

Datum: 20 maart 2003

Onderwerp: Handleiding externe bevoegdheden

Inhoudsopgave

OVERZICHT VEEL GEBRUIKTE BEGRIPPEN	1
AANLEIDING TOT DE HANDLEIDING.....	6
DEEL A: ALGEMEEN DEEL	
1 EXTERNE BETREKKINGEN IN DE DRIE PIJLERS	8
2 HET EXTERNE OPTREDEN VAN DE EG.....	9
2.1 <i>Bevoegdheden</i>	9
2.1.1 Expliciete en impliciete bevoegdheden.....	9
2.1.2 Exclusieve en gemengde bevoegdheden	12
Gemengde verdragen kunnen worden gesloten indien:	14
2.2 <i>Verdragen</i>	15
2.2.1 Bilaterale verdragen	16
2.2.2 Multilaterale verdragen	18
2.2.3 Internationale organisaties	19
2.2.4 Het specifieke geval van het Koninkrijk der Nederlanden	19
3 VERDRAGSLUITENDE BEVOEGDHEID IN DE TWEEDE EN DERDE PIJLER	20
4. MANDATERING EN BESLUITVORMING.....	21
5. IMPLEMENTATIE VAN VERDRAGEN	22
DEEL B: VRAAG EN ANTWOORD	
I BEVOEGDHEIDSKWESTIES.....	25
1. IS DE EG BEVOEGD (MEE) TE ONDERHANDELEN OVER INTERNATIONALE VERDRAGEN EN DEZE TE SLUITEN? (ZIE DEEL A § 2.1)	25
2. OP WELKE TERREINEN IS DE EG BEVOEGD OVER VERDRAGEN TE ONDERHANDELEN EN DEZE TE SLUITEN? (ZIE DEEL A § 2.1.1)	26
3. MOGEN DE LIDSTATEN NOG (MEE) ONDERHANDELEN OVER EEN VERDRAG? (ZIE DEEL A § 2.1.2).....	28
4. WANNEER SLUIT INTERNE OF EXTERNE REGELGEVING EEN OPTREDEN VAN DE LIDSTATEN UIT? (ZIE DEEL A § 2.1.2)	30
5. WELKE MOGELIJKHEDEN BEHOUDEN DE LIDSTATEN NOG INDIEN DE EG EXCLUSIEF BEVOEGD IS?	31
6. WELKE CONSEQUENTIES HEEFT DE COMMUNAUTAIRE BEVOEGDHEIDSVERDELING VOOR DE POSITIE VAN DE NEDERLANDSE ANTILLEN EN ARUBA? (ZIE DEEL A § 2.3)	32
7. GELDT ER VOOR DE EU EEN ANDER SYSTEEM VAN BEVOEGDHEDEN DAN VOOR DE EG? (ZIE DEEL A § 3)	32
II ONDERHANDELINGSMANDAAT	33
8. IN WELKE GEVALLEN WORDT DE COMMISSIE EEN ONDERHANDELINGSMANDAAT VERLEEND? (ZIE DEEL A § 4)	33
9. MAG DE COMMISSIE ALLEEN OPTREDEN ALS ZIJ OVER EEN ONDERHANDELINGSMANDAAT BESCHIKT?	33
10. WELKE INHOUD HEEFT EEN ONDERHANDELINGSMANDAAT? (ZIE DEEL A § 4)	34
11. VOOR WELKE PERIODE WORDT EEN ONDERHANDELINGSMANDAAT VERLEEND AAN DE COMMISSIE?	35
12. IS ER EEN AFWIJKENDE PROCEDURE VOOR VOORBEREIDENDE ONDERHANDELINGEN? EN VOOR BESLUITEN VAN VERDRAGSLUITENDE PARTIJEN OF IN HET KADER VAN EEN INTERNATIONALE ORGANISATIE?	35
13. HOE ZIT HET MET DE MANDAATVERLENING IN HET KADER VAN DE EU? (ZIE DEEL A § 4)	36
III WOORDVOERING EN VERTEGENWOORDIGING	37

14. WANNEER MOGEN OF MOETEN DE EG EN DE LIDSTATEN SAMENWERKEN BIJ ONDERHANDELINGEN?	37
15. HOE IS DE EG-COÖRDINATIE GEREGLD BIJ ONDERHANDELINGEN?	37
16. WIE VOERT HET WOORD BIJ ONDERHANDELINGEN?	38
17. IS DE WOORDVOERING ANDERS GEREGLD IN HET KADER VAN DE (TWEDE OF DERDE PIJLER VAN DE) EU?.....	40
IV VERDRAGSLUITING EN RATIFICATIE	41
18. OP WELKE WIJZE VINDT VERDRAGSLUITING EN RATIFICATIE DOOR DE EG PLAATS?.....	41
19. IN WELKE VOLGORDE MOETEN VERDRAGSSLUITING EN RATIFICATIE PLAATSVINDEN INGEVAL VAN GEMENGDE BEVOEGDHEDEN?	43
<i>Ondertekening</i>	43
<i>Ratificatie</i>	43
20. WANNEER TREEDT EEN VERDRAG IN WERKING BIJ SLUITING DOOR ZOWEL DE EG ALS DE LIDSTATEN?	45
21. MET WELKE ASPECTEN VAN IMPLEMENTATIE MOET REKENING WORDEN GEHOUDEN IN DE ONDERHANDELINGSFASE VAN EEN VERDRAG?.....	46
22. WAT GAAT VÓÓR INDIEN EEN LIDSTAAT INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN AANGAAT DIE IN STRIJD ZIJN MET REEDS BESTAANDE COMMUNAUTAIRE VERPLICHTINGEN?.....	46
23. WAT GAAT VÓÓR INDIEN NIEUWE EG-REGELGEVING IN STRIJD IS MET REEDS BESTAANDE INTERNATIONALE VERPLICHTINGEN VAN DE LIDSTATEN?.....	47
24. WAT GAAT VÓÓR INDIEN EEN GEMENGD VERDRAG IN STRIJD IS MET HET EG-RECHT?	48
ANNEX 1 SCHEMA.....	50
ANNEX 2 BELANGRIJKSTE VERDRAGSBEPALINGEN	51
ANNEX 3 LEDEN VAN DE WERKGROEP.....	55

Overzicht veel gebruikte begrippen

GBVB

Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid. De zogenoemde tweede pijler (titel V EU-Verdrag)

expliciete bevoegdheden

Externe bevoegdheden van de EG die haar in de Verdragen expliciet zijn toegekend.

impliciete bevoegdheden

Externe bevoegdheden van de EG, die worden afgeleid uit interne bevoegdheden.

exclusieve bevoegdheden

Externe bevoegdheden van de EG met uitsluiting van bevoegdheden van de lidstaten.

gemengde of niet-exclusieve bevoegdheden

Gedeelde externe bevoegdheden van lidstaten en EG

gemengde akkoorden

Internationale overeenkomsten waarbij zowel de EG als een of meer lidstaten partij zijn.

rechtsgrondslag

De bepaling(en) uit het EG-verdrag waarop het te onderhandelen verdrag of het te onderhandelen besluit is gebaseerd.

sluiting / totstandkoming

Een verdrag komt tot stand (Nederlandse terminologie) of wordt gesloten op het moment van de ondertekening bij bilaterale verdragen of in het geval van multilaterale verdragen bij de opening tot ondertekening (m.a.w. de eerste keer dat het verdrag ondertekend wordt). De datum van sluiting/totstandkoming is de datum van (eerste) ondertekening.

ratificatie / bekrachtigen / kennisgeven

Het uiteindelijk ter kennis brengen van de depositaris (bij een multilateraal verdrag) of de wederpartij (bij een bilateraal verdrag) dat de nationale procedures zijn afgerond die noodzakelijk zijn voor het zich kunnen binden aan

het verdrag. Dit kan gebeuren door een akte van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring, toetreding of door middel van een kennisgeving (afhankelijk van wat het verdrag zelf daarover bepaalt).

goedkeuring

Hiermee wordt in het algemeen bedoeld op de nationale goedkeuringsprocedure, noodzakelijk om zich aan het verdrag te kunnen binden. In Nederland is dit parlementaire goedkeuring.

Met andere woorden: een verdrag komt eerst tot stand (wordt gesloten), waarna nationale procedures moeten worden doorlopen, zoals goedkeuring. Daarna kan het verdrag worden geratificeerd. Na voldoende ratificaties (of in het geval van bilaterale verdragen: kennisgeving) kan het verdrag in werking treden.

verdrag / internationale overeenkomst / akkoord

De termen “verdrag“, “internationale overeenkomst“ en “akkoord“ zijn synoniemen en worden door elkaar gebruikt. De Nederlandse constitutionele situatie kent echter alleen de term “verdrag“, terwijl in het communautaire recht meestal de termen “overeenkomst“ of akkoord worden gebruikt. Het gaat echter in alle gevallen om juridisch bindende internationale instrumenten.

Aanleiding tot deze handleiding

Bij onderhandelingen over internationale overeenkomsten, rijst regelmatig de vraag bij Nederlandse onderhandelaars over welke onderwerpen Nederland zelf de onderhandelingen mag of moet voeren en over welke onderwerpen de Europese Gemeenschap (mede) bevoegd is. Dergelijke vragen kunnen niet alleen rijzen op het moment van *totstandkoming* van internationaal beleid (bij het onderhandelen), maar ook bij de voorbereiding (meestal in Brussel) en bij de tenuitvoerlegging van internationaal beleid.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de reikwijdte van de zogenaamde externe bevoegdheden van de Europese Gemeenschap ten opzichte van de lidstaten. Het doel van deze handleiding is in de eerste plaats onderhandelaars achtergrondinformatie te geven bij het bepalen van de positie van Nederland in concrete gevallen.

Wat in deze handleiding wordt gesteld ten aanzien van de bevoegdhedenverdeling tussen EG en lidstaten bij onderhandelingen over internationale overeenkomsten geldt *mutatis mutandis* ook voor de bevoegdheidsafbakening bij onderhandelingen over besluiten van internationale organisaties.

Deze handleiding is op de volgende wijze opgezet. In deel A wordt het algemene juridische kader geschetst waarbinnen de externe betrekkingen van de EG gestalte krijgen. Daarbij wordt ingegaan op de verschillende typen bevoegdheden en verdragen die zich kunnen voordoen. Ook de speciale positie van het Koninkrijk komt daarbij aan de orde. Het grootste deel van het algemene hoofdstuk betreft de externe betrekkingen binnen de werkingssfeer van het EG-verdrag (eerste pijler). Tot slot wordt kort ingegaan op de situatie binnen de “tweede en derde pijler” (buitenlands en veiligheidsbeleid resp. politieke en justitiële samenwerking in strafzaken) van de Europese Unie.

In Deel B is een aantal vragen opgenomen die zich in de praktijk vaak voordoen. Getracht is bij de beantwoording van die vragen de onderhandelaar enkele handvatten te bieden waar hij bij het voeren van onderhandelingen zijn voordeel

mee kan doen. Dit betekent ook dat deel B minder uitgebreid is dan deel A, en dus ook minder genuanceerd.

1 Externe betrekkingen in de drie pijlers

De EG is bij haar optreden naar buiten in het internationale verkeer, dus in haar betrekkingen met derde landen en andere internationale organisaties, onderworpen aan haar verdragsverplichtingen alsmede aan dwingende regels van het internationale recht, met inbegrip van de regels van internationaal gewoonterecht. Voor deze handleiding is dat in zoverre van belang dat dit betekent dat dwingende internationaalrechtelijke regels met betrekking tot verdragen van toepassing zijn op de EG. De **bevoegdheid** ook daadwerkelijk naar buiten toe op te treden wordt bepaald door de bevoegdheden die een organisatie heeft. Met andere woorden de bevoegdheden van de EG naar buiten toe op te treden worden bepaald door het communautaire recht.

Bij het bestuderen van de externe betrekkingen van de EG en van de EU moet een onderscheid worden gemaakt tussen bekwaamheid en bevoegdheid. De **bekwaamheid** bestaat eruit dat de EG als drager van rechten en plichten van internationaal recht op kan treden. De bekwaamheid bepaalt bijvoorbeeld of de EG en de EU subject van volkenrecht kunnen zijn, of zij afspraken met derden (staten of internationale organisaties) kunnen maken. Dat de EG de bekwaamheid heeft om in het internationale rechtsorde actief te zijn is geen onderwerp van discussie meer. Voor de EU is dat anders. Hieronder zal daarop worden teruggekomen.

In alle drie de pijlers van de Europese Unie staan in de basisverdragen bepalingen over het sluiten van verdragen. In het EG-verdrag treft men algemene procedurele bepalingen aan betreffende verdragsluitende bevoegdheden en specifieke bepalingen met betrekking tot verschillende beleidsterreinen. In het EU-Verdrag is slechts een tweetal procedurele bepalingen opgenomen. Dit is artikel 24 EU voor verdragen in de tweede pijler (Gemeenschappelijk Buitenlands- en

VeiligheidsBeleid) en artikel 38 EU voor wat betreft derde-pijler-verdragen (Politiële en Justitiële Samenwerking in Strafzaken).

2 Het externe optreden van de EG

2.1 Bevoegdheden

2.1.1 Expliciete en impliciete bevoegdheden

Evenals op het interne vlak is ook op het externe vlak het optreden van de EG gebaseerd op de specifieke bevoegdheden die het EG-verdrag daartoe voorziet; de zogenoemde externe bevoegdheden. Op grond van het **attributiebeginsel** mag de EG dus slechts naar buiten toe optreden voorzover door het EG-verdrag bevoegdheden zijn toegekend. Voorzover het hierbij niet gaat om exclusieve bevoegdheden (zie hierna), moet bij de uitoefening van externe betrekkingen rekening worden gehouden met subsidiariteitsaspecten.

