke procedureregels naar gelang van het onderwerp van de overeenkomst nodig. Sommige leden pleitten ervoor te bepalen dat het Europees Parlement moet instemmen met alle internationale overeenkomsten, ook overeenkomsten op het gebied van de internationale handelspolitiek (de huidige beperking waarin artikel 300, lid 3, VEG voorziet, zou dan worden geschrapt).

63. Wat betreft het voeren van de onderhandelingen zou het huidige artikel 300 VEG van toepassing zijn indien de betrokken overeenkomst uitsluitend onder de huidige Gemeenschapsbevoegdheid valt, en zouden de artikelen 24/38 van toepassing zijn indien de overeenkomst uitsluitend onder de huidige titels V of VI valt. Wanneer het toepassingsgebied van een overeenkomst zowel onder de huidige Gemeenschapsbevoegdheid als onder de huidige titels V en/of VI VEU valt (thans "pijleroverschrijdend gemengd karakter" genoemd), zijn volgens de werkgroep twee oplossingen mogelijk, namelijk het sluiten van twee verschillende overeenkomsten, of het sluiten van één overeenkomst; voorts beval de werkgroep aan, dat waar mogelijk gestreefd moet worden naar sluiting van één enkele overeenkomst. In dit laatste geval zou de procedure voor de onderhandelingen over en de sluiting van de overeenkomst door de Raad worden vastgesteld aan de hand van het hoofddoel van de overeenkomst en de rechtsgrondslag ervan. Daarbij zou de Raad aangeven wie er namens de Unie onderhandelt: bijvoorbeeld de persoon die het ambt van hoge vertegenwoordiger bekleedt, samen met de Commissie, dan wel de Commissie of de HV alleen, onder toezicht van een comité.

## VII. Diensten en externe vertegenwoordiging

64. Wat betreft de organisatorische aspecten van de diensten kan volgens de werkgroep een aantal aanbevelingen worden overeengekomen ongeacht de institutionele oplossingen aan de top. Zij was het erover eens dat doublures van diensten voorkomen moeten worden. Met betrekking tot de persoon die het ambt van hoge vertegenwoordiger bekleedt, was de werkgroep het er over eens dat het essentieel is dat hij in Brussel voldoende personeel ter beschikking heeft, en onderstreepte zij het belang van de uitbreiding van het personeel met gedetacheerde diplomaten en ambtenaren van de Commissie en het secretariaat van de Raad. De tijdelijke detachering van leden van nationale diplomatieke diensten zou helpen om de synergie met de lidstaten te vergroten en de capaciteit inzake beleidsanalyse verder te versterken. Een aantal leden stelde voor om het Politiek en Veiligheidscomité een grotere rol te geven bij het verstrekken van politieke richtsnoeren aan de hoge vertegenwoordiger.
65. Volgens de werkgroep zijn de huidige regelingen voor de externe vertegenwoordiging van de EU in multilaterale fora onvoldoende duidelijk, en zou één vertegenwoordiging ten goede komen aan het vermogen van de EU om op het wereldtoneel doeltreffend en overtuigend op te treden. Volgens sommigen is verscheidenheid in de vertegenwoordiging hoe dan ook onvermijdelijk, gelet op de verschillende actieterrains en de verschillen in de afbakening van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten. De werkgroep was het erover eens dat de lidstaten hun standpunten in internationale organisaties en conferenties onderling beter moeten coördineren teneinde overeenstemming te bereiken over EU-standpunten en strategieën om deze te ondersteunen. De werkgroep kwam voorts overeen dat wanneer er een overeengekomen standpunt van de Unie is, de Unie, indien passend, één woordvoerder moet hebben. Ook opperde zij dat de EU-coördinatie met betrekking tot de VN-veiligheidsraad zou kunnen worden verbeterd.
66. De werkgroep achtte de EU-vertegenwoordiging in internationale organisaties een complex en gevoelig onderwerp. De leden waren verheugd dat de EG door de Commissie op het gebied van de handelspolitiek op een duidelijke en doeltreffende wijze wordt vertegenwoordigd. Verscheidene leden waren van oordeel dat op de andere beleidsgebieden waarvoor de bevoegdheden volgens een akkoord tussen de lidstaten op supranationaal niveau zullen worden uitgeoefend, de vertegenwoordiging in internationale gremia in overeenstemming met

