

## 9 Externe vertegenwoordiging van de EU en haar lidstaten na Lissabon

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is de vraag actueel wie de Unie naar buiten toe vertegenwoordigt. Duidelijk is dat het Verdrag van Lissabon de Unie meer mogelijkheden geeft om op het terrein van het externe optreden een meer slagvaardige en coherente rol op het wereldtoneel te spelen. De belangrijkste wijzigingen op dit terrein zijn de Vaste Voorzitter van de Europese Raad, de HV en de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO).

Het ICER-advies inzake de externe vertegenwoordiging van de EU en haar lidstaten na Lissabon geeft een analyse van de juridische situatie na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Het geeft zowel de situatie weer voor het onderhandelen over akkoorden als voor de externe vertegenwoordiging van de Unie en de lidstaten bij internationale organisaties. De belangrijkste conclusie uit het stuk is dat, behalve bij zaken waarvoor de Unie exclusief bevoegd is en bij aangelegenheden die onder het GBVB vallen, de lidstaten zelf bevoegd zijn op te treden, maar er voor kunnen kiezen zich te laten vertegenwoordigen. Dit kan bijvoorbeeld door de Commissie, de EU-vertegenwoordiging, het roulerend voorzitterschap of een 'lead negotiator' zijn.

Hieronder worden enige uitgangspunten gegeven voor de vraag wie de Unie en de lidstaten zou moeten vertegenwoordigen in internationale organisaties en bij internationale onderhandelingen. Van belang is dat een Nederlandse stellingname over deze hele materie pas definitief kan worden, op het moment dat er een alomvattend voorstel hierover ligt. Het op 25 maart verschenen concept-EDEO-besluit voorziet hier niet in.

Het gaat in deze notitie overigens uitdrukkelijk niet om alle internationale organisaties, maar om die organisaties waarbij de EU een delegatie heeft, waarvan alle lidstaten lid zijn en die opereren op het terrein waar naast de lidstaten ook de EU bevoegdheden heeft. Organisaties als de NAVO vallen om deze reden buiten de scope van deze notitie. De Raad van Europa de OVSE, en de VN-organisaties vallen er wel binnen. Overigens streeft Nederland er naar dat snel werk wordt gemaakt van een verhoogde status van de EU bij VN-organisaties vanwege de gewenste coherentie en slagkracht van de Unie. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de verhoogde status van de EU afhankelijk is van de bereidheid van de VN-organisaties en haar leden om deze status aan de EU te verlenen.

Algemeen uitgangspunt is dat het Verdrag in alle gevallen leidend moet zijn. Dit betekent onder meer dat op het terrein van het GBVB de voorzitter van de Europese Raad op zijn niveau (artikel 15 VEU), en de HV (en de Uniedelegaties) op hun niveau verantwoordelijk zijn voor de externe vertegenwoordiging van de Unie (art. 27 VEU). De Commissie zorgt op de andere terreinen voor de externe vertegenwoordiging van de Unie (art. 17 VEU) voorzover het een bevoegdheid van de EU betreft. De lidstaten behouden een keuze of en door wie zij zich laten vertegenwoordigen voor aangelegenheden die tot hun eigen bevoegdheden moeten worden gerekend (zie ICER-notitie).

Een tweede algemeen uitgangspunt is dat Nederland streeft naar een slagvaardig en coherent optreden van de Unie en de lidstaten. Dit impliceert dat Nederland zoveel mogelijk gezamenlijk met de EU-partners zal optrekken waarbij steeds bekeken moet worden op welke wijze de EU en de lidstaten het meest effectief zouden kunnen optreden. Nederland levert binnen de EU een inspanningsverplichting dat de EU in de wereld zo veel mogelijk met één geluid spreekt. Een dergelijke benadering draagt ertoe bij dat de EU in mondiale en

grote regionale verdragen wordt gezien als een belangrijke speler met invloed. De positie die de EU binnen een internationale organisatie heeft en de expertise van de Commissie, van de Uniedelegatie, van het voorzitterschap en van de lead negotiator zijn punten die hierbij in overweging moeten worden genomen.

Kanttekening hierbij is dat Nederland de eerstkomende tijd op praktisch niveau bij niet-GBVB-beleidssectoren en bij specifieke dossiers de komende tijd gediend blijft bij een maximale flexibiliteit. Met de tijd zal duidelijk worden wat EU-instellingen willen en het krachtenveld van de lidstaten is. Dan kan beter worden bepaald waarmee de Nederlandse belangen en inzichten het best worden gediend.