Het EG-verdrag geeft slechts op enkele terreinen een **expliciete bevoegdheid** aan de EG om naar buiten toe op te treden. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn:

- monetaire politiek (artikel 111 lid 3)
- handel met derde landen (artikel 133)
- onderzoek en technologische ontwikkeling (artikel 170)
- milieu (artikel 174 lid 4)
- ontwikkelingssamenwerking (artikel 181)
- het toepassen van sancties ten opzichte van derde landen (artikel 301)
- het sluiten van associatieovereenkomsten (artikel 310).

Maar ook op die terreinen waarvoor geen expliciete bevoegdheid in het EG-verdrag is genoemd heeft de EG bevoegdheden. Het betreft hier **impliciete bevoegdheden**. Daarmee wordt in hoofdlijn bedoeld dat op elk terrein waarvoor de EG intern bevoegd is, dit ook geldt voor haar externe optreden. Dit is

uitgemaakt in het AETR-arrest¹, waarmee het Hof de basis legde voor een coherentie tussen het interne en externe optreden van de EG. Steeds waar de EG intern bevoegd is, is zij ook bevoegd om extern al die maatregelen te nemen die noodzakelijk² zijn om de doelstellingen van het betrokken beleidsonderdeel gestalte te geven. Deze doctrine vormt nog steeds de basis voor het externe optreden van de EG.

Het Hof heeft deze stellingname nog eens uitdrukkelijk herhaald in Advies 2/91 (ILO), waar het zegt dat “telkens wanneer het gemeenschapsrecht de instellingen op intern vlak bevoegdheden toekent om een bepaald doel te verwezenlijken, de Gemeenschap bevoegd is de ter verwezenlijking van dat doel noodzakelijke verbintenissen aan te gaan, ook indien een uitdrukkelijke bepaling ter zake ontbreekt.”³ Het verwezenlijken van de doelstellingen van de verschillende beleidsonderdelen van het EG-verdrag houdt in dat daartoe ook externe maatregelen genomen moeten kunnen worden. Op elk terrein dat in het EG-verdrag wordt genoemd, kunnen dus in beginsel door de EG (mede) verdragen worden afgesloten.

Betreft het bevoegdheden die de EG al heeft uitgeoefend, dan is er altijd sprake van impliciete bevoegdheden van de EG op het externe vlak. Ook als de EG nog geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheden die het verdrag haar toekent, maar het extern optreden noodzakelijk is om de doelstellingen van de toegekende interne bevoegdheden te verwezenlijken, is er sprake van een impliciete bevoegdheid.

Ten slotte kan nog worden gewezen op artikel 308 EG. Op grond van deze bepaling heeft de Gemeenschap een bevoegdheid “indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om in het kader van de gemeenschappelijke markt een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet”. Het betreft hier met andere woorden een bevoegdheid voor ‘onvoorziene gevallen’. Het is goed zich te

¹ HvJEG zaak 22/70 (AETR), Jur. 1971, p.263

² HvJEG Advies 1/94 (WTO): “onlosmakelijk verbonden met...” Jur. 1994, I-5267

³ HvJEG Advies 2/91 (ILO), Jur. 1993, p.I-1061

realiseren dat dankzij het bestaan van deze vangnet bevoegdheid, het zich maar zelden zal voordoen dat het de EG geheel aan bevoegdheden zal ontbreken. In de praktijk speelt deze bepaling pas een rol als er een begin van uitvoering is in het communautaire recht.

De EG is in beginsel **bevoegd** extern op te treden, indien en voorzover

- dit expliciet in het Verdrag is bepaald (*expliciete* externe bevoegdheid) of
- een *impliciete* externe bevoegdheid kan worden afgeleid uit
 - een uitgeoefende interne bevoegdheid (AETR) of
 - een niet-uitgeoefende interne bevoegdheid, mits extern optreden noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstellingen waarvoor de interne bevoegdheid is verleend (Kramer⁴, Advies 1/76⁵, Advies 1/94)

Tot slot is voor het vaststellen van de reikwijdte van de EG-bevoegdheid Advies 1/78 (Rubber)⁶ van belang. In dit advies heeft het Hof uitgemaakt dat voor de bepaling of een onderwerp onder de bevoegdheid van de EG valt, gekeken moet worden naar het belangrijkste onderwerp van de overeenkomst. De bevoegdheid is niet afhankelijk van bijzondere clausules die van bijkomstige of ondergeschikte aard zijn, aldus het Hof.

Bijzaak volgt hoofdzaak: als wordt vastgesteld dat de EG bevoegd is ten aanzien van het belangrijkste onderwerp van een internationale overeenkomst, geldt dit voor de gehele overeenkomst.

⁴ HvJEG gevoegde zaken 3/76, 4/76 en 6/76, Jur. 1976, p.1279.

⁵ HvJEG Advies 1/76 (Oplegfonds voor de binnenscheepvaart), Jur. 1977, p.0741.

⁶ HvJEG Advies 1/78 (Rubber-akkoord), Jur. 1979, p.2871.

2.1.2 *Exclusieve en gemengde bevoegdheden*

Of de EG bevoegd is extern op te treden moet goed onderscheiden worden van de vervolgvraag in hoeverre de EG voor het (ontwerp)verdrag geheel of ten dele exclusief bevoegd is, dat wil zeggen met uitsluiting van de lidstaten.

Bij het analyseren van de bevoegdheden die de EG heeft met betrekking tot externe betrekkingen, wordt gekeken of en in hoeverre de EG exclusief bevoegd is voor het verdrag waarover wordt onderhandeld. Voorzover er sprake is van een exclusieve externe bevoegdheid van de EG, is er voor autonoom optreden van de lidstaten in beginsel geen plaats meer.

Voorts kan nog gewezen worden op enkele bepalingen in het verdrag die aan de lidstaten expliciet een bevoegdheid geven om verdragen te sluiten. Het betreft artikel 111, lid 5 (monetair beleid), artikel 174, lid 4, laatste zin (milieu) en artikel 181, slotzin, EG-verdrag (ontwikkelingssamenwerking).

De lidstaten van de EG zijn altijd (mede) bevoegd extern op te treden, tenzij de EG exclusief bevoegd is over de gehele reikwijdte van een (ontwerp)verdrag.

Deze **exclusieve bevoegdheid** van de EG kan op meerdere manieren ontstaan: op grond van het EG-verdrag of op grond van het gebruik van de interne of externe bevoegdheid. Op deze terreinen kan een lidstaat alleen nog optreden als deze daartoe gemachtigd is door de EG en dan ook alleen nog binnen de grenzen van de machtiging. Dat ligt echter anders als de externe bevoegdheid van de lidstaten kan worden gebaseerd op het EG-Verdrag, zoals het geval is bij milieuaangelegenheden (artikel 176 EG) of een beroep op ‘verdergaande maatregelen’ ingevolge artikel 95 EG.

Exclusieve bevoegdheden op grond van het EG-verdrag bestaan slechts op twee terreinen. Dit betreft de handelspolitiek (artikel 133), en de visserij. Dit geldt voor

visserij op grond van art. 102 van de Toetredingsakte. Zie ook het arrest Kramer (gevoegde zaken 3, 4 en 6/76).

De overige exclusieve bevoegdheden zijn ontstaan door - interne of externe - bevoegdheidsuitoefening. Heeft de EG een bepaald terrein volledig geregeld, dan is er voor de lidstaten geen ruimte meer op dat terrein verdragen af te sluiten die afbreuk kunnen doen aan de interne EG-regelgeving.

Een andere mogelijkheid waarop exclusieve bevoegdheid kan ontstaan is wegens 'noodzaak' zonder dat reeds gebruik is gemaakt van interne of externe bevoegdheid (Advies 1/76). Hierbij is echter grote terughoudendheid geboden. Er kan hooguit in uitzonderingsgevallen geconcludeerd worden tot noodzaak.

De EG is **exclusief** bevoegd extern op te treden, indien en voorzover

- dit uit het EG-verdrag (of toetredingsaktes) zelf voortvloeit (handelspolitiek, visserij)
- dit expliciet in interne regelgeving is bepaald (artikel 5 van Verordening 4055/86 verbiedt het lidstaten uitdrukkelijk nog vrachtverdelingsregelingen met derde landen overeen te komen)
- de communautaire bevoegdheid is uitgeoefend door het vaststellen van (interne dan wel externe) regelgeving en deze regels door zelfstandig extern optreden van de lidstaten kunnen worden aangetast (AETR, Advies 1/94, Advies 2/92 (OESO)⁷)
- de exclusiviteit van de externe bevoegdheid voortvloeit uit de noodzaak voor het bereiken van interne doelstelling, zonder dat intern regelgeving is vastgesteld (Kramer, Advies 1/76, Advies 1/94)

Op de meeste terreinen heeft de EG de haar toekomende bevoegdheden nog niet volledig uitgeoefend. In dat geval is er geen sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EG. Vaak wordt dan gesproken van een gedeelde of **gemengde bevoegdheid** van de EG en de lidstaten. Deze situatie komt bij het

⁷ HvJEG Advies 2/92 (OESO), Jur. 1995, p. I-0521

onderhandelen van verdragen veel voor. Vaak regelen verdragen meerdere onderwerpen, waarbij:

- op sommige onderdelen de EG exclusief bevoegd is en op andere onderdelen nog een bevoegdheid voor de lidstaten bestaat, of
- op sommige onderdelen de EG niet bevoegd is en op andere wel.

Bij de paragraaf over gemengde overeenkomsten (§ 2.2) wordt hier dieper op ingegaan.

Ook kan nog worden gewezen op het begrip **concurrerende bevoegdheid**. Dit begrip wordt niet altijd eenduidig gebruikt. Soms is het synoniem aan gedeelde of gemengde bevoegdheid, een andere keer wordt bedoeld op **parallele bevoegdheden**. Met deze laatste term wordt bedoeld op bevoegdheden die de Gemeenschap heeft, maar waarbij *op hetzelfde terrein* ook de lidstaten nog bevoegd zijn; een parallele bevoegdheidsuitoefening is dan mogelijk. Deze parallele bevoegdheden zullen vaak bestaan op terreinen waar de EG haar interne bevoegdheden nog niet heeft uitgeoefend, of op terreinen met coördinerende bevoegdheden van de Gemeenschap zoals op bepaalde onderdelen van het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Ook de uitoefening van concurrerende bevoegdheden leidt in beginsel tot gemengde akkoorden, althans indien de EG ook partij wil zijn (de lidstaten kunnen ook zelf akkoorden sluiten met andere partijen).

Gemengde verdragen kunnen worden gesloten indien:

- EG en lidstaten beide voor een ander deel van de onderwerpen (exclusief) bevoegd zijn;
- EG en lidstaten beide voor hetzelfde onderwerp bevoegd zijn, maar de EG geen exclusieve bevoegdheid heeft over de gehele reikwijdte van het verdrag;

Op al die terreinen waar de EG geen interne bevoegdheid heeft of nog geen gebruik heeft gemaakt van de haar toegekende bevoegdheden blijven de lidstaten bevoegd zelfstandig internationaal op te treden.

Indien nog geen sprake is van exclusieve Gemeenschapsbevoegdheid doordat interne regelgeving nog niet tot stand is gekomen, maar deze wel in voorbereiding is, zijn lidstaten uit hoofde van artikel 10 EG (gemeenschapstrouw) gehouden daarmee rekening te houden. Omgekeerd mag van de Commissie worden verwacht dat zij bij het doen en de motivering van nieuwe voorstellen rekening houdt met de stand van zaken bij internationale onderhandelingen van de lidstaten.

Uit de zinssnede “nog geen gebruik heeft gemaakt” blijkt duidelijk dat de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en haar lidstaten geen statische is. Door nieuwe communautaire wetgeving kan de bevoegdheidsverdeling op extern terrein verschuiven.

Onderhandelingen over interne regelgeving, bijvoorbeeld een richtlijn, kunnen vergaande consequenties hebben voor de externe bevoegdheidsverdeling.

De bevoegdheidsverdeling op het terrein van de externe betrekkingen is niet statisch, maar dynamisch.

2.2 *Verdragen*

De bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en haar lidstaten heeft tevens gevolgen voor het partijenbestand bij verdragen. Zogenaemde **gemengde akkoorden** zijn verdragen waarbij zowel de Gemeenschap als (één of meer) lidstaten partij zijn. Toch kan niet altijd geconcludeerd worden dat als de Gemeenschap geen partij is bij een verdrag er ook geen bevoegdheden voor de Gemeenschap bestaan, of andersom, in het geval er gemeenschapsbevoegdheden bestaan, de Gemeenschap altijd partij zal zijn bij een verdrag. Wie partij bij een verdrag kan zijn, wordt namelijk niet bepaald door het gemeenschapsrecht, maar door het internationale recht, en in eerste instantie door het verdrag zelf. Bij verdragsonderhandelingen dient daarom rekening te worden gehouden met de (on)wenselijkheid van toetreding door de EG.

Om dit te verduidelijken zullen de verschillende vormen van verdragen kort worden toegelicht, waarbij het onderscheid aangehouden wordt tussen bilaterale en multilaterale verdragen.