interne regelingen moet geschieden. Verscheidene leden pleitten voor een volwaardig lidmaatschap van de EU van internationale organisaties, terwijl sommigen dit problematisch achtten, omdat dit volgens hen in strijd zou zijn met de rechten van de lidstaten, zonder dat de invloed van de Unie er significant door zou worden vergroot. De werkgroep nam er nota van dat de statuten van de internationale organisaties die werkzaam zijn op gebieden waarvoor de Unie bevoegd is, zouden moeten worden gewijzigd voordat de Unie ertoe zou kunnen toetreden. De werkgroep kwam overeen dat de Unie, waar passend, wijzigingen in de statuten van internationale organisaties moet nastreven om het lidmaatschap van de Unie mogelijk te maken. Een vertegenwoordiging van de Unie zou de bevoegdheid van de lidstaten als subjecten van internationaal recht en de status van de lidstaten in internationale organisaties onverlet laten. Dit zou bijdragen tot een algemene versterking van het vermogen van internationale organisaties om de mondiale "governance" te verbeteren. De Eurozoneleden van de werkgroep, gesteund door anderen, spraken zich uit voor één vertegenwoordiging van de Eurozone in internationale financiële instellingen. Sommige leden onderstreepten dat besluiten in IFI's tot maatregelen van de lidstaten leiden, en de werkgroep stelde derhalve voor dat er een oplossing wordt gevonden voor de invulling van de interactie tussen één vertegenwoordiging en de verplichtingen van de lidstaten. De Commissie werd verzocht dit vraagstuk te bestuderen en voorstellen te formuleren.

67. Wat betreft de externe vertegenwoordiging in bilaterale betrekkingen, waren de leden van oordeel dat de huidige regelingen kunnen worden verbeterd ten einde voor meer duidelijkheid en continuïteit te zorgen. De toestand is bijzonder onbevredigend wat betreft bijeenkomsten in het kader van de politieke dialoog, waar te veel sprekers namens de EU het woord voeren (voorzitterschap, hoge vertegenwoordiger, trojka, Commissie, lidstaten). Er werd op gewezen dat in de diplomatie veel afhangt van vertrouwen en persoonlijke betrekkingen. De werkgroep was in dit verband van oordeel dat de persoon die het ambt van hoge vertegenwoordiger bekleedt, de Unie dient te vertegenwoordigen, aangezien dat de zichtbaarheid van de Unie, de duidelijkheid en de continuïteit op het wereldtoneel ten goede zou komen.
68. Sommigen zijn van oordeel dat de vertegenwoordiging op het hoogste politieke niveau (staatshoofden of regeringsleiders) moet worden toevertrouwd aan een permanente voorzitter van de Europese Raad. Een meerderheid van de leden is gekant tegen het voorstel om een permanente voorzitter van de Europese Raad in te stellen. De werkgroep vond dat dit voorstel bredere institutionele implicaties heeft en daarom in de plenaire zitting moet worden besproken.



69. Wat betreft vertegenwoordiging in het buitenland pleitte de werkgroep voor de oprichting van een diplomatieke academie van de EU die de opleiding van jonge diplomaten alsmede bijscholing verzorgt, voor de oprichting van een diplomatieke dienst, naast die van de lidstaten en voor de ontwikkeling van een nauwere samenwerking tussen de externe diensten van de Unie en die van de lidstaten. De werkgroep stelde voor om de huidige delegaties van de Commissie om te vormen tot delegaties, c.q., zoals sommigen voorstelden, ambassades van de EU, die voor aangelegenheden in verband met het GBVB zouden werken onder het gezag van de persoon die het ambt van hoge vertegenwoordiger bekleedt, en onder het gezag van de Commissie voor de overige aspecten van het extern optreden. Het personeel ervan zou bestaan uit ambtenaren van de Commissie en het Raadssecretariaat, alsmede gedetacheerde leden van de nationale diplomatieke diensten. Deze delegaties/ambassades van de EU zouden ook diensten kunnen verlenen voor lidstaten die in een bepaald land niet vertegenwoordigd zijn. Er werd tevens opgemerkt dat de diplomatieke vertegenwoordigingen van lidstaten nauw met de EU-delegaties moeten samenwerken en dat zij moeten worden aangemoedigd om steun te verlenen en informatie te verstrekken aan de persoon die het ambt van HV bekleedt.

