

VERSLAG

van: de Voorzitter van Werkgroep III "Rechtspersoonlijkheid"

aan: de leden van de Conventie

Betreft: Eindverslag van Werkgroep III "Rechtspersoonlijkheid"

I. INLEIDING

1. Overeenkomstig het mandaat van het praesidium van de Conventie moest de werkgroep de volgende aangelegenheden behandelen:
 - de consequenties van een uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie;
 - de consequenties van de samenvoeging van die rechtspersoonlijkheid met die van de Gemeenschap;
 - de gevolgen daarvan voor de vereenvoudiging van de verdragen.

2. De groep heeft deze vraagstukken uitvoerig besproken en heeft daartoe een aantal vooraanstaande deskundigen gehoord¹. Uit de besprekingen is gebleken dat men het er in zeer grote mate over eens is (één lid was tegen) dat de Unie voortaan uitdrukkelijk over één enkele rechtspersoonlijkheid moet beschikken, die in de plaats komt van de bestaande rechtspersoonlijkheden.

¹ Zie lijst in de bijlage.

3. De groep heeft vervolgens van gedachten gewisseld over de consequenties van de samenvoeging van de rechtspersoonlijkheden voor de samenvoeging van de verdragen en zij is tot de slotsom gekomen dat de Unie over één enkele constitutionele tekst dient te beschikken (bestaande uit twee delen, waarvan het eerste deel bepalingen van constitutionele aard zou bevatten). De groep was tevens van mening dat door samenvoeging van de rechtspersoonlijkheden en, eventueel, van de Verdragen, handhaving van de huidige pijlerstructuur een anachronisme zou worden. Derhalve meende zij dat afschaffing van deze pijlerstructuur zou bijdragen tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de opzet van de Unie.
4. De groep is voorts nagegaan welke gevolgen de éne rechtspersoonlijkheid van de Unie zou hebben voor de procedures voor onderhandelingen over overeenkomsten en zij is tot de bevinding gekomen dat in het nieuwe verdrag één artikel zou moeten worden opgenomen, gebaseerd op het huidige artikel 300 VEG, waaraan de artikelen 24 en 38 van het VEU zouden worden toegevoegd. Wat artikel 24 VEU betreft, is een aantal wijzigingen voorgesteld om rekening te houden met de éne rechtspersoonlijkheid van de Unie. Het was in dit verband van fundamenteel belang om eenvoudiger en doeltreffender procedures te concipiëren voor onderhandelingen over overeenkomsten, met name overeenkomsten die onder verschillende pijlers tegelijk vallen. De groep heeft zich ook gebogen over de externe vertegenwoordiging van de Unie.
5. De groep heeft nog andere aspecten behandeld, waarover een ruime consensus is bereikt, met name de noodzaak om te voorzien in een rechterlijke toetsing en in een systematische raadpleging van het Europees Parlement. Op een aantal punten zal dit werk wellicht door de werkgroep extern optreden worden voortgezet.
6. Hoewel de voorstellen van de groep soms op bestaande huidige teksten zijn gebaseerd, is benadrukt dat sommige van haar aanbevelingen herzien of aangevuld kunnen worden al naar gelang de richting die de Conventie in de toekomst zal uitgaan, met name wat betreft de bevoegdheidsverdeling, de pijlerstructuur, de procedures en de taken van de instellingen.
7. Gelet op het resultaat van de besprekingen heeft de groep besloten algemene en meer technische aanbevelingen te presenteren.

II. UITDRUKKELIJKE TOEKENNING VAN RECHTSPERSOONLIJKHEID AAN DE UNIE

8. De werkgroep heeft met grote meerderheid (één lid was tegen) besloten aan te bevelen dat de rechtspersoonlijkheid van de Unie uitdrukkelijk wordt erkend. Geconstateerd werd dat de huidige situatie in meer dan een opzicht dubbelzinnig is en afbreuk kan doen aan de bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak en de rechtszekerheid, die onontbeerlijk zijn in de internationale betrekkingen met derde landen en internationale organisaties.
9. De werkgroep heeft de twee keuzemogelijkheden overwogen: ofwel zou de Unie rechtspersoonlijkheid hebben naast die van de Gemeenschap en Euratom, ofwel zou de Unie uitdrukkelijk **één enkele** rechtspersoonlijkheid worden verleend, die in de plaats zou komen van de bestaande rechtspersoonlijkheden.
10. De werkgroep is tot een ruime mate van overeenstemming (één lid was tegen) gekomen over deze laatste mogelijkheid. De groep was namelijk van oordeel dat het toekennen van een rechtspersoonlijkheid aan de Unie die naast de bestaande rechtspersoonlijkheden zou komen, onvoldoende zou bijdragen tot de verduidelijking en de vereenvoudiging die nodig zijn in de internationale betrekkingen van de Unie. Met name werd gesteld dat een te ingewikkelde situatie zou ontstaan wanneer de Unie zou overgaan tot het sluiten van gemengde internationale overeenkomsten die zouden vallen onder verschillende van de huidige pijlers (pijleroverschrijdende gemengde overeenkomsten, die de bevoegdheden betreffen van zowel de Gemeenschap als de Unie uit hoofde van titel V en titel VI VEU); deze overeenkomsten zouden namelijk door zowel de Unie als de Gemeenschap moeten worden gesloten. Wordt gekozen voor één enkele rechtspersoonlijkheid, dan is het volkenrechtelijk subject de Unie, die de Gemeenschap daartoe zal vervangen ².