2.2.1 Bilaterale verdragen

Bilaterale verdragen zijn verdragen waarbij twee partijen (clusters) kunnen worden onderscheiden. De meest zuivere vorm van een bilateraal verdrag in dit verband is een verdrag met de **EG als enige partij** aan de ene kant en een derde land als partij aan de andere kant. Hierbij zal het altijd gaan om terreinen waar de EG exclusief bevoegd is. Vaak zijn dit ook verdragen die hele specifieke onderdelen van beleidsterreinen beslaan, bijvoorbeeld een textielovereenkomst tussen de EG en India. Alle puur handelspolitieke verdragen zijn bilaterale verdragen tussen de EG en een of meerdere derde landen. Er zijn vele van dergelijke verdragen gesloten.

Veel verdragen zijn echter tussen de **EG en haar lidstaten als partijen** aan de ene kant en een derde land (of cluster van landen) aan de andere kant. Alle associatieovereenkomsten op grond van artikel 310 EG zijn van dit type. Een associatieovereenkomst is immers bij uitstek een verdrag waarbij vele onderwerpen een rol spelen, waarbij bijvoorbeeld vaak een politieke dialoog wordt ingesteld (een terrein dat altijd aan de lidstaten is voorbehouden). Ook kunnen afspraken worden gemaakt over migratievraagstukken, strafrechtelijke samenwerking of mensenrechten.

Dit is ook van belang voor de procedures die na de totstandkoming (ondertekening) van een verdrag moeten worden gevolgd. In het geval van een dergelijk gemengd akkoord moeten in de verschillende lidstaten de nationale procedures voor goedkeuring van verdragen worden gevolgd. In Nederland betekent dit dat parlementaire goedkeuring zal moeten worden verkregen voordat het desbetreffende verdrag voor Nederland in werking kan treden. Dit heeft consequenties voor de snelheid waarmee gemengde verdragen in werking kunnen treden. Vandaar dat regelmatig tegelijkertijd met een associatieverdrag een

interim-overeenkomst wordt ondertekend waarbij wordt bepaald dat die onderwerpen waar de associatieovereenkomst betrekking op heeft, die tot de exclusieve bevoegdheid van de EG behoren, in werking zullen treden zodra deze interimovereenkomst door de EG en het derde land zal worden geratificeerd. Een interimovereenkomst is dus een voorbeeld van een verdrag tussen de EG en een derde land, maar met een tijdelijk karakter.

2.2.2 *Multilaterale verdragen*

Bij multilaterale verdragen kunnen geen twee tegenover elkaar staande partijen(clusters) worden onderscheiden, maar zijn er meer dan twee partijen die alle gelijkwaardig zijn. Ook bij multilaterale verdragen kunnen meerdere situaties worden onderscheiden. Allereerst zijn er multilaterale verdragen mogelijk waarbij de **EG als partij** optreedt zonder de lidstaten. Echter, dergelijke verdragen zullen niet vaak voorkomen. Vaker zal sprake zijn van verdragen waarbij de **EG en alle lidstaten** partij zijn. Een voorbeeld hiervan is het WTO-Verdrag. Het WTO-Verdrag bestrijkt een breed scala aan onderwerpen waarop voor een gedeelte de EG exclusief bevoegdheid (handelspolitiek!) heeft, maar ook onderwerpen waarbij de lidstaten bevoegd zijn. Ook zijn er vele multilaterale milieuverdragen waarbij zowel de EG als alle lidstaten partij zijn. Daarnaast zijn er multilaterale verdragen waarbij de EG en een aantal van haar lidstaten partij zijn. Voorbeelden van deze laatste categorie zijn verdragen waarbij vervuiling op de Noordzee wordt aangepakt. Het is immers niet zinvol dat een land als Oostenrijk of Italië partij is bij een dergelijk verdrag. Het betreft hier een terrein waar op deelterreinen de EG bevoegd is, maar ook de lidstaten.

Soms wordt in het verdrag zelf voorzien dat bij de toetreding van de EG tot een gemengd verdrag een verklaring wordt afgelegd waarbij gewezen wordt op de verschillende bevoegdheden die bestaan. Een voorbeeld hiervan is de toetreding van de EG tot de FAO⁸. Verder worden in dergelijke verdragen vaak bepalingen opgenomen over de stemprocedure, waarbij het gebruikelijk is dat de EG stemt over die onderwerpen waar de EG bevoegd is. Op de overige terreinen zullen de lidstaten stemmen. Een voorbeeld hiervan is de stemverdeling bij de FAO en WTO. Bij dergelijke verdragen is het van groot belang in de gaten te houden dat de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en de lidstaten niet statisch is, maar in de loop der tijd kan veranderen. Overigens geldt dit niet alleen voor multilaterale maar ook voor bilaterale gemengde akkoorden.

⁸ vgl. ook HvJEG, zaak C-25/94, Commissie tegen de Raad, Jur 1996, I-1469.

2.2.3 Internationale organisaties

Zoals hierboven werd aangegeven, wordt door het internationale recht bepaald wie partij kan zijn bij een verdrag. Als een verdrag hierover niets heeft geregeld, zullen in de regel alleen staten partij kunnen zijn en geen internationale organisaties zoals de EG. In de praktijk zal het geregeld voorkomen dat een verdrag materie bestrijkt **waarvoor de EG (gedeeltelijk) exclusief bevoegd is en alleen de lidstaten partij** kunnen zijn. Een voorbeeld hiervan is het Bunkerolieverdrag (zie ook vraag B.12). Dit betekent niet dat de lidstaten bij onderhandelingen over besluiten gebaseerd op een dergelijk verdrag of bij de onderhandelingen over de wijziging van een dergelijk verdrag maar hun gang kunnen gaan. Zij hebben op deze terreinen immers zelf geen (volledige) bevoegdheid en oefenen de bevoegdheid dus uit (mede) namens de EG. Er zal aldus duidelijk afgestemd moeten worden hoe de lidstaten zich in dergelijke onderhandelingen dienen op te stellen met betrekking tot de onderwerpen ten aanzien waarvan de EG exclusief bevoegd is. Hetzelfde geldt ten aanzien van overige activiteiten die zich in het kader van een internationale organisatie afspelen. Als zowel de EG als lidstaten lid zijn van een internationale organisatie, zullen de in te nemen standpunten zoveel mogelijk afgestemd moeten worden. Dit laatste geldt ook voor verdragen waarbij de EG (gedeeltelijk) exclusief bevoegd is en slechts enkele lidstaten partij zijn, zoals in geval van het Rijnvaartverdrag.

2.2.4 Het specifieke geval van het Koninkrijk der Nederlanden

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat uit drie gelijkwaardige landen, Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba. Datgene wat hierboven gezegd is over bevoegdheidsverdeling heeft alleen betrekking op het land Nederland als lidstaat van de EU. Dit betekent dat ook al is op een bepaald terrein de EG exclusief bevoegd, het Koninkrijk nog steeds bevoegdheden heeft wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba. Een consequentie hiervan was, dat toen alle bilaterale handelsverdragen waarbij Nederland partij was opgezegd moesten

worden op grond van het EG-recht, deze verdragen niet in hun geheel zijn opgezegd, maar alleen voor wat betreft Nederland. Voor de Nederlandse Antillen en Aruba worden de betrekkingen met een derde land vaak nog beheerst door die oudere verdragen. Ook binnen het communautaire kader zijn hier nog sporen van te zien. Zo is het EEX-Verdrag ook van toepassing op de Nederlandse Antillen en Aruba. Inmiddels is het EEX-Verdrag omgezet in een Verordening met een uitzondering voor Denemarken. Dit betekent dat voor de Nederlandse Antillen en Aruba het EEX-Verdrag in hun betrekkingen met de lidstaten nog onverkort geldt. De consequentie is dat het Koninkrijk nog aan onderhandelingen deel kan nemen ook al is er sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EG. Het spreekt voor zich dat dit alleen de onderdelen betreft die relevant zijn voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Het betekent ook dat de koninkrijksdelegatie dan formeel alleen voor die landen kan onderhandelen.

Zelfs al heeft de EG een exclusieve bevoegdheid, dan heeft het Koninkrijk der Nederlanden nog wel bevoegdheid wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze landen behoren immers niet tot de EG.

3 Verdragsluitende bevoegdheid in de tweede en derde pijler

In tegenstelling tot het EG-Verdrag, bevat het EU-Verdrag slechts enkele summier, vooral procedurele bepalingen over de onderhandeling en sluiting van internationale overeenkomsten. Het gaat daarbij om artikel 24 (buitenlands- en veiligheidsbeleid) en artikel 38 (politiële en justitiële samenwerking in strafzaken). Op grond van artikel 24 EU kunnen overeenkomsten worden gesloten met een of meer staten of internationale organisaties. Artikel 38 EU verwijst voor aangelegenheden in de derde pijler naar de procedure van artikel 24 EU.

Expliciete verdragsbepalingen ontbreken ten aanzien van de (inter)nationale rechtspersoonlijkheid van de EU, de eventuele externe bevoegdheden van de EU in verhouding tot die van de lidstaten, de ratificatieprocedure en de juridische

status van dergelijke overeenkomsten. Daarom is het leerstuk van de externe bevoegdheden van de EU niet alleen complex, maar ook controversieel, te meer omdat daarbij ook nog subsidiariteitaspecten een rol kunnen spelen. Bovendien is de praktijk in dit opzicht nog zeer beperkt. Tot medio 2002 zijn slechts twee bilaterale verdragen tot stand gekomen waarbij, van Europese zijde, de Unie als enige partij is opgetreden. Het betrof bilaterale verdragen met ex-Joegoslavië en de voormalige Joegoslavische deelrepubliek Macedonië over een European Union Monitoring Mission. Vergelijkbare precedënten ontbreken onder de derde pijler. De verwachting is dat het vraagstuk van de internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie alsmede haar externe bevoegdheden in de komende Intergouvernementele Conferentie opnieuw aan de orde zullen komen.

Het verdient aanbeveling, indien (een mandaat voor) eventuele verdragsluiting door de Unie aan de orde komt, over de juridische aspecten tijdig contact op te nemen met de deskundige(n) van uw departement.

4. Mandatering en besluitvorming

Verdragsonderhandelingen voor de EG worden gevoerd door de Commissie. De onderhandelingen worden gevoerd op basis van een mandaat dat de Raad aan de Commissie heeft gegeven. Dit wordt geregeld in artikel 300 van het EG-verdrag. De algemene regel is dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid de Commissie machtigt te onderhandelen. Er is sprake van besluitvorming bij unanimititeit, wanneer het de onderhandelingen over een associatieakkoord betreft (ingevolge artikel 310 EG-verdrag) of als het verdrag een terrein bestrijkt waarbij de interne bevoegdheid van de Gemeenschap in de besluitvorming unanimititeit vereist. Dat benadrukt (nogmaals) het grote belang van de te kiezen rechtsgrondslag(en).

Het mandaat komt tot stand op dezelfde wijze als overige besluiten in de eerste pijler. Er komt een voorstel van de Commissie, dit wordt verder uitgewerkt in de desbetreffende raads werkgroep, waarna uiteindelijke vaststelling in de Raad volgt. Het mandaat kan zeer verschillend van aard zijn. In sommige gevallen kan worden

volstaan met een zeer summier mandaat, echter in de meeste gevallen zal de Raad de Commissie een gedetailleerd onderhandelingsmandaat verschaffen.

Ook de duur van het mandaat kan verschillen: in het algemeen zal het mandaat worden verstrekt voor de duur van de onderhandelingen. Het komt echter voor dat de onderhandelingen echter in fases worden ingedeeld en het mandaat dan voor een bepaalde fase van de onderhandelingen wordt afgegeven. Dit heeft als voordeel dat de inhoud van het mandaat na afronding van een fase kan worden geëvalueerd en kan worden aangepast.

Ook is denkbaar dat (bijvoorbeeld indien onderhandelingen zich lang voort slepen) het mandaat tussentijds (d.w.z. vóór het aflopen van het mandaat) wordt bijgesteld.

De Commissie wordt bijgestaan door permanente comité's van nationale ambtenaren, zoals het 'Comité 133' voor handelspolitieke aangelegenheden of het 'Comité de droit civile' voor civielrechtelijke aangelegenheden.

Na afsluiting van de onderhandelingen van het verdrag zijn nieuwe Raadsbesluiten nodig om tot ondertekening en ratificatie voor de Gemeenschap over te gaan. De regels voor de besluitvorming met betrekking tot de ondertekening en ratificatie zijn dezelfde als die voor de mandatering.

5. Implementatie van verdragen

Tenzij het betreffende verdrag zelf aangeeft welke specifieke verplichtingen de EG en welke de individuele lidstaten dienen na te komen (zoals bijv. in de associatie-akkoorden met de ACS-staten), is het formeel zo dat zowel de EG als de lidstaten elk voor zich gebonden zijn aan alle verdragsverplichtingen ten opzichte van derde staten. De communautaire bevoegdheidsverdeling is met andere woorden (naar de regels van het internationale recht) niet aan derde staten tegen te werpen. Wel kan (zoals soms gebeurt) in een verklaring worden aangegeven waarover de EG bevoegd is en waarover de lidstaten bevoegd zijn.

Naar EG-recht dienen de lidstaten echter wél rekening te houden met de communautaire bevoegdheidsverdeling. Dat betekent dat zij in sommige gevallen zelf mogen of moeten implementeren en in uitzonderlijke omstandigheden initiatieven van de Commissie zullen moeten afwachten. Wie er mag implementeren, kan grofweg als volgt worden samengevat:

- Als de lidstaten nog over een bevoegdheid beschikken op het betreffende terrein, zijn zij in beginsel vrij om te implementeren.
- Als er reeds EG-regelgeving bestaat op dat terrein (die geen exclusiviteit met zich meebrengt, zie **vraag 3** en **vraag 4**) dan dienen zij daar vanzelfsprekend rekening mee te houden.
- Voorzover de lidstaten op het betreffende terrein geen enkele bevoegdheid meer hebben, dan zal alleen de EG de internationale verplichtingen kunnen implementeren.