#### Internationale organisaties

Omdat niet altijd voldoende duidelijk is wie onder het nieuwe Verdrag de Unie en de lidstaten bij internationale organisaties vertegenwoordigt, heeft de Europese Raad in richtsnoeren die hij op 29 en 30 oktober 2009 heeft aanvaard, bepaald dat nog verder gesproken zou moeten worden over de EU-delegaties die geaccrediteerd zijn bij internationale organisaties 'on a case by case basis'. In Coreper is afgesproken dat de EU-delegaties en het voorzitterschap samen een discussie zouden leiden en een stuk zouden opstellen dat als basis zou kunnen dienen voor besluitvorming in Brussel. In verschillende steden waar zetels van internationale organisaties zijn gevestigd, zoals New York en Genève, is hierop een matrix opgesteld met voorstellen over wie de externe vertegenwoordiging en de interne coördinatie op zich zou nemen. Ondanks herhaaldelijk aandringen door onder meer Nederland heeft dit er nog niet toe geleid dat dit onderwerp in Brussel is geagendeerd. Het Spaanse Voorzitterschap stelt zich op het standpunt dat HV Ashton eerst met een voorstel moet komen.

Ondertussen komt de vraag wie de EU en de lidstaten vertegenwoordigt bij internationale organisaties wel steeds op. In sommige gevallen is door het roulerend voorzitterschap en de Uniedelegatie besloten vooruit te lopen op een discussie in Brussel en zijn taken overgedragen aan de Uniedelegatie. Hieronder volgt een aantal handvatten, dat zouden kunnen dienen bij het bepalen van de Nederlandse positie wanneer er opnieuw een standpunt moet worden ingenomen over de vraag wie de Unie en de lidstaten naar buiten toe vertegenwoordigt en wie de interne coördinatie leidt.

Het is op dit moment niet mogelijk eenduidig aan te geven hoe het krachtenveld in deze discussie is omdat er nog geen voorstel ligt waarop lidstaten kunnen reageren. Het aantal internationale organisaties waar deze materie speelt is groot en divers en in de hoofdsteden worden mogelijk andere posities ingenomen dan bij de delegaties.

#### Algemeen

1. Nederland zal blijven aandringen op een discussie in Brussel op basis van de informatie die door de EU-vertegenwoordigingen en het roulerend voorzitterschap is opgesteld en een voorstel hierover van de HV.
2. Nederland erkent dat er grote verschillen bestaan tussen de verschillende internationale organisaties, de wijze waarop zij georganiseerd zijn en de vraag of de EU lid is of slechts waarnemer. Daarom kan e.e.a. per geval tot andere uitkomsten leiden.
3. Nederland levert binnen de EU een inspanningsverplichting dat de EU in de wereld zo veel mogelijk met één geluid spreekt, ook waar er geen volledige bevoegdheid is voor de EU. Dit kan verwezenlijkt worden door de Commissie, het voorzitterschap of een lead negotiator.

#### Specifiek

4. Zoals gesteld verzorgt de Uniedelegatie (of de Commissie) sinds het Verdrag van Lissabon de externe vertegenwoordiging van de Unie, voor zover de EU op een bepaald terrein bevoegd is. Echter, zolang de EU een onvoldoende status heeft in een internationale organisatie zal dat betekenen het EU-standpunt voorlopig niet door de vertegenwoordiger van de HV of de Commissie wordt uitgedragen, maar door het roulerend voorzitterschap, de regionale afdeling van een internationale organisatie (zoals bijvoorbeeld in het geval van de ITU) of door de afzonderlijke lidstaten of door een combinatie hiervan; in veel gevallen zal de EU namelijk geen lid, maar slechts waarnemer zijn in organisaties cq anderszins geen volwaardig lid zijn. Hierdoor zal de EU pas laat cq als laatste mogen spreken, zoals in VN-kader. In sommige gevallen zal ook de EU niet aan alle overleggen mogen deelnemen. Ook kan een overweging zijn dat het Europese geluid krachtiger naar voren kan worden gebracht. Een andere reden te kiezen voor roulerend voorzitterschap, lidstaten of combinatie daarvan is als de Uniedelegatie zodanig krap bemenst is of gebrek aan expertise heeft dat dit een effectief optreden belemmert. Bij de positiebepaling zal Nederland zich laten leiden door het voornoemde tweede algemene uitgangspunt van effectiviteit van de EU en de lidstaten. Nederland zal daarbij voorkomen in een geïsoleerde positie te raken in de discussie over externe vertegenwoordiging.
5. Voor het uitdragen van een standpunt op een terrein dat tot bevoegdheid van de lidstaten behoort (voor de terreinen waar de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheden hebben), hebben de lidstaten de keuze of en door wie zij zich laten vertegenwoordigen. Een lidstaat kan zich laten vertegenwoordigen door de Uniedelegatie, maar vertegenwoordiging door het roulerende voorzitterschap blijft eveneens mogelijk. Ook hier geldt dat Nederland zich bij de positiebepaling zal laten leiden door hetgeen het meest effectief is voor de EU en de lidstaten.
6. Indien het effectiever is dat ook lidstaten de gemeenschappelijke positie uitdragen of met eigen expertise aanvullen, heeft dat de voorkeur van Nederland. Dit ligt met name voor de hand voor een aantal gespecialiseerde internationale organisaties, zoals de Raad van Europa. Dit ligt ook voor de hand indien de expertise op een bepaald terrein bij vertegenwoordigers van de lidstaten ligt. Nederland kan altijd zelf het woord voeren over onderwerpen die tot de nationale bevoegdheden behoren.