² Een meerderheid in de werkgroep is van mening dat de rechtspersoonlijkheid van de Unie die van de Gemeenschap en van Euratom zou vervangen, al hebben bepaalde leden van de werkgroep betoogd dat vervanging van de rechtspersoonlijkheid van Euratom niet onontbeerlijk zou zijn, gezien het specifieke karakter van het Euratom-verdrag. Er zij evenwel op gewezen dat de Commissie in het kader van het Euratom-verdrag niet alleen bevoegd is om onderhandelingen over internationale overeenkomsten te voeren, maar ook om die te sluiten, na goedkeuring van de Raad te hebben verkregen, die daartoe met een gekwalificeerde meerderheid besluit (Euratom-verdrag, artikel 101). Het EGKS-verdrag bestaat niet meer.

11. De werkgroep heeft in dit verband met name nota genomen van de standpunten van de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, die alle met kracht onderstreep hebben dat de uitdrukkelijke erkenning van één enkele rechtspersoonlijkheid van de Unie volstrekt gerechtvaardigd is uit hoofde van doelmatigheid en rechtszekerheid, maar ook uit hoofde van transparantie en betere zichtbaarheid van de Unie ten opzichte van derde landen en ten opzichte van de Europese burger. De Europese burger zou zich op die manier beter kunnen vereenzelvigen met de Unie, die overeenkomstig artikel 6 VEU en artikel 17 en volgende VEG diens fundamentele rechten en de uit het Europese burgerschap voortvloeiende rechten moet eerbiedigen.
12. Een zelfde mate van overeenstemming is bereikt over de gedachte dat de éne rechtspersoonlijkheid van de Unie de weg baant voor een samenvoeging van de verdragen en voor meer samenhang in de constitutionele architectuur van de Unie.

III. GEVOLGEN VAN DE ÉNE RECHTSPERSOONLIJKHEID VAN DE UNIE VOOR DE VEREENVOUDIGING VAN DE VERDRAGEN EN DE PIJLERSTRUCTUUR

13. In het mandaat van de werkgroep wordt de vraag gesteld of de uitdrukkelijke erkenning van een rechtspersoonlijkheid van de Unie kan bijdragen tot de vereenvoudiging van de verdragen. In dit verband moet worden onderzocht welke gevolgen één enkele rechtspersoonlijkheid van de Unie - die de rechtspersoonlijkheid van de Gemeenschap in zich opneemt - heeft voor de huidige dualiteit van de twee belangrijkste in het geding zijnde verdragen, te weten het VEU en het VEG.
14. Hoewel het denkbaar is alleen de rechtspersoonlijkheden en niet de genoemde verdragen samen te voegen³, concludeerde de groep op dit punt dat de samenvoeging van deze twee verdragen een logisch gevolg zou zijn van de samenvoeging van de rechtspersoonlijkheid van de Unie en die van de Gemeenschap, en aldus zou bijdragen tot de vereenvoudiging van de verdragen. In dat verband werd opgemerkt dat, omdat de Gemeenschap geen eigen rechtspersoonlijkheid meer zou hebben, het onderscheid tussen het VEU en het VEG geen bestaansrecht meer zou hebben en tot onnodige complicaties zou leiden.

³ In een nieuwe bepaling zou gewoon gepreciseerd worden dat de Unie de Europese Gemeenschap vervangt en opvolgt, zonder dat de bepalingen van het VEG worden gewijzigd.

15. De onderliggende logica van de samenvoeging ten aanzien van het Euratom-Verdrag is dezelfde als die ten aanzien van het VEG. Door een dergelijke samenvoeging zou overigens een groot aantal Euratom-bepalingen die identiek of analoog zijn aan het VEG, kunnen worden geschrapt. Omdat het Euratom-Verdrag evenwel een aantal specifieke problemen doet rijzen, is de groep van oordeel dat de eventuele implicaties van samenvoeging ten aanzien van dit verdrag nader moeten worden bezien.
16. Nadat de werkgroep zich uitgesproken had voor de samenvoeging van de verdragen, liet zij bovendien een duidelijke voorkeur blijken voor de optie die bestaat in het opsplitsen van dat nieuwe éne verdrag in twee delen ⁴:
- een fundamenteel deel, dat zou bestaan uit - nieuwe of uit de huidige verdragen stammende - bepalingen van constitutionele aard;
 - een tweede deel, dat alle bepalingen van het VEU en het VEG waarvan de inhoud niet door het fundamentele deel wordt bestreken, zou codificeren en herstructureren ⁵.

Het nieuwe verdrag zou in de plaats van het huidige VEU, het VEG en eventueel het EURATOM-Verdrag komen.

17. De groep heeft in dit verband rekening gehouden met de risico's die - met name op het stuk van de rechtszekerheid - verbonden zijn aan de andere optie, die bestaat in de opstelling van een nieuw basisverdrag dat de huidige, niet-samengevoegde verdragen overkoepelt. De Conventie zal uiteraard andere aspecten van de vereenvoudiging van de verdragen moeten bespreken die niet rechtstreeks verband houden met de rechtspersoonlijkheid van de Unie ⁶. Deze aspecten betreffen vooral de architectuur en de inhoud van het fundamentele deel, de vorm en de structuur van het tweede deel, en een eventuele differentiatie van de procedures voor herziening van de verdragen.