Moeilijk is de situatie waarin geen sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de EG, maar er wel al EG-regelgeving ‘in de pijplijn’ zit. Ook is het vaak tijdens de onderhandelingen en het coördinatieoverleg al duidelijk dat de Commissie op een bepaald terrein wenst te implementeren. Daarnaast kan bij het ondertekenen of sluiten van het verdrag uit de door de EG en lidstaten afgegeven bevoegdheidsverklaringen soms opgemaakt worden dat de EG op een bepaald terrein zal willen implementeren.

Voor al deze gevallen geldt: zolang er geen exclusiviteit bestaat, zijn de lidstaten in beginsel vrij nationale maatregelen te treffen. Het samenwerkingsbeginsel (artikel 10 EG) kan echter in uitzonderlijke omstandigheden met zich brengen dat zij desondanks initiatieven van de Commissie moeten afwachten.

Op het moment van inwerkingtreding van een verdrag voor een bepaalde partij moet de interne wetgeving voor die partij zijn geïmplementeerd. In het geval van Nederland betekent dit dat bij gemengde akkoorden (evenals bij alle verdragen waarbij Nederland partij wordt) eventueel benodigde uitvoeringswetgeving in

beginsel gelijk met de goedkeuring van het verdrag wordt behandeld. In principe worden voor Nederland geen verdragen geratificeerd als de eventuele uitvoeringswetgeving niet gereed is. Er zou anders immers strijd met internationale verplichtingen ontstaan (*zie Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 311*).

DEEL B VRAAG EN ANTWOORD

I BEVOEGDHEIDSKWESTIES

1. Is de EG bevoegd (mee) te onderhandelen over internationale verdragen en deze te sluiten? (Zie Deel A § 2.1)

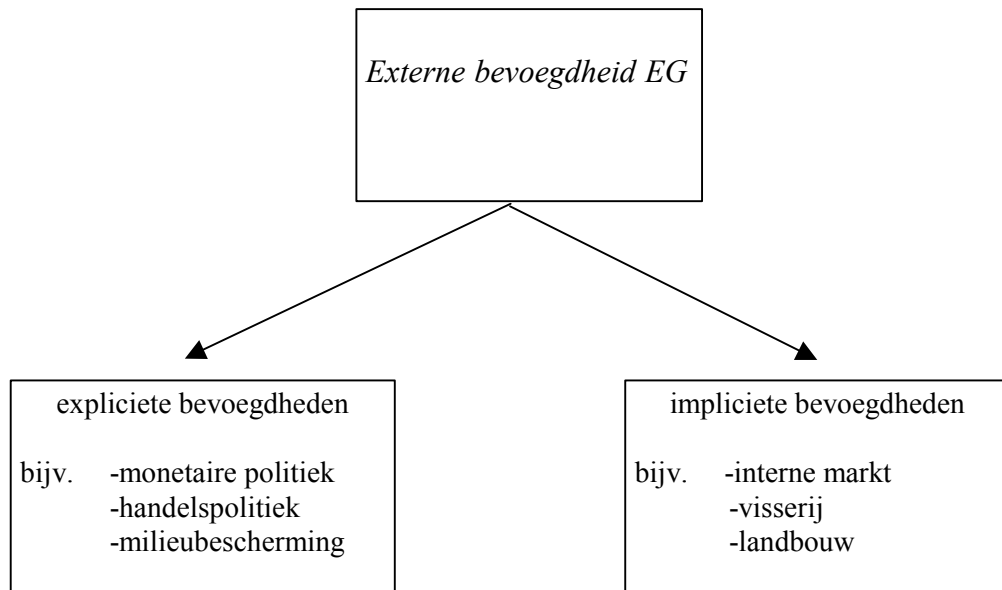
De bevoegdheid van de EG te onderhandelen over verdragen is afhankelijk van de *reikwijdte* van de haar toegewezen bevoegdheden. Bekeken zal moeten worden of en in hoeverre het onderwerp waarover onderhandeld wordt, binnen de reikwijdte van één of meerdere van deze toegewezen bevoegdheden valt.

De externe EG-bevoegdheden zijn ofwel in het EG-verdrag zelf te vinden (expliciete bevoegdheden) ofwel zijn af te leiden uit de in het EG-verdrag toegewezen bevoegdheden (impliciete bevoegdheden).

Expliciete bevoegdheden bestaan bijvoorbeeld op het terrein van de handelspolitiek, milieubescherming, ontwikkelingssamenwerking, het associatiebeleid, onderzoek en ontwikkeling en de toepassing van sancties ten opzichte van derde landen.

Of er een impliciete bevoegdheid kan worden afgeleid uit een (niet-externe) bevoegdheid, zal steeds afhangen van de omstandigheden van het concrete geval (is het sluiten van het verdrag noodzakelijk om de doelstellingen van de gegeven bevoegdheid te kunnen verwezenlijken?). Impliciete bevoegdheden zouden in beginsel dus kunnen bestaan op alle beleidsterreinen die in het EG-verdrag voorkomen.

Bij internationale onderhandelingen moet rekening worden gehouden met het feit dat er gewoonlijk meerdere beleidsterreinen binnen één verdrag aan de orde zijn. Deze kunnen deels buiten de EG bevoegdheid vallen. Ook is het mogelijk dat de EG haar handelen op meerdere bevoegdheden kan baseren. In dat geval is het van belang de juiste rechtsgrondslag dan wel rechtsgrondslagen te kiezen. Zie hierna **vraag 2**. Zie ook het ICER-advies “*Handleiding rechtsgrondslag van EG-besluiten (ICER 2000/8 en 2000/9)*”



2. Op welke terreinen is de EG bevoegd over verdragen te onderhandelen en deze te sluiten? (Zie Deel A § 2.1.1)

De bevoegdheden van de EG zijn te vinden in het EG-verdrag of zijn daaruit af te leiden. Bij het uitoefenen van haar bevoegdheden dient de EG steeds de rechtsgrondslag te noemen waarop haar bevoegdheid is gebaseerd. De Commissie noemt in een voorstel voor een onderhandelingsmandaat of sluiting van een verdrag aan de Raad de rechtsgrondslag(en). De Raad kan hier alleen bij unanimititeit van afwijken.

De rechtsgrondslagen die in de praktijk voor het sluiten van verdragen een belangrijke rol spelen, zijn o.a.:

- artikel 310 (associaties met derde landen; bijv. de Europa-akkoorden,)
- artikel 175 (milieubescherming)
- artikel 181 EG (ontwikkelingssamenwerking)
- artikel 133 (handelspolitiek)
- artikel 70-71 en 80 lid 2 EG (vervoerbeleid)
- artikel 65 EG (burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen)

- artikel 37 (landbouw- en visserij-akkoorden)

De precieze reikwijdte van elke rechtsgrondslag is niet altijd even duidelijk. Zo wordt verschillend gedacht over de reikwijdte van de notie handelspolitiek (zie o.a. Advies 1/78 (Rubber), Advies 2/92 (OESO), Advies 1/94) en over de reikwijdte van de (impliciet externe) bevoegdheid op het terrein van de interne markt (zie o.a. Advies 1/94).

Het vaststellen van de juiste rechtsgrondslag (of rechtsgrondslagen) is evenwel om meerdere redenen van belang:

- de rechtsgrondslag bepaalt het karakter van de EG-bevoegdheid. Is deze exclusief of (nog) niet? (zie hierna **vraag 3**);
- de rechtsgrondslag bepaalt ook de procedure die gevolgd moet worden bij het sluiten van het verdrag door de EG. Wat is de invloed van het Europees Parlement en besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid of met unanimititeit? (zie hierna **vraag 17**)

De keuze van de rechtsgrondslag dient steeds van geval tot geval beoordeeld te worden. Er gelden geen algemene regels voor. Illustratief in dit verband zijn de discussies in het kader van het sluiten van het Cartagena Protocol inzake bioveiligheid en het POPs-verdrag (*persistent organic pollutants*, ook wel Verdrag van Stockholm genoemd). Bij het sluiten van deze verdragen deed zich de vraag voor of de handelspolitieke bevoegdheid dan wel de bevoegdheid op het terrein van milieubescherming als rechtsgrondslag moest dienen voor een communautair optreden. Ten aanzien van het Cartagena Protocol inzake bioveiligheid heeft het Hof nogmaals duidelijk gemaakt dat het ‘hoofddoel’ of het ‘voornaamste element’ van een verdrag de doorslag moet geven bij de keuze van een rechtsgrondslag (zie Advies 2/00⁹). Het gebruiken van één rechtsgrondslag is de hoofdregel - meerdere rechtsgrondslagen kunnen alleen worden aangewend bij een

⁹ HvJEG Advies 2/00 (Cartagena protocol), Jur. 2001, p. I-9713.

‘onlosmakelijke verbondenheid’ van doelstellingen (vergelijk uitspraak van het Hof in zaak C-300/89¹⁰ ten aanzien van interne markt en milieubescherming). Daarbij dient de gehele context (inclusief het doel en de inhoud) van het verdrag onderzocht te worden. Gezien de recente uitspraken van het Hof in Advies 2/00 over het Protocol van Cartagena valt overigens niet te verwachten dat de handelspolitieke bevoegdheid als zelfstandige rechtsgrondslag zal kunnen worden gebruikt voor ‘trade related aspects’ van verdragen die andere dan handelspolitieke doelstellingen nastreven (bescherming intellectuele eigendomsrechten, milieubescherming, enz.).¹¹ In de praktijk wordt vaak voor het volgende compromis gekozen: “Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, *in het bijzonder de artikelen*”

3. Mogen de lidstaten nog (mee) onderhandelen over een verdrag? (Zie Deel A § 2.1.2)

Deze vraag betreft niet zozeer de (reikwijdte van de) bevoegdheden van de Gemeenschap, maar de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en de lidstaten. Anders gezegd, aangenomen dát er een EG-bevoegdheid bestaat, over welke bevoegdheden beschikken de lidstaten dan nog? Het antwoord op deze vraag wordt in eerste instantie bepaald door het *karakter* van de EG-bevoegdheid.

Grofweg ingedeeld, bestaan er twee varianten: de exclusieve en de niet-exclusieve bevoegdheden. Exclusieve bevoegdheden sluiten een bevoegdheid van de lidstaten uit. De lidstaten zijn niet meer bevoegd over het betreffende onderdeel van het verdrag (of in voorkomend geval: over het gehele verdrag) te onderhandelen dan wel dit te sluiten. (NB: uitzonderingen daargelaten, zie hierna **vraag 5**)

¹⁰ HvJEG C-300/89 (richtlijn Titaandioxydeafval), Jur. 1991, p. I-2867

¹¹ NB: in het recente arrest C-281/01 (Energy Star) oordeelde het Hof dat het goedkeuringsbesluit voor de Energy Star-overeenkomst gebaseerd had moeten worden op artikel 133 EG (handelspolitiek). Die overeenkomst had nl. als primair doel de handel in (milieuvriendelijke) kantoorapparatuur tussen de VS en de EG te coördineren. De milieudoelstelling van de overeenkomst was ondergeschikt daaraan. Deze uitspraak onderschrijft de vaste lijn van het Hof

Exclusiviteit kan ofwel rechtstreeks voortvloeien uit het EG-verdrag zelf ofwel uit de regelgeving die de EG tot stand heeft gebracht. In dit laatste geval mogen de lidstaten geen externe verplichtingen aangaan die afbreuk kunnen doen aan het interne EG-acquis. Zo wordt de exclusiviteit van de handelspolitieke bevoegdheid van de EG rechtstreeks op het EG-verdrag gebaseerd, terwijl een eventuele exclusieve bevoegdheid op het terrein van de milieubescherming uitsluitend afgeleid zou kunnen worden uit reeds totstandgekomen communautaire milieumaatregelen.

Er bestaat geen algemene regel over de bevoegdheidsverdeling. Bovendien is de bevoegdheidsverdeling niet statisch. De mate van exclusiviteit ontwikkelt zich steeds verder, afhankelijk van het communautaire beleid dat op een bepaald terrein tot stand komt.