---

## WERKDOCUMENTEN – WG VII – EXTERN OPTREDEN

Datum	WD	AUTEUR	Titel
23.09.	1	<i>De heer Göran Lenmarker</i>	Proposal to the European Convention on EU trade policy
24.09.	2	<i>De heer Elmar Brok</i>	Letter from Mr Brok to Mr Dehaene
02.10.	3	<i>De heer Alain Lamassoure</i>	Déclaration des principes des relations extérieures de l'Union
04.10.	4	<i>De heer Louis Michel</i>	Intervention
08.10.	5	<i>De heer Alain Lamassoure</i>	Politique Étrangère : Quel Rôle Pour L'Union Européenne ?
15.10.	6	<i>Secretariaat</i>	Les capacités des institutions de l'Union européenne en matière d'action extérieure
15.10.	7	<i>Secretariaat</i>	Principals and objectives of EU external action
15.10.	8	<i>De heer Javier Solana</i>	Address
15.10.	9	<i>De heer Poul Nielson</i>	Address
15.10.	10	<i>De heer Pascal Lamy</i>	Intervention
28.10.	11	<i>De heer Adrian Severin</i>	Promoting the community method in the External actions of the EU
28.10.	12	<i>De heer Michael Attalides</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	13	<i>De heer Michel Barnier</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	14	<i>Secretariaat</i>	Une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures
29.10.	15	<i>Secretariaat</i>	Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l'action extérieure de l'Union européenne
4.11.	16	<i>De heer Bobby Mc Donagh</i>	Improving the efficiency and effectiveness of the CFSP
5.11.	17	<i>De heer Gunter Pleuger</i>	Double hat
7.11.	18	<i>Mevrouw Danuta Hübner</i>	External representation of the EU
8.11.	19	<i>Mevrouw Teija Tiilikainen</i>	Towards a more effective EU in international relations
8.11.	20	<i>De heer Louis Michel</i>	Les Relations extérieures de l'union européenne
8.11.	22	<i>De heer Bobby McDonagh</i>	Comments on Legal Personality
8.11.	23	<i>De heer Göran Lenmarker</i>	EU external action
11.11.	24	<i>Commissiedocument, gepresenteerd door de heer Michel Barnier</i>	CFSP financing: CFSP budget execution during the last 3 years and Flexibility in financing CFSP
11.11.	25	<i>De heer Bobby McDonagh</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
11.11.	26	<i>De heer Elmar Brok</i>	The External Representation of the European Union
12.11.	27	<i>De heer Peter Hain</i>	Reform of EC Development Policy
15.11.	29	<i>De heer Christopher Patten</i>	Intervention at joint meeting with WG VIII 14/11/2002
21.11.	48	<i>De heer Poul Nielson</i>	Note on Humanitarian Assistance
21.11.	49	<i>De heer Pierre Lequiller</i>	Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?
21.11.	50	<i>De heer Gijs de Vries</i>	Improving joint actions in CFSP
25.11.	53	<i>De heer Hans Martin Bury</i>	Some Questions and Answers regarding the 'Double Hat' of High-Representative and Commissioner for External Relations
03.12.	55	<i>De heer Iñigo Méndez de Vigo</i>	Towards the establishment of a common European diplomacy
03.12.	56	<i>De heer Peter Hain</i>	Recommendations on development cooperation