⁴ WG III – WD 06: optie 1, onder b).

⁵ Dit tweede deel zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit de statuten (van de instellingen) of bijzondere protocollen (voor de beleidsterreinen: interne markt, EMU, JBZ, GBVB, gemeenschappelijke beleidslijnen enz.).

⁶ Zie in dit verband document CONV 250.

18. De werkgroep heeft zich eveneens gebogen over de huidige pijlerstructuur van de Unie. De groep concludeerde dat noch de samenvoeging van de rechtspersoonlijkheden, noch de samenvoeging van de verdragen een weerslag heeft op deze structuur. De wijze waarop deze laatste in het huidige VEU is weergegeven zou echter anachronistisch, zelfs achterhaald lijken in het nieuwe éne verdrag⁷. Bovendien zouden onnodige complicaties ontstaan, omdat alle institutionele en procedurele kenmerken van de twee zogenaamde "intergouvernementele" pijlers (GBVB en samenwerking in strafzaken) - gesteld dat deze naar het oordeel van de Conventie beter gehandhaafd zouden blijven - in het nieuwe constitutionele verdrag bewaard kunnen blijven.

IV. GEVOLGEN VAN HET TOEKENNEN VAN ÉÉN ENKELE RECHTSPERSONLIJKHEID VOOR DE EXTERNE BETREKKINGEN VAN DE UNIE

19. De uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie verhoogt de zichtbaarheid van de Unie in de wereld. De Unie wordt op deze manier een *volkenrechtelijk subject* - naast de lidstaten en zonder dat aan hun eigen hoedanigheid van volkenrechtelijk subject wordt geraakt - hetgeen inhoudt dat zij gebruik kan maken van alle internationale actie-middelen (het recht om verdragen te sluiten, het gezantschapsrecht, het recht om klachten in te dienen of te procederen bij een internationaal gerecht, het recht toe te treden tot een internationale organisatie of tot een internationale overeenkomst, bijvoorbeeld het EVRM, het recht om immuniteiten te genieten) en haar eigen internationale verantwoordelijkheid op zich kan nemen.
20. Het uitdrukkelijk toekennen van één enkele rechtspersoonlijkheid aan de Unie leidt *op zichzelf* niet tot enige wijziging van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten of tussen de huidige Unie en de huidige Gemeenschap. Dit leidt evenmin tot wijzigingen in de respectieve procedures en bevoegdheden van de instellingen voor met name het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten.

⁷ Zie met name de artikelen 1, 28, 41 en 47 van het VEU.

21. Dit gezegd zijnde, acht de werkgroep het wenselijk een aantal verdragsbepalingen voor te stellen met het oog op een grotere efficiëntie van het externe optreden van de Unie en een vereenvoudiging van de bestaande procedures, en waarop zij met name de leden van de Werkgroep extern optreden wenst te attenderen. Een deel van de groep heeft in dit verband gepreciseerd dat deze wijzigingen herzien of aangevuld kunnen worden al naargelang de oriëntaties van de Conventie op het gebied van de bevoegdheidsverdeling, de procedures en de taken van de instellingen, en meer bepaald ten aanzien van de werking van het externe optreden en de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

A. Procedure voor het onderhandelen over en sluiten van overeenkomsten: het geval van de "gemengde overeenkomsten" (klassieke en pijleroverschrijdende)

22. Met betrekking tot de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten (verdragsluitingsbevoegdheid) is de werkgroep uitgegaan van de gedachte dat de huidige verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Unie gehandhaafd moet blijven, evenals de respectieve bevoegdheden van de instellingen. Wel oordeelde de werkgroep dat in één enkel artikel van het Verdrag⁸ duidelijk moet worden aangegeven wie over de internationale overeenkomsten onderhandelt en ze sluit. Het consolideren van de verschillende toepasselijke procedures in één bepaling wordt vergemakkelijkt door het feit dat, ongeacht het betrokken gebied, de Raad altijd⁹ de instantie is die:

- machtigt tot het openen van onderhandelingen en onderhandelingsrichtsnoeren geeft;
- de overeenkomsten waarover aldus is onderhandeld, sluit.

23. Deze consolidering in één enkel artikel zou niet noodzakelijk leiden tot wijzigingen van de specifieke aard van de procedures, al naargelang de aangelegenheid. Dus, als de voorgenomen overeenkomst uitsluitend onder het Gemeenschapsrecht valt, is het huidige artikel 300 VEG van toepassing; gaat het om een overeenkomst die uitsluitend onder titel V of titel VI valt, dan zijn de artikelen 24/38 VEU van toepassing; gaat het daarentegen om een overeenkomst die tot zowel het communautaire terrein als tot titel V en/of titel VI VEU behoort (een pijleroverschrijdende gemengde overeenkomst), dan zou de onderhandelingsprocedure door de Raad bepaald worden al naargelang de aangelegenheden die in de desbetreffende overeenkomst aan bod komen, met inachtneming van het geldende institutionele evenwicht; indien het hoofddoel van de overeenkomst onder een bepaalde aangelegenheid valt, zou één enkele rechtsgrond (en dus één enkele procedure) van toepassing zijn.