Als vuistregel kan aangehouden worden dat alleen de handelspolitiek en het visserijbeleid beleidsterreinen zijn die zonder meer tot de exclusieve bevoegdheid van de EG behoren. Voor overige beleidsterreinen geldt dat onderzocht moet worden:

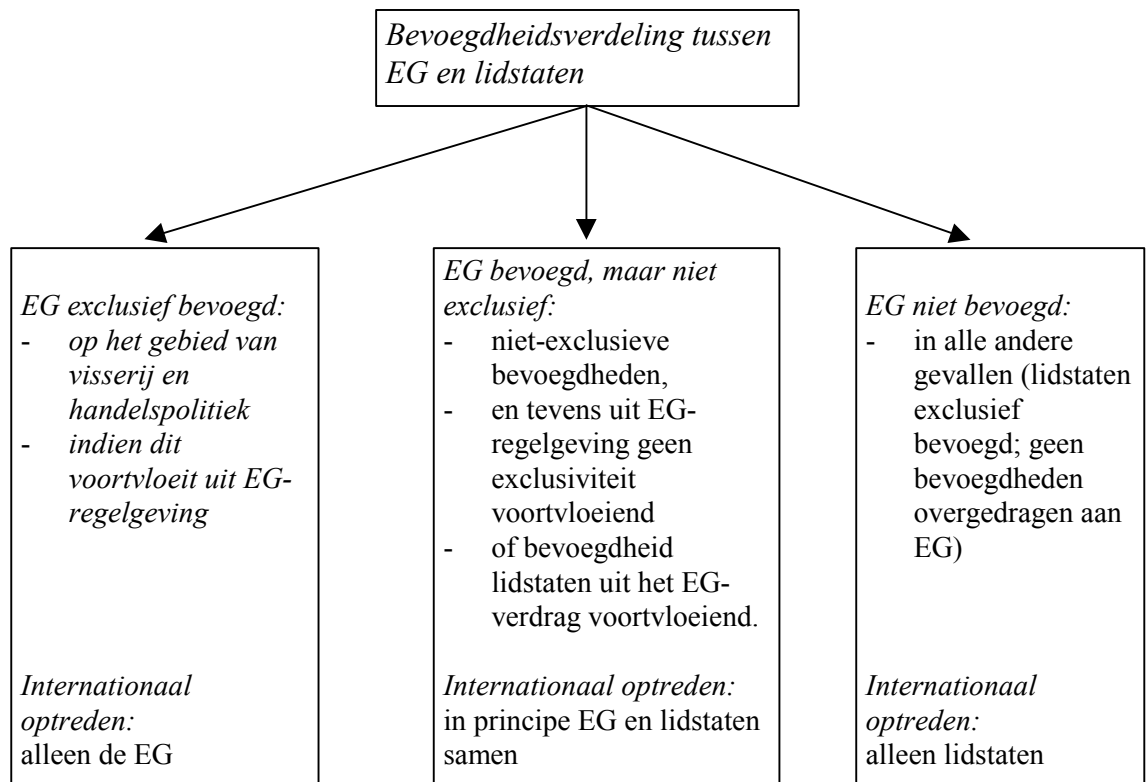
- of er communautaire regelgeving op hetzelfde terrein als (onderdelen van) het verdrag is uitgevaardigd en
- of deze regelgeving expliciet beoogt de lidstaten te weerhouden van eenzijdig optreden dan wel of deze regelgeving door zelfstandig extern optreden van de lidstaten kan worden aangetast en of het EG-verdrag zelf de lidstaten nog de bevoegdheid laat om extern op te treden (milieu, monetair beleid en ontwikkelingssamenwerking (zie hierna **vraag 4**)).

Is dit het geval, dan beschikt de EG over een exclusieve bevoegdheid en zullen de lidstaten niet (meer) bevoegd zijn buiten het communautair kader om internationaal op te treden (het zgn. 'AETR-effect', genoemd naar een uitspraak van het Hof in de zaak AETR uit 1972).¹²

inzake de vaststelling van de rechtsbasis.

¹² Vgl. in dit kader eveneens de recente arresten C-467/98, C-469/98 en C-471/98, 'open skies'.

Overigens zal het zich zelden voordoen (behalve in het geval van een zuiver handelspolitiek of visserijakkoord) dat de EG *over de gehele reikwijdte* van een verdrag over een exclusieve bevoegdheid beschikt. Veel vaker zullen de lidstaten op zijn minst op een deelterrein nog over bevoegdheden beschikken, zodat een ‘gemengd’ optreden van EG en lidstaten gewenst en noodzakelijk is.



4. Wanneer sluit interne of externe regelgeving een optreden van de lidstaten uit? (Zie deel A § 2.1.2)

Hier gaat het om wat men noemt het ‘AETR-effect’ of ‘exclusieve werking’. Dit doet zich voor indien de EG-regelgeving een bepaalde materie zo heeft geregeld dat de lidstaten door eenzijdig optreden de EG-regeling zouden kunnen aantasten. Om vast te stellen of hiervan sprake is, is een nauwkeurige analyse van de EG-regeling en het te sluiten verdrag vereist. Als vuistregel kan dienen dat minimumnormen niet snel met elkaar in strijd zullen komen.

Er is echter geen duidelijke lijn in rechtspraak en wetenschap over de omvang van deze exclusieve werking; exclusiviteit moet dan ook niet te snel worden aangenomen.

In het EG-recht komen echter normen voor die een totale harmonisatie beogen (d.w.z. zonder dat de lidstaten een strengere norm mogen toepassen). Het afspreken door de lidstaten van strengere internationale normen is in dat geval verboden. De EG-regeling heeft dan exclusieve werking: de lidstaten hebben voor dat specifieke onderdeel geen verdragsluitende bevoegdheid meer.

Het beoordelen of er sprake is van een gehele of gedeeltelijke 'exclusieve werking' zal van geval tot geval moeten gebeuren. Het is raadzaam bij twijfel hierover een van de experts op uw departement te raadplegen.

5. Welke mogelijkheden behouden de lidstaten nog indien de EG exclusief bevoegd is?

Als de EG op een bepaald beleidsterrein exclusief bevoegd is, hebben de lidstaten met betrekking tot dat beleidsgebied in beginsel niet meer het recht zelfstandig internationaal op te treden. Willen zij dat toch dan zullen zij daarvoor steeds in een of andere vorm de instemming van de EG nodig hebben.

Vaak moet een dergelijke machtiging uitdrukkelijk worden gegeven. Naar algemene overtuiging kan een machtiging echter ook afgeleid worden uit de bewoordingen van een communautaire maatregel.

Zo kan een machtiging worden gelezen in de algemene import- en export verordening (Verordening 518/94, PbEG 1994 L 67/77). De lidstaten kunnen op grond van die bepalingen nog maatregelen nemen "ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten".

Tevens kan zich het geval voordoen dat ondanks het bestaan van een exclusieve EG-bevoegdheid de lidstaten worden gemachtigd namens de EG op te treden. Dit

gebeurt veelal om politieke redenen of omdat het betreffende verdrag niet voorziet in deelname van de EG (of internationale organisaties in het algemeen).

Een voorbeeld hiervan is het voorstel voor een besluit van de Raad inzake ondertekening van het Verdrag inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen (het Verdrag van 's-Gravenhage van 1996). Dit verdrag voorziet niet in de mogelijkheid van toetreding door de EG. Als gevolg van de totstandkoming van een verordening in 2000 heeft de EG exclusieve bevoegdheid verkregen ten aanzien van een deel van de door dit verdrag bestreken materie. In verband daarmee wordt een Raadsbesluit voorbereid, waarin wordt neergelegd dat de lidstaten dit verdrag mede 'in het belang van' de EG zullen ondertekenen.

6. Welke consequenties heeft de communautaire bevoegdheidsverdeling voor de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba? (Zie Deel A § 2.3)

De Nederlandse Antillen en Aruba zijn geen partij bij het EG-Verdrag. De bevoegdheidsverdeling heeft op de positie van de Nederlandse Antillen en Aruba dan ook geen invloed. Dit betekent dat wat ook de aard van de EG-bevoegdheden is, het Koninkrijk der Nederlanden voor wat betreft de Nederlandse Antillen en Aruba kan onderhandelen over verdragen die deze landen aangaan. De vraag of de Nederlandse Antillen en Aruba betrokken willen zijn bij een bepaald verdrag (medegelding) loopt via het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Directie Juridische Zaken / Afdeling Verdragen). (zie ook vraag 18 en 19)

7. Geldt er voor de EU een ander systeem van bevoegdheden dan voor de EG? (Zie Deel A § 3)

Ja, zie onderdeel A §3.

II ONDERHANDELINGSMANDAAT

8. In welke gevallen wordt de Commissie een onderhandelingsmandaat verleend? (*Zie Deel A § 4*)

Indien de Commissie het wenselijk acht dat de EG deelneemt aan internationale onderhandelingen (en de EG over de vereiste bevoegdheden beschikt), kan zij de Raad aanbevelingen doen haar te ‘machtigen’ (artikel 300 lid 1 EG). De Raad kan bij het verlenen van de machtiging ‘richtsnoeren’ geven waarlangs de Commissie moet handelen. Machtiging en richtsnoeren worden in de praktijk aangeduid als ‘onderhandelingsmandaat’.

Ook kan de Raad ‘speciale comités’ aanwijzen die de Commissie zullen bijstaan bij de onderhandelingen.

9. Mag de Commissie alleen optreden als zij over een onderhandelingsmandaat beschikt?

In beginsel heeft de Commissie telkens wanneer zij de Gemeenschap vertegenwoordigt, een onderhandelingsmandaat nodig van de Raad. Er zijn echter bijzondere gevallen waarin de Commissie haar bevoegdheid niet aan een machtiging van de Raad ontleent. Zo kan zij in sommige gevallen haar bevoegdheid om op te treden in het kader van internationale organisaties, rechtstreeks op het EG-verdrag baseren. Het EG-verdrag belast haar namelijk met de zorg voor ‘alle dienstige betrekkingen’ met VN-organen en hun gespecialiseerde organisaties. Bovendien moet de Commissie in haar algemeenheid de ‘wenselijk geachte betrekkingen’ met alle internationale organisaties onderhouden (artikel 302 EG). De mate waarin dit gebeurt, verschilt van internationale organisatie tot internationale organisatie, afhankelijk van het onderwerp waarop de internationale organisatie betrekking heeft.

Voorts kan de Commissie bij uitzondering gemachtigd worden namens de EG haar goedkeuring te verlenen aan eventuele toekomstige wijzigingen van een verdrag (mits dat verdrag voorziet in wijzigingen door middel van een

vereenvoudigde procedure of door een orgaan dat bij het verdrag is opgericht; zie artikel 300 lid 4). De Raad geeft die machtiging dan bij het sluiten van het oorspronkelijk verdrag.

Tot slot kan de Commissie administratieve betrekkingen onderhouden met organen van internationale organisaties en derde landen. In dat kader is zij vanzelfsprekend bevoegd binnen de grenzen van de haar verleende taken en bevoegdheden administratieve afspraken te maken.¹³ Deze afspraken binden op geen enkele wijze de EG. Zij binden slechts de Europese Commissie.

Gedacht kan worden aan afspraken om elkaar te consulteren, om in gezamenlijke werkgroepen te participeren, om informatie uit te wisselen, om vertegenwoordigers te sturen.

10. Welke inhoud heeft een onderhandelingsmandaat? (Zie Deel A § 4)

Welke inhoud een onderhandelingsmandaat moet hebben, is niet voorgeschreven. Het mandaat kan hetzij kort hetzij uitvoerig en heel gedetailleerd zijn. De algemene ervaring is dat de ‘richtsnoeren’ van de Raad de laatste jaren steeds gedetailleerder worden. Voordeel van globale richtsnoeren is dat de Commissie zo over de nodige flexibiliteit beschikt. Voordeel van gedetailleerde richtsnoeren is daarentegen dat het zowel voor de Commissie als voor de betrokken nationale delegaties meer duidelijkheid schept.

Een recent voorbeeld van zeer uitgebreide richtsnoeren, biedt de (op dit moment nog in het ontwerpstadium verkerende) machtiging tot het onderhandelen over een Stabilisatie- en associatieakkoord met Albanië. De richtsnoeren omvatten bijna 30 pagina's, waarin op sommige punten het beoogde resultaat van de onderhandelingen op detailniveau is aangegeven (bijv. ten aanzien van het vrij verkeer van personen).

¹³ Vgl ook HvJEG C-327/91, Frankrijk/Commissie, Jur. 1994, p. I-3641

De Raad geeft de machtiging op basis van het voorstel van de Commissie. De Commissie kan in beginsel dus haar voorstel weer intrekken mocht de Raad te zeer afwijken van dat voorstel. Dit zal echter niet snel het geval zijn.

In sommige gevallen neemt de Raad aspecten op in haar mandaat over de bevoegdheidsverdeling. Dan wordt bijvoorbeeld aan de Commissie opdracht gegeven ervoor te zorgen dat er bij ondertekening of ratificatie een bepaalde bevoegdheidsverklaring wordt afgegeven of dat er in het te sluiten verdrag een stemrechtregeling wordt opgenomen die op de EG-situatie is toegesneden.

11. Voor welke periode wordt een onderhandelingsmandaat verleend aan de Commissie?

In beginsel is de duur van het onderhandelingsmandaat beperkt tot de duur van de onderhandelingen (i.e. tot en met het paraferen van de verdragstekst). Vaak worden de onderhandelingen verspreid over meerdere conferenties. Het mandaat wordt dan vaak slechts verleend per conferentie. Daarnaast is het mogelijk dat de Raad tussentijds de richtsnoeren bijstelt. Dit leidt vanzelfsprekend tot minder flexibiliteit voor de Commissie tijdens haar onderhandelingen.

De Raad kan bij uitzondering de Commissie machtigen namens de EG eventuele toekomstige besluiten op grond van een verdrag goed te keuren (zie **vraag 9**).

12. Is er een afwijkende procedure voor voorbereidende onderhandelingen? En voor besluiten van verdragsluitende partijen of in het kader van een internationale organisatie?

In beginsel is de hierboven beschreven procedure (zie **vraag 8**) voor alle types onderhandelingen (al dan niet voorbereidend en al dan niet in het kader van een internationale organisatie) gelijk. In de praktijk vraagt de Commissie echter vaak pas formeel om een mandaat in de laatste fase van de onderhandelingen (wanneer de zgn. ‘accreditatie’ dient plaats te vinden). Dit is op zich logisch, daar pas op dat

moment concreet aangegeven kan worden wat het onderwerp en de inhoud van het verdrag (en daarmee de rechtsgrondslag, zie **vraag 2**) zal zijn.