#### Internationale onderhandelingen

Ook bij internationale onderhandelingen is niet altijd duidelijk wie de onderhandelingen voert en de delegatie leidt. Ook hier is meer duidelijkheid gewenst, al is het alleen al om te voorkomen dat deze discussie telkens opnieuw moet worden gevoerd. Nederland hanteert daarom voor internationale onderhandelingen de volgende uitgangspunten:

#### Algemeen

1. Ook over de vertegenwoordiging van de EU en haar lidstaten bij internationale onderhandelingen, wenst Nederland een discussie ten principale in Brussel. Nederland zal hierop aandringen.
2. Nederland levert binnen de EU een inspanningsverplichting dat de EU in de wereld zo veel mogelijk met één geluid spreekt, ook waar geen volledige bevoegdheid is voor de EU.
3. Nederland streeft er naar om in het onderhandelingsmandaat voldoende flexibiliteit in te bouwen om de externe vertegenwoordiger(-s) van de EU in staat te stellen om in de loop van de onderhandelingen het woordvoerderschap door te kunnen zetten.

Specifiek

4. Bij gedeelde bevoegdheden van de EU en de lidstaten, hebben de lidstaten voor wat betreft de eigen bevoegdheden en indien er overeenstemming over de gemeenschappelijke inzet de volgende keuze: vertegenwoordiging door de Unie (Commissie dan wel HV), door het voorzitterschap, door een 'lead negotiator' of door de lidstaat zelf. Bij de positiebepaling zal Nederland zich laten leiden door het voornoemde tweede algemene uitgangspunt van effectiviteit van de EU en de lidstaten. Aspecten die bij de effectiviteit een rol spelen zijn het onderwerp waar het om draait, de moeilijkheidsgraad van de onderhandelingen en de mate van deskundigheid/geschiktheid van de woordvoerder.
5. De situatie is anders in geval er een gemeenschappelijke positie is ingenomen, dan moet worden besloten of de HV (of haar vertegenwoordiger) danwel de Commissie de Unie en de lidstaten vertegenwoordigt. Dit zal steeds in een machtiging moeten worden bepaald. Het zwaartepunt van het voorgenomen verdrag of standpunt bepaalt daarbij de aanwijzing van het hoofd van het onderhandelingsteam: HV of Commissie.
6. Op terreinen die tot de bevoegdheid behoren van de lidstaten en waar geen gemeenschappelijke positie is, blijft Nederland volledig bevoegd eigen onderhandelingen te voeren.

Tot besluit

De komende jaren zal naarmate duidelijker wordt wat de EU-instellingen willen en het krachtenveld van de lidstaten zich beter aftekent, het bovenstaande nader moeten worden uitgewerkt. Dan kan worden bepaald hoe per beleidsterrein en per dossier de Nederlandse belangen en inzichten het beste worden gediend, door optreden als partij bij een verdrag, lidstaat en/ of gecoördineerd in EU-verband. Het Nederlandse standpunt kan dan beter worden gedifferentieerd naar de verhouding tussen EU en lidstaten wat betreft:

1. gemengde akkoorden/ internationale regelgeving;
2. deelname aan mondiale organisaties (woordvoering in onderhandelingen);
3. ambassades van lidstaten en EU-delegaties in derde landen.

Wanneer de EU intern orde op zaken heeft gesteld, kan ook kwalitatief de externe vertegenwoordiging daarop worden afgestemd.

De Coördinatie Commissie concludeerde met instemming kennis te kunnen nemen van het ICER-advies inzake de externe vertegenwoordiging van de EU en haar lidstaten en dit ter vaststelling door te geleiden aan de Ministerraad. Nederland zal blijven aandringen op bespreking in Brussel van het onderwerp 'externe vertegenwoordiging van de EU en haar lidstaten na Lissabon'. Nederland zal bij discussies ter zake in raads kader de uitgangspunten hanteren, zoals die in de notitie hierboven zijn geschetst ten aanzien van internationale organisaties en internationale onderhandelingen. Nederland zal naarmate in Brussel in EU-verband meer duidelijkheid ontstaat, zijn standpunt over de wenselijke vertegenwoordiging per terrein (gemengde akkoorden, deelname aan mondiale organisaties, ambassades in derde landen) per beleidsveld en per dossier verder ontwikkelen.