⁸ Er wordt niet voorgesteld om in deze ene bepaling de bepalingen inzake het sluiten van internationale overeenkomsten ten aanzien van de Economische en Monetaire Unie op te nemen, gelet op het specifieke karakter van die bepalingen (zie artikel 111 VEG).

⁹ Uitzonderd in het EURATOM Verdrag.

24. Een meerderheid van de werkgroep onderstreepte in deze context dat het standpunt van de Unie aan samenhang zou winnen indien de Unie in de onderhandelingen door één stem vertegenwoordigd zou zijn. De werkgroep erkende evenwel dat het in bepaalde uitzonderlijke gevallen van gemengde overeenkomsten die onder verschillende pijlers vallen, aangewezen zou kunnen zijn de Unie door een tweeledige delegatie te laten vertegenwoordigen (voorzitterschap van de Raad of Hoge Vertegenwoordiger, Commissie).
25. Een meerderheid van de werkgroep oordeelde voorts dat het nuttig zou zijn te preciseren dat, indien de Raad (en de lidstaten, voor klassieke gemengde overeenkomsten) de Commissie namens de Unie (en zelfs namens de lidstaten) over alle aspecten van een overeenkomst zou willen laten onderhandelen, hij dit uiteraard kan doen. In de praktijk gebeurt dit veelal reeds, hetgeen de Unie in staat stelt om in de onderhandelingen over overeenkomsten met één stem te spreken.
26. Wat betreft het onderhandelingsinitiatief in het kader van de eerste pijler, worden de informele contacten door de Commissie gelegd, veelal op verzoek van de derde staten en licht de Commissie de Raad in. Op basis van deze informele contacten beveelt de Commissie de Raad aan om onderhandelingen te openen waarna de Raad besluit de Commissie te machtigen tot onderhandelen (artikelen 133, lid 3, en 300, lid 1, VEG). De meerderheid van de werkgroep is van mening dat het initiatief tot onderhandelen over overeenkomsten inzake aangelegenheden die vallen onder de titels V en VI, bij het voorzitterschap van de Raad zou kunnen berusten (in de toekomst zou dit tot de Hoge Vertegenwoordiger kunnen worden uitgebreid). Wat betreft gemengde overeenkomsten die onder verschillende pijlers vallen, zou het initiatief afhangen van de aangelegenheden die het voorwerp van de overeenkomst uitmaken.
27. De werkgroep onderstreept in dit verband dat haar voorstellen gebaseerd zijn op de huidige bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten, c.q. tussen de instellingen, wat betreft het nemen van initiatief tot, het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten, dat wil zeggen bij gelijk blijvend recht. Mocht de Conventie echter – in het licht van de werkzaamheden van de Werkgroep extern optreden – tot de slotsom komen dat de functie van Hoge Vertegenwoordiger en die van het Commissielid dat verantwoordelijk is voor de externe betrekkingen, dienen te worden samengevoegd, dan zou deze nieuwe figuur een rol moeten spelen bij het openen en voeren van de onderhandelingen. De meerderheid van de werkgroep is van mening dat deze samenvoeging de samenhang van het volledige externe optreden van de Unie (in de zin van artikel 3 VEU) ten goede zou komen, maar niet zou mogen leiden tot een ingrijpende wijziging van het bestaande institutionele evenwicht.

28. Een meerderheid van de werkgroep stelde tevens het beginsel van een reorganisatie van de personele middelen voor, waarbij één structuur wordt geschapen, teneinde het externe optreden van de Unie samenhangender te maken door vermijding van een dubbel bestuursapparaat. Andere leden van de werkgroep beklemtoonden – zonder dit beginsel aan te vechten – dat een dergelijke reorganisatie technische en administratieve problemen zou opleveren, en suggereerden dat een oplossing erin zou kunnen bestaan synergieën tot stand te brengen. Deze kwestie zou wellicht nader moeten worden bekeken door de Werkgroep extern optreden.

B. De procedure voor het sluiten van overeenkomsten betreffende de titels V en VI: noodzakelijke aanpassing van de formulering van artikel 24 VEU

29. Momenteel bepaalt artikel 24 VEU - dat alleen van toepassing is op aangelegenheden die vallen onder de tweede en de derde pijler - het volgende: *"Geen enkele overeenkomst zal bindend zijn voor een lidstaat waarvan de vertegenwoordiger in de Raad verklaart dat deze de bepalingen van zijn grondwettelijke procedure in acht moet nemen; de andere leden van de Raad kunnen overeenkomen dat de overeenkomst voorlopig op hen van toepassing is"*.
30. Deze bepaling kan zodanig worden uitgelegd dat zij inhoudt dat voordat de Unie door een internationale overeenkomst gebonden is, een staat een nationale procedure kan starten voor de ratificatie van de overeenkomst door zijn nationale parlement of, in voorkomend geval, door middel van een referendum. Weliswaar valt het voorwerp van een internationale overeenkomst gedeeltelijk onder de uitsluitende bevoegdheid van de Unie en gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de lidstaten ("klassieke" gemengde overeenkomsten)¹⁰ maar de lidstaten moeten wel hun goedkeuring hechten aan het deel van de overeenkomst dat onder hun nationale bevoegdheid valt, overeenkomstig hun respectieve grondwettelijke voorschriften. Voorzover artikel 24 VEU betrekking heeft op overeenkomsten die vallen onder de bevoegdheid van de Unie en vanaf het moment dat de Unie rechtspersoonlijkheid heeft en de overeenkomsten sluit, hebben de nationale ratificatieprocedures echter geen reden van bestaan meer.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld artikel 174, lid 4 VEG.