Dat deze praktijk niet altijd in het voordeel van de EG en de EG-lidstaten werkt, bleek bij de ondertekening van de in het kader van de IMO op 23 maart 2001 tot stand gekomen 'International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution, 2001', de zogenoemde Bunkers Convention. De Commissie had geen mandaat gevraagd voor de diplomatieke conferentie. De onderhandelingen verkeerden in een zodanig gevorderd stadium dat de tekst van het verdrag niet meer gewijzigd kon worden om toetreding van de EG mogelijk te maken. De lidstaten waren om die reden genoodzaakt op basis van een daartoe strekkend Raadsbesluit *namens* de EG te ondertekenen. Een dergelijk optreden zonder de EG zelf kan problemen opleveren bij de implementatie van het verdrag. Dat is met name het geval als een verdrag de lidstaten verplicht het internationale regime ook in hun onderlinge betrekkingen toe te passen, terwijl zij op EG-niveau een afwijkend regime hebben afgesproken. Opname van een zogenoemde disconnectieclausule ter verdere toepassing van de EG-regeling in de verhouding tussen de lidstaten onderling strekt daarom tot aanbeveling.

13. Hoe zit het met de mandaatverlening in het kader van de EU? (Zie Deel A § 4)

Als in het kader van de tweede of derde pijler wordt overwogen een overeenkomst te sluiten met derde landen (dan wel met een internationale organisatie), wordt een machtiging verleend aan het Voorzitterschap (zodanig bijgestaan door de Commissie) om de onderhandelingen te voeren. De Raad beslist over het al dan niet verlenen van deze machtiging met unanimitéit (artikel 24 EU).

III WOORDVOERING EN VERTEGENWOORDIGING

14. Wanneer mogen of moeten de EG en de lidstaten samenwerken bij onderhandelingen?

Indien zowel de EG als de lidstaten deelnemen aan onderhandelingen, rust op hen op grond van het EG-recht een samenwerkingsplicht. Deze vloeit voort uit het algemene beginsel van wederzijdse ‘gemeenschapstrouw’ en is door het Hof van Justitie meerdere malen bevestigd.

Deze samenwerkingsplicht houdt in elk geval in dat de lidstaten en de EG elkaar over en weer moeten informeren over hun standpunten, moeten trachten overeenstemming te bereiken over onderwerpen die binnen beider bevoegdheden vallen en moeten trachten gezamenlijk naar buiten te treden.

15. Hoe is de EG-coördinatie geregeld bij onderhandelingen?

Allereerst moet worden opgemerkt, dat over onderwerpen die *buiten* de EG-bevoegdheden vallen, hoeven de lidstaten in beginsel hun standpunten niet te coördineren. Zij blijven op die terreinen zonder meer bevoegd hun eigen standpunt uit te dragen.

De coördinatie vindt gewoonlijk plaats in het kader van de Raad binnen het EG-coördinatieoverleg (‘Community Coordination’) Dit overleg speelt zich, vrijwel dagelijks af, ofwel in Brussel ofwel daar waar de internationale onderhandelingen plaatsvinden.

De coördinatie betreft in beginsel onderwerpen die binnen de EG-bevoegdheden vallen. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over een gemeenschappelijk standpunt, blijven de lidstaten bevoegd internationaal hun standpunt uit te dragen. Het verdient de voorkeur zich expliciet het recht voor te behouden deze bevoegdheid daadwerkelijk te benutten.

Betreft het een onderwerp dat *binnen* de exclusieve EG-bevoegdheid valt, dan

zullen de lidstaten een gemeenschappelijk standpunt moeten bereiken. Komt dit gemeenschappelijk standpunt er niet, dan kunnen de lidstaten of de EG desondanks niet hun eigen standpunt uitdragen. Wat in de praktijk wel gebeurt is dat ieder voor zich het woord voert, met de nadrukkelijke kanttekening dat hierover een gemeenschappelijk standpunt ontbreekt.

Indien bijvoorbeeld voorafgaand aan de onderhandelingen over een handelspolitiek akkoord, de lidstaten (bijv. verenigd in Comité 133) het niet eens kunnen worden over een bepaald onderwerp, dan zullen zij tijdens de onderhandelingen toch niet hun eigen handelspolitiek kunnen voeren.

Dit ligt anders in geval de EG weliswaar reeds regelgeving heeft uitgevaardigd over het onderwerp waarover onderhandelt wordt, maar deze regelgeving slechts minimumharmonisatie bevat. Indien de internationale regeling normen beoogt vast te stellen die verder gaan dan de EG-norm zijn de lidstaten in beginsel nog vrij hierover te onderhandelen. Indien de lidstaten tijdens de coördinatie hierover geen gemeenschappelijk standpunt kunnen formuleren, leidt dat er niet toe dat de lidstaten hun eigen standpunt niet meer zouden mogen uitdragen. Zij zijn immers nog bevoegd.

Als onderhandelingen plaatsvinden onder auspiciën van een internationale organisatie (zoals de FAO, de VN of als het gaat om onderhandelingen voor een internationale grondstoffenovereenkomst), dan worden de procedures voor coördinatie vaak vastgelegd in informele afspraken tussen de Commissie en de Raad. Deze afspraken verschillen van geval tot geval.

16. Wie voert het woord bij onderhandelingen?

De Commissie voert het woord namens de EG. Indien de EG niet over een exclusieve bevoegdheid beschikt over de gehele reikwijdte van een verdrag zullen de lidstaten eveneens het woord mogen voeren. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zullen zij dat ieder voor zich doen, dan wel zal het Voorzitterschap dat namens hen doen.

Ook komt het voor dat in de context van gemengde verdragen gecoördineerde ‘statements’ worden gedaan door het Voorzitterschap namens de EG en de lidstaten van de EU.

Indien de EG wel over een exclusieve bevoegdheid beschikt met betrekking tot een onderwerp van het verdrag, dan zal ten aanzien van dat (deel)onderwerp alleen de Europese Commissie het woord mogen voeren. Indien evenwel geen gemeenschappelijk standpunt tot stand komt, zouden in principe de lidstaten toch niet gerechtigd zijn hun individuele standpunten naar voren te dragen. In de praktijk wordt hier evenwel niet altijd de hand aan gehouden. Ook hier geldt dat in de praktijk wel gebeurt dat ieder voor zich het woord voert, met de nadrukkelijke kanttekening dat hierover een gemeenschappelijk standpunt ontbreekt.

Het uitblijven van een gemeenschappelijk standpunt in geval van niet-exclusieve bevoegdheden brengt met zich mee dat de lidstaten hun eigen standpunt kunnen verwoorden. Het verdient de voorkeur dat de Commissie (als zij desondanks voornemens is het woord te voeren) expliciet aangeeft dat zij niet het gemeenschappelijk standpunt verwoordt. Dit dient vooraf te worden afgestemd bij de Community Coordination.

Ook voor het antwoord op deze vraag geldt dat de praktijk van alledag geen consistentie vertoont. Elke conferentie, internationale organisatie of internationaal orgaan kent zijn eigen eigenaardigheden.

Zo is in het kader van de FAO afgesproken dat wanneer onderwerpen behandeld worden die onder de gemengde bevoegdheid van de EG en de lidstaten vallen, de lidstaten zullen trachten tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. Dit wordt ofwel uitgedragen door de Commissie (indien het zwaartepunt van het onderwerp een exclusieve bevoegdheid van de EG raakt) ofwel door het Voorzitterschap (indien het zwaartepunt van het onderwerp geen exclusieve EG-bevoegdheid raakt). In beide gevallen kunnen de lidstaten het woord voeren ter ondersteuning van het gemeenschappelijk standpunt. Indien er geen gemeenschappelijk standpunt is, blijven de lidstaten bevoegd het woord te

voeren. Ook de Commissie mag in dat geval op eigen titel deelnemen aan de discussies.

Een specifiek probleem kan zich voordoen indien de EG geen lid is van een internationale organisatie maar wel over een exclusieve bevoegdheid beschikt op het terrein van bepaalde (deel)onderwerpen waar die organisatie zich mee bezig houdt. Als de EG wel waarnemersstatus is toegekend (hetgeen vaak het geval is), kan de Commissie het communautaire standpunt uitdragen. Is dat niet het geval dan zullen de lidstaten dit moeten doen. Tevens zullen zij in voorkomend geval hun stemrechten overeenkomstig het gemeenschappelijk standpunt moeten uitdragen. Dit was bijvoorbeeld het geval bij het VN-verdrag tegen de transnationale georganiseerde criminaliteit (d.d. 15 november 2000).

17. Is de woordvoering anders geregeld in het kader van de (tweede of derde pijler van de) EU?

In zijn algemeenheid geldt dat in internationale organisaties en op internationale conferenties de lidstaten hun gemeenschappelijk optreden coördineren en het gemeenschappelijk standpunt verdedigen.

Indien in EU-kader over een verdrag wordt onderhandeld worden deze onderhandelingen gevoerd door het Voorzitterschap. Het Voorzitterschap verwoordt in dat geval het standpunt van de EU en wordt daarin zonnodig bijgestaan door de Commissie.

IV VERDRAGSLUITING EN RATIFICATIE

18. Op welke wijze vindt verdragsluiting en ratificatie door de EG plaats?

Hoe de EG het verdrag zal sluiten en ratificeren, wordt enerzijds bepaald door het verdrag zelf (en de uitleg daarvan) en anderzijds door het communautaire recht. In de verdragspraktijk zal na de onderhandelingen parafering van de tekst plaatsvinden. Hiermee binden partijen zich niet formeel, maar geven zij slechts aan dat de geparafeerde tekst het resultaat van de onderhandelingen is. Vervolgens zullen partijen (na de daarvoor vereiste nationale procedures te hebben gevolgd) het verdrag ‘ondertekenen’ (indien nodig ‘onder voorbehoud van nationale goedkeuring’). In Nederland is voor ondertekening ministerraadsbehandeling nodig (en een volmacht als niet de minister-president of de minister van buitenlandse zaken zelf tekenen). In het geval het verdrag ook voor de Nederlandse Antillen en/of Aruba zal gelden, dan wel deze landen raakt, wordt het verdrag behandeld in de Rijksministerraad. De coördinatie hiervan vindt plaats via Buitenlandse Zaken/DJZ/Verdragen.

In Nederland volgt daarna (op de uitzonderingen van de Rijkswet Goedkeuring en Bekendmaking Verdragen na) parlementaire goedkeuring, of via uitdrukkelijke procedure, of via de stilzwijgende procedure. Beide procedures zijn gelijk te stellen aan een wet in formele zin. Er vindt dan ook altijd advisering door de Raad van State (van het Koninkrijk) plaats. De Nederlandse goedkeuringsprocedure voor een verdrag duurt tussen een half jaar (bij de stilzwijgende periode) tot anderhalf jaar (in het geval van uitdrukkelijke goedkeuring).

In sommige gevallen kan een partij (mits het verdrag in die mogelijkheid voorziet) ervoor kiezen het verdrag ‘voorlopig’ toe te passen, d.w.z. tot het moment waarop het verdrag formeel in werking zal treden.

Tot slot volgt ‘ratificatie’. Hiermee bekrachtigt een staat zijn ondertekening door een akte van ratificatie te deponeren bij de depositaris die in het verdrag wordt genoemd. Vaak staat ratificatie alleen open voor staten die het verdrag ook *ondertekend* hebben. Heeft een staat dat niet gedaan, dan kan hij slechts

‘toetreden’ tot het verdrag (soms pas nadat het verdrag in werking is getreden). In sommige verdragen geldt dat de EG (of internationale organisaties in het algemeen) slechts kan toetreden. Bij bilaterale verdragen vindt ‘ratificatie’ meestal plaats door wederzijdse kennisgevingen (hoeft niet op het zelfde moment). Het verdrag treedt dan in werking na (een zekere tijdsspanne na) de laatste kennisgeving.

Juridische binding aan het verdrag vindt pas plaats vanaf het moment van inwerkingtreding van het verdrag. Wel is het natuurlijk zo dat een land na ondertekening zich moet onthouden van handelingen die het verdrag ondermijnen.

In deze verschillende stadia in de totstandkoming van het verdrag, moet de Raad verschillende besluiten nemen:

- ten eerste het besluit tot machtiging van de Commissie om te onderhandelen; deze machtiging omvat in voorkomend geval tevens de parafering van het onderhandelingsresultaat;
- ten tweede het besluit tot ‘ondertekening’ van het verdrag.

De communautaire procedure die daarbij gevolgd moet worden, hangt af van het onderwerp van het verdrag. Aan de hand van het doel en de inhoud van het verdrag zal vastgesteld moeten worden op welke rechtsgrondslag(en) van het EG-verdrag de EG haar bevoegdheid moet baseren (zie hierboven **vraag 2**). De te volgen procedure houdt in dat de Commissie een voorstel zal moeten indienen, de Raad het Europees Parlement hierover zal moeten raadplegen (uitzonderingen daargelaten) en de Raad vervolgens (met unanimiteit dan wel met gekwalificeerde meerderheid) een ‘Besluit tot sluiting’ zal moeten nemen (meestal in de vorm van een ‘besluit sui generis’, soms echter ook wel in de vorm van een ‘verordening’ of een ‘beschikking’).

19. In welke volgorde moeten verdragssluiting en ratificatie plaatsvinden in geval van gemengde bevoegdheden?

Ondertekening

In Nederland is er instemming van de ministerraad¹⁴ nodig alvorens tot ondertekening kan worden overgegaan. De EG heeft hiertoe een besluit van de Raad nodig (zie hiervoor **vraag 18**).

In geval de lidstaten en de EG een gemengd verdrag sluiten, is er geen vaste volgorde voorgeschreven. De lidstaten hoeven met andere woorden niet de ondertekening door andere lidstaten of door de EG af te wachten. Wel zijn de lidstaten verplicht 'nauw samen te werken' met elkaar en met de EG (aldus het Hof in Advies 2/91). In de praktijk vindt ondertekening veelal gelijktijdig plaats in het kader van een ondertekeningsceremonie. Ook ondertekenen EG en lidstaten veelal gelijktijdig indien het te sluiten verdrag een bilateraal karakter draagt (EG en lidstaten enerzijds en een of meer derde landen anderzijds; zie Deel A § 2.2.1).

Ratificatie

Voor het deponeren van de akte van ratificatie geldt evenmin een vaste volgorde. De lidstaten leggen, conform de bepalingen van het verdrag, hun akte van bekrachtiging (dan wel aanvaarding of toetreding) neer bij de depositaris van het verdrag. Dit geschiedt wanneer zij hun interne procedures hebben doorlopen en zij (voorzover nodig) hun regelgeving hebben aangepast aan de verplichtingen van het verdrag.

Voor de EG geldt hetzelfde: de Raad zal moeten instemmen met ratificatie en de communautaire regelgeving zal (voorzover nodig) moeten zijn aangepast alvorens tot ratificatie kan worden overgegaan.

Hoewel de lidstaten formeel dus niet verplicht zijn de ratificatie van de EG af te wachten, zullen zij in sommige gevallen communautaire regelgeving moeten

¹⁴ indien tevens voor de Nederlandse Antillen en Aruba wordt ondertekend of het verdrag deze landen raakt: van de Rijksministerraad

afwachten alvorens zij zelf tot ratificatie kunnen overgaan. Zij zouden anders immers niet aan de verdragsverplichtingen kunnen voldoen. Om die reden is het zeker nuttig in communautair verband afspraken te maken over het moment van ratificatie.

Illustratief zijn in dit verband de WIPO-verdragen inzake respectievelijk het auteursrecht en uitvoeringen en fonogrammen (1996). Het betreft hier gemengde verdragen, omdat hierbij zowel exclusieve bevoegdheden van de EG als zelfstandige externe bevoegdheden van de lidstaten in het geding zijn. Een deel van deze WIPO-verdragen is op communautair niveau uitgevoerd via aanvaarding van Richtlijn nr. 2001/29 over –samengevat- auteursrecht in de informatiemaatschappij. De implementatiewetgeving die hiervan het gevolg is, ontslaat lidstaten niet van de noodzaak te bezien of ratificatie van de WIPO-verdragen nog aanvullende nationale wetwijzigingen nodig maakt. In Raadskader is besloten dat de nederlegging van de sluitingsinstrumenten door de Gemeenschap, voor zover mogelijk, gelijktijdig dient te geschieden met de nederlegging van de bekrachtigingsinstrumenten door de lidstaten (Raadsbesluit nr. 2000/278 van 16 maart 2000, Pb EG 2000, L 86/6).

Het hangt van de inhoud van een verdrag af of de lidstaten zonder de EG kunnen ratificeren. Als een lidstaat zonder de totstandkoming van EG-regelgeving aan alle verdragsverplichtingen kan voldoen is het niet nodig ratificatie door de EG af te wachten.

Dit ligt bijvoorbeeld anders in het geval van het Kyoto-verdrag. De EG heeft als geheel hier verplichtingen op zich genomen, die door de lidstaten op hun beurt zullen moeten worden nagekomen. Vergelijk ook het verdrag betreffende migrerende visbestanden. Uit de aard der zaak (grensoverschrijdende migraties van visbestanden) volgt dat nakoming door de afzonderlijke lidstaten onmogelijk is. Ook in dat geval ligt een gezamenlijke ratificatie meer voor de hand.

De verplichting tot coördinatie ligt overigens anders indien de EG geen partij kán worden bij een verdrag terwijl zij wel over een exclusieve bevoegdheid beschikt op bepaalde onderdelen van het te sluiten verdrag.

Zo deed zich recentelijk het geval voor dat de EG geen partij kon worden bij eerdergenoemd Bunkerolieverdrag (zie **vraag 12**) terwijl zij wel op onderdelen van dat verdrag over een exclusieve bevoegdheid beschikte. In een dergelijk geval (waarbij de lidstaten dus namens de EG optreden) is het wel degelijk noodzakelijk dat de lidstaten hun ratificaties coördineren.

20. Wanneer treedt een verdrag in werking bij sluiting door zowel de EG als de lidstaten?

Het tijdstip van inwerkingtreding van een verdrag wordt bepaald door het verdrag zelf. Bij een bilateraal verdrag is dit meestal nadat partijen elkaar een kennisgeving hebben verzonden. In het geval van een bilateraal gemengd verdrag zal aan de zijde van de EG en de lidstaten deze kennisgeving door de Commissie worden verzonden nadat alle lidstaten de Commissie hebben gemeld dat zij klaar zijn met hun interne procedures. Bij multilaterale verdragen wordt de inwerkingtreding meestal afhankelijk gemaakt van een bepaald aantal ratificaties (bijvoorbeeld driekwart van de staten die ondertekend hebben). Soms moeten álle ondertekenaars geratificeerd hebben wil het verdrag in werking kunnen treden.

Aldus bijvoorbeeld artikel 313 van het EG-verdrag zelf:

“Dit Verdrag treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het nederleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekende Staat die als laatste deze handeling verricht”).

V IMPLEMENTATIE EN HANDHAVING

21. Met welke aspecten van implementatie moet rekening worden gehouden in de onderhandelingsfase van een verdrag?

Er zijn tal van aspecten waar in de onderhandelingsfase rekening mee moet worden gehouden. Globaal gesproken zijn deze aspecten te vatten onder de volgende noemers:

- het voorkomen van eventuele strijdigheden tussen het verdrag en het EG-recht; zie hierna **vraag 23-24**)
- het waarborgen van voldoende kwaliteit van regelgeving (zijn de verdragsverplichtingen te implementeren? zijn zij voldoende duidelijk, enz.)

22. Wat gaat vóór indien een lidstaat internationale verplichtingen aangaat die in strijd zijn met reeds bestaande communautaire verplichtingen?

Op grond van het EG-recht mag een lidstaat vanzelfsprekend geen nationale dan wel internationale maatregelen treffen die in strijd zijn met het EG-recht. Waar afwijkend nationaal recht nog eenzijdig door een lidstaat is te wijzigen, leidt het treffen van afwijkende internationale maatregelen tot onverenigbare verplichtingen van een lidstaat. Naar internationaal (verdragen)recht is hij immers gebonden aan het verdrag, terwijl hij naar communautair recht gebonden is aan het EG-recht. Een dergelijke situatie is onwenselijk.

Eventueel kan bekeken worden of het EG-recht nog een uitweg mogelijk maakt. Zo zou een lidstaat een verzoek kunnen richten tot de Commissie om afwijkende maatregelen te treffen ex artikel 176 EG (indien het milieurechtelijke regelgeving betreft), artikel 153 lid 5 (ten aanzien van consumentenbescherming), artikel 95, lid 5 (interne markt) of artikel 137 lid 5 (met betrekking tot sociaal beleid). Indien dit niet tot de mogelijkheden behoort en ook het verdrag geen oplossingen biedt, zal een lidstaat uiteindelijk niets anders resten dan het verdrag (gedeeltelijk) op te zeggen.

Overigens dient hiervan onderscheiden te worden de situatie waarin de internationale verplichtingen van de lidstaat tot stand zijn gekomen vóór de inwerkingtreding van het EG-verdrag c.q. latere toetredingsaktes. In dat geval biedt artikel 307 EG een oplossing. Dit artikel bepaalt dat dergelijke internationale verplichtingen van de lidstaten niet worden aangetast door het EG-verdrag.

In sommige gevallen wordt er in een internationale overeenkomst een specifieke ‘disconnection clause’ neergelegd om duidelijk te maken dat de EG en haar lidstaten bevoegd blijven het EG-recht toe te passen.

Dit is bijvoorbeeld zo in de Vervoersovereenkomst tussen Nederland en Tsjechië (Trb. 1998, 105), waar in artikel 1, tweede lid, de volgende clausule is opgenomen:

“ Dit verdrag laat de rechten en verplichtingen van de Verdragsluitende Partijen voortvloeiend uit andere verdragen onverlet.”

Denkbaar is ook dat een verdrag de mogelijkheid biedt dit resultaat via een voorbehoud bij ondertekening of ratificatie te bereiken. Zo bepaalt artikel 2 van de Raadsbeschikking waarbij de lidstaten worden gemachtigd het Bunkerolieverdrag (mede) namens de EG te ratificeren: “Wanneer zij het verdrag ondertekenen, bekrachtigen of tot het Bunkerolieverdrag toetreden, leggen de lidstaten de volgende verklaring af: wanneer ze door een gerecht van [een lidstaat] zijn gegeven, worden beslissingen over zaken die onder het verdrag vallen, erkend en ten uitvoer gelegd in [de lidstaat die de verklaring aflegt] overeenkomstig de toepasselijke interne communautaire regelgeving ter zake.”” (doc. 10677/1/02)

23. Wat gaat vóór indien nieuwe EG-regelgeving in strijd is met reeds bestaande internationale verplichtingen van de lidstaten?

Hier zal zich het probleem voordoen dat een lidstaat zich geconfronteerd ziet met tegenstrijdige verplichtingen op internationaal en op communautair vlak (zie ook vraag 22). Indien de communautaire regelgeving tot stand is gekomen via unanieme besluitvorming in de Raad ligt het voor de hand dat de lidstaten (die immers hebben ingestemd met de EG-maatregel) hun internationale verplichtingen zullen trachten aan te passen (wijzigen, opzeggen, opschorten). De

situatie kan zich evenwel voordoen dat een lidstaat juist haar internationale verplichtingen wil blijven nakomen. Indien de communautaire maatregel desondanks tot stand komt, is het zaak er tijdig voor te zorgen dat er een uitzonderingspositie wordt gecreëerd teneinde het mogelijk te maken dat een individuele lidstaat haar internationale verplichtingen kan blijven nakomen.

Deze situatie kan zich overigens alleen voordoen indien de EG zelf geen partij is bij het betreffende verdrag. Is de EG partij dan is zij immers zelf gebonden aan het verdrag en kan zij geen regelgeving aannemen die in strijd is met haar internationale verplichtingen.

24. Wat gaat vóór indien een gemengd verdrag in strijd is met het EG-recht?

Een verdrag waaraan de EG zich heeft gebonden (gemengd of niet) wordt beschouwd als deel uitmakend van de communautaire rechtsorde. Verdragen binden de EG-instellingen en de lidstaten (artikel 300, lid 7 EG) en prevaleren in beginsel boven daarmee strijdige verordeningen, richtlijnen en beschikkingen.

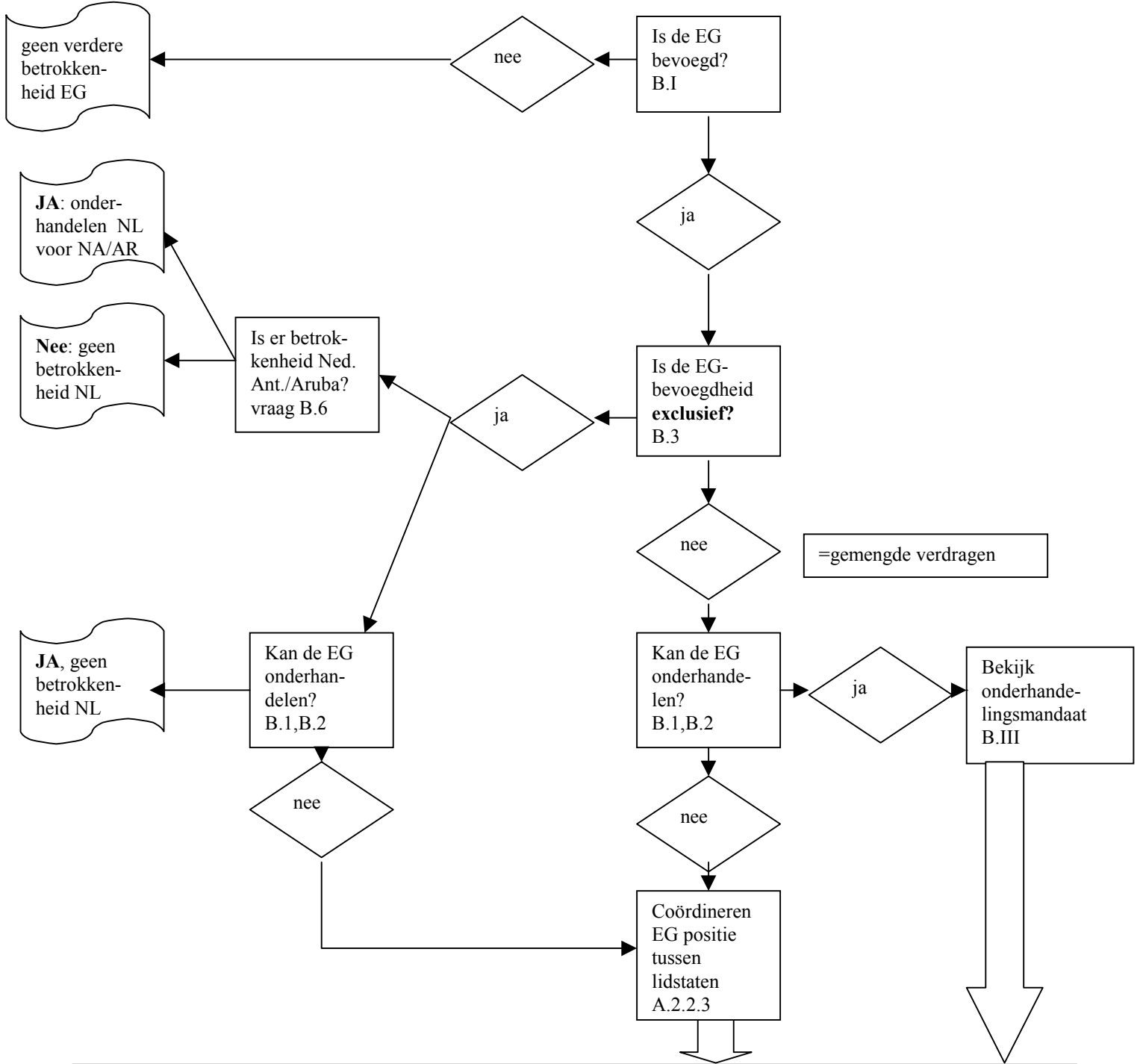
Naar EG-recht heeft het *EG-verdrag* voorrang boven door de EG gesloten verdragen. Voorkomen dient dan ook te worden dat bepalingen van verdragen in strijd zouden kunnen zijn met het EG-verdrag. De lidstaten zouden in dat geval zich geconfronteerd zien met tegenstrijdige (internationaalrechtelijke versus europeesrechtelijke) verplichtingen. Om dat te voorkomen is in het EG-verdrag de mogelijkheid opgenomen voor Raad, Commissie en lidstaten om het Hof van Justitie advies te vragen over de ‘verenigbaarheid van een beoogd akkoord’ met het EG-verdrag.