31. Deze juridische eis moet niet worden verward met de mogelijkheid die ieder nationaal parlement heeft om het standpunt van zijn regering over de besluitvormingsprocedure in de Raad, gericht op het sluiten van een internationale overeenkomst, te onderzoeken. Vanzelfsprekend heeft ieder nationaal parlement het recht zijn regering politiek te controleren, ook volgens de procedure van het "parlementaire voorbehoud", *voordat* de Raad besluit de internationale overeenkomst in kwestie te sluiten. Het parlement zou zelfs zijn regering kunnen verplichten zich uit te spreken tegen de sluiting van de overeenkomst om "*belangrijke redenen van nationaal beleid*" (zie artikel 23, lid 2 VEU), maar dit heeft altijd betrekking op de interne besluitvormingsprocedure in de Raad. De Unie heeft erin toegestemd dat zij, wanneer de Raad eenmaal heeft besloten de overeenkomst te sluiten, gebonden is door de overeenkomst volgens de internationale rechtsregels.
32. Anderzijds leidt de huidige formulering van artikel 24 VEU tot een juridische onzekerheid m.b.t. de overeenkomsten waarvan de voorlopige toepassing krachtens deze bepaling normaliter zou moeten verstrijken indien, na de interne grondwettelijke procedures, een lidstaat zou verklaren voornemens te zijn zich niet bij de overeenkomst aan te sluiten. Dit mechanisme, ook al is er nooit gebruik van gemaakt, lijkt in tegenspraak te zijn met de rechtspersoonlijkheid van de Unie en zou zeer nadelig kunnen zijn voor de samenhang van het externe beleid van de Unie.
33. Daarom stelt de meerderheid van de werkgroep voor bovengenoemde zinnen van artikel 24 VEU te schrappen. De werkgroep verwijst in dit verband naar de standpunten die naar voren zijn gebracht door de juridische diensten van het Parlement, de Raad en de Commissie, die alle drie geen belemmering zagen om de verwijzing naar de "bepalingen van zijn grondwettelijke procedure" in artikel 24 VEU te schrappen.
34. Een aantal leden heeft aangegeven dat zij weliswaar niet tegen deze schrapping zijn, maar liever hadden gezien dat in artikel 24 VEU wordt vermeld dat een lidstaat artikel 23, lid 1, kan invoeren en gebruik kan maken van de constructieve onthouding.

C. Externe vertegenwoordiging van de Unie

35. De werkgroep heeft er met klem op gewezen dat het externe beleid van de Unie doeltreffender en geloofwaardiger zal zijn indien de Unie, in de mate van het mogelijke, erin slaagt **met één stem** te spreken. Nadere voorschriften zouden ervoor moeten zorgen dat de Unie een "gemeenschappelijk standpunt" naar voren brengt zowel in het kader van haar vertegenwoordiging bij internationale organisaties als in het kader van haar vertegenwoordiging bij derde staten ¹¹.
36. Met betrekking tot de internationale vertegenwoordiging van de Unie in de verschillende internationale organisaties en conferenties ¹² bepaalt artikel 18, lid 1, VEU: *"Het voorzitterschap vertegenwoordigt de Unie in aangelegenheden die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid."* ¹³. Artikel 19, lid 1, bepaalt: *"De lidstaten coördineren hun optreden in internationale organisaties en op internationale conferenties. Zij verdedigen in deze fora de gemeenschappelijke standpunten."* Artikel 302 VEG, tot slot, bepaalt: *"De Commissie is belast met de zorg voor alle dienstige betrekkingen met de organen van de Verenigde Naties en van hun gespecialiseerde organisaties. Zij onderhoudt bovendien de wenselijk geachte betrekkingen met alle internationale organisaties."*
37. De huidige verdragsbepalingen voorzien dus in een verschillende vertegenwoordiging van de Unie en de Gemeenschap. Opgemerkt dient evenwel te worden dat een complex systeem, dat onder meer inhoudt dat er in internationale onderhandelingen meer dan één vertegenwoordiger is, de doeltreffendheid van het optreden van de Unie kan bemoeilijken, in die zin dat het leidt tot onbegrip en zelfs weerstand bij haar partners in de internationale betrekkingen. In het Verdrag zouden derhalve regelingen moeten worden opgenomen om te bewerkstelligen dat de Unie in de mate van het mogelijke één standpunt inneemt en zelfs door één enkele delegatie wordt vertegenwoordigd. Vanuit juridisch oogpunt kan de Unie evenwel slechts optreden binnen de grenzen van haar eigen bevoegdheden. Als de aangelegenheid ten dele tot de bevoegdheid van de Unie en ten dele tot die van de lidstaten behoort, zou deze gemengdheid er in beginsel op neerkomen dat vertegenwoordigers van zowel de Unie als elke

¹¹ Dit laatste aspect zal verder worden uitgewerkt in het kader van de Werkgroep extern optreden.

¹² Deze vertegenwoordiging hangt af van het oprichtingsverdrag van de internationale organisatie of van het reglement van orde van de internationale conferentie in kwestie. Bepaalde internationale fora staan uitsluitend open voor staten (bv. de IAO), bij andere kunnen ook internationale organisaties toetreden (bv. de FAO).

¹³ Zie ook artikel 37 VEU betreffende Titel VI.

lidstaat aan de onderhandelingen deelnemen. Toch zou het zelfs in die gevallen ongetwijfeld efficiënter zijn te streven naar één standpunt en zelfs één enkele delegatie van de Unie ¹⁴.

38. In het licht van het voorgaande beveelt de groep met betrekking tot de internationale vertegenwoordiging van de Unie in de verschillende internationale organisaties aan dat het verdrag voorziet in mechanismen om te bewerkstelligen dat de Unie één standpunt kan innemen en zelfs door één delegatie kan worden vertegenwoordigd, althans op bepaalde gebieden en in internationale organisaties die per geval worden omschreven. Deze aanbeveling zou nog verder kunnen worden uitgewerkt door de Werkgroep extern optreden.

D. De door de Unie gesloten overeenkomsten moeten door het Hof van Justitie worden getoetst

39. Conform de jurisprudentie van het Hof van Justitie is de Gemeenschap een rechtsgemeenschap in die zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest waarop de Gemeenschap gegrond is, namelijk het Verdrag ¹⁵.
40. Voorts bepaalt artikel 6 VEU uitdrukkelijk dat de Unie gegrondvest is op de beginselen van de rechtsstaat en dat zij de grondrechten eerbiedigt als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.
41. In het algemeen kan de rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie preventief plaatsvinden (toetsing van de verenigbaarheid van een beoogd verdrag met de bepalingen van het EG-verdrag, overeenkomstig artikel 300, lid 6, VEG) of *a posteriori*, na sluiting van de overeenkomst door de Unie (toetsing van de wettigheid, overeenkomstig artikel 230 VEG, en toetsing van de geldigheid, overeenkomstig artikel 234 VEG).
42. In dat verband zij opgemerkt dat het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie ¹⁶ niet de overeenkomst zelf is, maar de handeling

¹⁴ Reeds in 1991 heeft het Hof van Justitie met betrekking tot een akkoord dat deels tot de bevoegdheid van de Gemeenschap en deels tot die van de lidstaten behoort (een klassiek gemengd akkoord) onderstreept dat "*een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de Gemeenschapsinstellingen vereist is, zowel in de fase van onderhandeling en sluiting als bij de uitvoering van de aangegeven verbintenissen. Deze verplichting tot samenwerking [...] vloeit [voort] uit het vereiste van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Gemeenschap*" (Advies 2/91 van het Hof van Justitie van 19 maart 1993, Jurispr. 1993, blz. I-1061 en volgende).

Het lijkt geen twijfel dat dit standpunt van het Hof van Justitie ook kan worden toegepast op de situatie waarin de Unie over rechtspersoonlijkheid zou beschikken in de plaats van de Gemeenschap. Artikel 11, lid 2, VEU bepaalt overigens dat de lidstaten 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."

¹⁵ Arrest van 23 april 1986 "Les Verts/Parlement", zaak 294/83, Jurispr. 1986, blz. 1339, overweging 23.

¹⁶ Arrest van 9 augustus 1984, Frankrijk/Commissie, zaak C-327/91, Jurispr. 1994, blz. I-3641, met name de overwegingen 14 en 15.

waarbij de betrokken instelling de overeenkomst sluit. In geval van onverenigbaarheid van de overeenkomst met het Verdrag of de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht is het derhalve de handeling waarbij de instelling de sluiting van de overeenkomst heeft goedgekeurd die nietig of ongeldig wordt verklaard, en niet de overeenkomst zelf.

43. Voorts kan men meer in het algemeen niet om de vaststelling heen dat de Unie steeds vaker besluiten aanneemt die rechtstreeks of onrechtstreeks aan de rechten van privépersonen¹⁷ kunnen raken. Privépersonen zouden hun vorderingen daarom voor een rechter moeten kunnen verdedigen.
44. Een meerderheid van de werkgroep is er voorstander van het Hof van Justitie een bevoegdheid *ex ante* te geven ten aanzien van de Titels V en VI (raadplegingsprocedure van artikel 300, lid 6), en een bevoegdheid *ex post* in het kader van prejudiciële procedures (artikel 234 VEG), procedures tot nietigverklaring (artikel 230 VEG) en aansprakelijkheidsprocedures (zie artikel 235 en artikel 288, tweede alinea, VEG). De groep is evenwel van mening dat de nadere invulling van de bevoegdheid van het Hof van Justitie op dit gebied nog verder uitgewerkt moet worden.