Zo zijn er in het verleden vragen gesteld over een dergelijke ‘verenigbaarheid’ met het EG-verdrag van het Oplegfonds in de binnenscheepvaart (Advies 1/76), het Rubberakkoord (Advies 1/78), de EER-overeenkomst (Advies 1/91), een ILO-besluit (Advies 2/91), het WTO-verdrag (Advies 1/94), het Protocol van Cartagena (Advies 2/00).

Recentelijk gaan er stemmen op het Hof te benaderen over de vraag of er in het EG-verdrag een bevoegdheid aan de EG is toegekend om een verdrag te sluiten betreffende de deelname van Zwitserland aan Schengen. Het is immers nog maar de vraag of de bevoegdheid aangaande het totstandbrengen van een 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' (artikel 61 EG-verdrag) ook noodzakelijkerwijs de deelname van derde landen omvat.

Naar internationaal recht dient de EG vanzelfsprekend haar verdragsverplichtingen na te komen. Zij kan dan ook geen regelgeving treffen die in strijd is met een verdrag (of die de doelstellingen van dat verdrag ondermijnt). In beginsel zal de EG dus steeds haar regelgeving moeten aanpassen aan het verdrag. Meestal gebeurt dit voorafgaand aan de ratificatie van het verdrag (zie Deel A § 5). Dit beginsel leidt uitzondering indien het verdrag zelf voorziet in de mogelijkheid dat de EG intern afwijkende regelgeving toepast (disconnetie-clausule).

ANNEX 1 SCHEMA



Voorts:
 - Bepaal woordvoering / vertegenwoordiging Hfd B III
 - Let op implicaties voor (nationale) implementatie vraag B.23

N.B. Het schema moet worden doorlopen met inachtneming van de hele materie die door een verdrag wordt bestreken
 N.B. Het verdient aanbeveling het onderhandelingsmandaat te bekijken van de EG als zij exclusief bevoegd is.
 N.B. Let bij **ontwerp**-onderhandelingsmandaten met name op de bevoegdheidsverdeling en de gekozen rechtsgrondslag(en).

ANNEX 2 Belangrijkste verdragsbepalingen

EG-Verdrag

Artikel 5

De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken.

Artikel 10

De lidstaten treffen alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit dit Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Zij vergemakkelijken de vervulling van haar taak.

Zij onthouden zich van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van dit Verdrag in gevaar kunnen brengen.

Artikel 95

[...]

4. Wanneer een lidstaat het, nadat de Raad of de Commissie een harmonisatiemaatregel heeft genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het werksmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.

5. Wanneer een lidstaat het na het nemen van een harmonisatiemaatregel door de Raad of de Commissie noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het werksmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

[...]

Artikel 133

1. De gemeenschappelijke handelspolitiek wordt gegrond op eenvormige beginselen met name wat betreft de tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, het eenvormig maken van liberalisatiemaatregelen, de uitvoerpolitiek, alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen, waaronder de te nemen maatregelen in geval van dumping en subsidies.

2. De Commissie doet aan de Raad voorstellen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

3. Indien moet worden onderhandeld over akkoorden met een of meer staten of internationale organisaties, doet de Commissie aanbevelingen aan de Raad, die haar machtigt de vereiste onderhandelingen te openen.

De Commissie voert deze onderhandelingen in overleg met een speciaal comité, door de Raad

aangewezen om haar daarin bij te staan, en binnen het raam van de richtsnoeren welke de Raad haar kan verstrekken.

De relevante bepalingen van artikel 300 zijn van toepassing.

4. Bij de uitoefening van de bevoegdheden welke hem bij dit artikel zijn verleend, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

5. De Raad kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, besluiten de toepassing van de leden 1 tot en met 4 uit te breiden tot internationale onderhandelingen en overeenkomsten betreffende diensten en intellectuele eigendom, voor zover deze niet onder die leden vallen.

Art. 174

1. Het beleid van de Gemeenschap op milieugebied draagt bij tot het nastreven van de volgende doelstellingen:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

[...]

4. In het kader van hun onderscheiden bevoegdheden werken de Gemeenschap en de lidstaten samen met derde landen en de bevoegde internationale organisaties. De nadere regels voor de samenwerking van de Gemeenschap kunnen voorwerp zijn van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde partijen, waarover wordt onderhandeld en die worden gesloten overeenkomstig artikel 300.

De eerste alinea doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten te sluiten.

Artikel 300

1. In de gevallen dat de bepalingen van dit Verdrag voorzien in het sluiten van akkoorden tussen de Gemeenschap en een of meer staten of internationale organisaties, doet de Commissie aanbevelingen aan de Raad, die haar machtigt de vereiste onderhandelingen te openen. De Commissie voert deze onderhandelingen in overleg met speciale comités, door de Raad aangewezen om haar daarin bij te staan, en binnen het raam van de richtsnoeren welke de Raad haar kan verstrekken.

Bij de uitoefening van de bevoegdheden welke hem bij dit lid zijn toegekend, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, behalve in de gevallen, waarin de Raad, overeenkomstig lid 2, eerste alinea, met eenparigheid van stemmen besluit.

2. Onder voorbehoud van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden, neemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie een besluit over de ondertekening, die vergezeld kan gaan van een besluit inzake de voorlopige toepassing vóór de inwerkingtreding, en over de sluiting van de akkoorden. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen wanneer het akkoord betrekking heeft op een gebied waarvoor, wat de aanneming van de interne voorschriften betreft, eenparigheid vereist is, alsook wanneer het gaat om akkoorden als bedoeld in artikel 310.

In afwijking van de in lid 3 vastgestelde voorschriften zijn dezelfde procedures van toepassing voor een besluit tot opschorting van de toepassing van een akkoord en voor het bepalen van de standpunten die namens de Gemeenschap worden ingenomen in een lichaam dat is opgericht uit hoofde van een op basis van artikel 310 gesloten akkoord, wanneer dat lichaam besluiten dient te

nemen met rechtsgevolgen, met uitzondering van besluiten tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord.

Het Europees Parlement wordt onverwijld en volledig op de hoogte gebracht van elk besluit uit hoofde van dit lid dat betrekking heeft op de voorlopige toepassing of de opschorting van akkoorden, of de bepaling van het standpunt van de Gemeenschap in een bij een op basis van artikel 310 gesloten akkoord opgericht lichaam.

3. Behalve in het geval van de in artikel 133, lid 3, bedoelde akkoorden, sluit de Raad de akkoorden na raadpleging van het Europees Parlement, ook wanneer het akkoord betrekking heeft op een gebied waarvoor de procedure van artikel 251 of van artikel 252 vereist is wat de aanneming van interne voorschriften betreft. Het Europees Parlement brengt advies uit binnen de termijn die de Raad naar gelang van de urgentie kan vaststellen. Indien er binnen die termijn geen advies is uitgebracht, kan de Raad een besluit nemen.

In afwijking van het bepaalde in de vorige alinea, worden akkoorden als bedoeld in artikel 310, andere akkoorden die een specifiek institutioneel kader in het leven roepen door het instellen van samenwerkingsprocedures, akkoorden die aanzienlijke gevolgen hebben voor de Gemeenschapsbegroting en akkoorden die een wijziging behelzen van een volgens de procedure van artikel 251 aangenomen besluit, gesloten nadat het Europees Parlement zijn instemming heeft gegeven.

In dringende gevallen kunnen de Raad en het Europees Parlement een termijn overeenkomen voor het geven van de instemming.

4. Bij de sluiting van een akkoord kan de Raad, in afwijking van lid 2, de Commissie machtigen om de wijzigingen die krachtens het akkoord volgens een vereenvoudigde procedure of door een bij het akkoord opgericht orgaan worden aangenomen, namens de Gemeenschap goed te keuren; hij kan aan deze machtiging bijzondere voorwaarden verbinden.

5. Wanneer de Raad overweegt een akkoord te sluiten dat wijzigingen van dit Verdrag inhoudt, moeten die wijzigingen vooraf volgens de procedure van artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden aangenomen.

6. De Raad, de Commissie of een lidstaat kunnen het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een beoogd akkoord met de bepalingen van dit Verdrag. Een akkoord waarover door het Hof van Justitie een afwijzend advies is uitgebracht, kan slechts in werking treden onder de voorwaarden welke zijn vastgesteld bij artikel 48 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

7. De akkoorden gesloten onder de in dit artikel vastgestelde voorwaarden zijn verbindend voor de instellingen van de Gemeenschap en voor de lidstaten.

Artikel 307

De rechten en verplichtingen voortvloeiende uit overeenkomsten vóór 1 januari 1958 of, voor de toetredende staten, vóór de datum van hun toetreding gesloten tussen een of meer lidstaten enerzijds en een of meer derde staten anderzijds, worden door de bepalingen van dit Verdrag niet aangetast. Voorzover deze overeenkomsten niet verenigbaar zijn met dit Verdrag maken de betrokken lidstaat of lidstaten gebruik van alle passende middelen om de vastgestelde onverenigbaarheid op te heffen. Indien nodig verlenen de lidstaten elkaar bijstand teneinde dat doel te bereiken en volgen in voorkomende gevallen een gemeenschappelijke gedragslijn.

Bij de toepassing van de overeenkomsten, bedoeld in de eerste alinea, houden de lidstaten rekening met het feit dat de voordelen door elke lidstaat in dit Verdrag toegestaan, een wezenlijk bestanddeel uitmaken van de totstandkoming van de Gemeenschap en dientengevolge onverbrekkelijk verbonden zijn met de oprichting van gemeenschappelijke instellingen, met het toekennen van bevoegdheden aan die instellingen en met het verlenen van dezelfde voordelen door de overige lidstaten.

Artikel 308

Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen.

Artikel 310

De Gemeenschap kan met een of meer staten of internationale organisaties akkoorden sluiten waarbij een associatie wordt ingesteld die wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, gemeenschappelijk optreden en bijzondere procedures.

EU-Verdrag

TITEL V

BEPALINGEN BETREFFENDE EEN GEMEENSCHAPPELIJK BUITENLANDS EN VEILIGHEIDSBELEID

Artikel 24

Indien ter uitvoering van deze titel een overeenkomst moet worden gesloten met één of meer staten of internationale organisaties, kan de Raad met eenparigheid van stemmen het voorzitterschap machtigen om, zo nodig bijgestaan door de Commissie, daartoe onderhandelingen te openen. Dergelijke overeenkomsten worden gesloten door de Raad, die op aanbeveling van het voorzitterschap met eenparigheid van stemmen besluit. 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. De bepalingen van dit artikel zijn ook van toepassing op aangelegenheden die onder titel VI vallen.

TITEL VI

BEPALINGEN INZAKE POLITIËLE EN JUSTITIËLE SAMENWERKING IN STRAFZAKEN

Artikel 38

De in artikel 24 bedoelde overeenkomsten kunnen betrekking hebben op de onder deze titel vallende aangelegenheden.

ANNEX 3 Leden van de werkgroep

Voorzitter:

Mr H.G. Sevenster (Buitenlandse Zaken)

Leden:

Mr P.R. van den Berghe (LNV)

Drs R.A.R. Goelabdien (VWS)

Mr M. Goote (VROM)

Mr F. Grondman (Financiën)

Mr T. Heukels (Justitie)

Mr M. Maas (Economische Zaken)

Mr W. Pedroli (BZK)

Mr A.L.C. Roos (Justitie)

Mr K. Sevinga (VenW)

Mr drs S. Terstal (Buitenlandse Zaken)

Secretaris:

Mr F.A.N.J. Goudappel (Justitie)

Mr P. Leefmans (Buitenlandse Zaken, tot 1 mei 2002)