E. Het Europees Parlement moet worden geraadpleegd

45. Op politiek niveau - daarbij ook de bijzondere kenmerken van de internationale overeenkomsten in het kader van het GBVB voor ogen houdend - lijkt het moeilijk te rechtvaardigen elke raadpleging van het Europees Parlement over deze overeenkomsten uit te sluiten. Dat geldt ook voor de communautaire aangelegenheden, waarbij het wenselijk is om in artikel 300 VEG het Europees Parlement niet langer een rol te onthouden wat handelsovereenkomsten betreft. Een grote meerderheid van de werkgroep is voorstander van een uitbreiding van de raadpleging van het Europees Parlement tot de op basis van de artikelen 38 en 46 VEU en 133 VEG gesloten internationale overeenkomsten.

F. Overige technische wijzigingen

46. Er zal ongetwijfeld een aantal technische wijzigingen vereist zijn. In deze fase is

¹⁷ Zaak van een officier die de aansprakelijkheid van de Unie heeft aangevoerd voor lichamelijk letsel opgelopen in Bosnië-Herzegovina; zaak van een bedrijf dat de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aanvoert voor geleden schade als gevolg van de sancties tegen de FRJ; zaak van Joegoslavische burgers die de aansprakelijkheid van de Unie aanvoeren voor geleden schade wegens het op grond van een gemeenschappelijk optreden van de Raad ingestelde visumverbod.

volledigheid niet nodig, maar twee wijzigingen kunnen nu al worden aangestipt:

- ingeval de Unie één enkele rechtspersoonlijkheid zou hebben, dient te worden gepreciseerd dat de Unie in de plaats treedt van de EG (en eventueel van Euratom) en er de opvolger van is en dus alle internationale verbintenissen van deze twee organisaties overneemt;
- de Unie zal ook interne rechtspersoonlijkheid hebben en in alle lidstaten beschikken over de ruimste handelingsbevoegdheid die door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen wordt toegekend; zij kan met name roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden en in rechte optreden. Daartoe wordt zij door de Commissie vertegenwoordigd (zie artikel 282 VEG). In dit verband wordt voorgesteld deze rechten tot alle instellingen uit te breiden.

V. AANBEVELINGEN

47. In het licht van het bovenstaande legt de werkgroep de Conventie een aantal algemene aanbevelingen voor; voorts doet zij enkele veeleer technische aanbevelingen, waarvan een aantal ongetwijfeld verder kan worden uitgediept in de Werkgroep extern optreden.

A. ALGEMENE AANBEVELINGEN

- 1) Het constitutionele verdrag zou aan het begin een nieuwe bepaling moeten bevatten die bepaalt dat "de Unie rechtspersoonlijkheid heeft". De rechtspersoonlijkheid van de Unie vervangt de rechtspersoonlijkheden van de bestaande organisaties en de Unie neemt alle verbintenissen over die deze zijn aangegaan;

- 2) De éne rechtspersoonlijkheid van de Unie is volledig gerechtvaardigd om redenen van doeltreffendheid en rechtszekerheid, maar ook van transparantie en een grotere zichtbaarheid van de Unie, niet alleen jegens derde staten, maar ook jegens de burgers van de Unie. Deze zullen zich beter kunnen vereenzelvigen met een Unie die zich ertoe verbindt hun grondrechten en hun uit het Europees burgerschap voortvloeiende rechten te eerbiedigen;
- 3) De samenvoeging van de rechtspersoonlijkheden van de Unie en de Gemeenschap effent de weg voor de samenvoeging van de verdragen tot één tekst, hetgeen de vereenvoudiging van de verdragen ten goede zou komen. Deze éne tekst zou uit twee delen kunnen bestaan, waarbij het eerste deel het basisdeel, met bepalingen van constitutionele aard, zou vormen. Het nieuwe verdrag zou in de plaats kunnen treden van het EU-Verdrag en het EG-Verdrag (en eventueel het EURATOM-Verdrag).
- 4) Noch de samenvoeging van de rechtspersoonlijkheden, noch die van de verdragen, impliceert op zich de samenvoeging van de pijlers; het zou echter anachronistisch zijn om de huidige presentatie van de pijlerstructuur in het éne verdrag over te nemen. Door deze structuur achterwege te laten, zou de architectuur van de Unie wel aanzienlijk worden vereenvoudigd; het is niet de bedoeling om daarmee vooruit te lopen op de verdere fundamentele wijzigingen die de Conventie wil aanbrengen in de procedures en de instrumenten die in de verschillende pijlers van kracht zijn;
- 5) De uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie brengt als zodanig geen enkele wijziging met zich mee wat betreft de verdeling van de huidige bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten of tussen de Unie en Gemeenschap. Dit leidt ook niet tot wijzigingen in de respectieve procedures en bevoegdheden van de instellingen voor met name het openen en het voeren van onderhandelingen over en het sluiten van internationale overeenkomsten. Bepaalde wijzigingen lijken echter wenselijk om de doeltreffendheid van het externe optreden te vergroten en de bestaande procedures te vereenvoudigen. Deze wijzigingen kunnen echter opnieuw bezien of aangevuld worden in het licht van de richtsnoeren die de Conventie nog moet vaststellen.

B. AANBEVELINGEN VAN TECHNISCHE AARD

- 1) Gaan we uit van één rechtspersoonlijkheid van de Unie (en in voorkomend geval van één verdrag), dan zou het opportuun zijn een enkel artikel te wijden aan internationale overeenkomsten;
- 2) In dat éne artikel zouden de bestaande procedures kunnen worden geconsolideerd en de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten en de Unie en de respectieve bevoegdheden van de instellingen zouden ongewijzigd blijven. De inhoud van dat artikel zou evenwel kunnen worden herzien of aangevuld in het licht van de richtsnoeren die de Conventie zal vaststellen, met name met betrekking tot de procedures en de bevoegdheden van de instellingen;
- 3) Artikel 300 VEG (zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice) zou als basis kunnen dienen voor dit nieuwe artikel; daaraan zouden de bepalingen van de artikelen 24/38 VEU, zoals eventueel gewijzigd, worden toegevoegd. In dit verband wordt met name in overweging gegeven om in artikel 24 niet langer te bepalen dat voor overeenkomsten die door de Unie op grond van haar bevoegdheden worden gesloten, een nationale grondwettelijke procedure van goedkeuring kan worden gevolgd. Bij klassieke gemengde overeenkomsten blijft de bekrachtiging door de nationale parlementen evenwel een vereiste (cumulatieve bevoegdheid van de Unie en de lidstaten);
- 4) De procedure voor het voeren van onderhandelingen over en het sluiten van overeenkomsten zou die zijn welke voor het betrokken rechtsgebied geldt (communautair recht en/of titels V en VI van het VEU). Gaat het om een overeenkomst die verschillende gebieden bestrijkt (pijleroverschrijdende gemengde overeenkomst), dan zou de onderhandelingsprocedure met inachtneming van het bestaande institutionele evenwicht door de Raad worden vastgesteld op basis van de materies die het voorwerp uitmaken van de overeenkomst. Indien het belangrijkste voorwerp van de overeenkomst verband houdt met één bepaalde materie, zou slechts één rechtsgrondslag (en dus slechts één procedure) van toepassing zijn;

- 5) De werkgroep onderstreept dat het de samenhang van het optreden van de Unie ten goede zou komen, indien zij tijdens de onderhandelingen met één stem spreekt. Wel is de meerderheid van de groep van oordeel dat het bij bepaalde uitzonderlijke gemengde overeenkomsten die gebieden bestrijken die overeenstemmen met de huidige pijlers, gerechtvaardigd zou zijn de delegatie van de Unie uit meerdere vertegenwoordigers (voorzitterschap van de Raad of Hoge Vertegenwoordiger, Commissie) te laten bestaan, teneinde het in de verdragen verankerde institutionele evenwicht te eerbiedigen.
- 6) De meerderheid van de groep acht het dienstig te preciseren dat, wanneer de Raad (en de lidstaten, bij klassieke gemengde overeenkomsten) de Commissie zou willen laten onderhandelen over de gehele overeenkomst, hij de Commissie daartoe opdracht zou kunnen geven (in dat opzicht wenst de groep dat de Werkgroep extern optreden beziet hoe alle onnodige doublures kunnen worden weggewerkt);
- 7) Wat de externe vertegenwoordiging van de Unie betreft, werd beklemtoond dat de Unie doeltreffender en geloofwaardiger zou zijn, indien zij erin slaagt met één stem te spreken. Derhalve moeten er in het verdrag mechanismen worden opgenomen die de Unie - althans op bepaalde gebieden en in sommige per geval te bepalen, internationale organisaties in staat stellen zo mogelijk één standpunt kenbaar te maken, en zelfs door één delegatie te worden vertegenwoordigd;
- 8) De groep is er voorstander van dat het Hof van Justitie ten aanzien van de titels V en VI van het VEU een bevoegdheid *ex ante* krijgt (artikel 300, lid 6, VEG), en een bevoegdheid *ex post* in het kader van prejudiciële procedures (artikel 234 VEG), inzake nietigverklaring (artikel 230 VEG) en inzake aansprakelijkheid (artikelen 235 en 288, lid 2, VEG). De groep is evenwel van mening dat de nadere invulling van de bevoegdheid van het Hof van Justitie op dit gebied nog verder uitgewerkt moet worden.
- 9) De werkgroep heeft zich uitgesproken voor uitbreiding van de procedure van raadpleging van het Europees Parlement tot internationale overeenkomsten die door de Unie worden gesloten op grond van de artikelen 38/46 VEU en artikel 133 VEG.

Lijst van door de werkgroep gehoorde deskundigen

Over de gevolgen van uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie werden gehoord:

- de heer Alan DASHWOOD, professor aan de universiteit van Cambridge
- de heer Gregorio GARZON-CLARIANA, juridisch adviseur van het Europees Parlement
- de heer Jean-Victor LOUIS, professor aan de Université Libre de Bruxelles
- de heer Michel PETITE, directeur-generaal van de Juridische dienst van de Commissie
- de heer Jean-Claude PIRIS, Raadsadvocaat
- de heer Antonio TIZZANO, advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
- de heer Carlos WESTENDORP y CABEZA, voorzitter van de Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie van het Europees Parlement

Over de samenvoeging en de vereenvoudiging van de verdragen werden gehoord:

- de heer Bruno DE WITTE, professor aan het Europees Universitair Instituut in Florence
- de heer Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, professor aan de universiteit van Heidelberg