

Vuistregels voor extern optreden van de EU en haar lidstaten

Inleiding

De EU-Verdragen moeten in alle gevallen leidend zijn. Dat is het algemene Nederlandse uitgangspunt in de externe vertegenwoordiging van de EU en haar lidstaten, aldus het CoCo-stuk van 13 april 2010. In veel gevallen is echter onduidelijk waar het EU-Verdrag en het EU-Werkingsverdrag precies toe verplichten. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft juist geleid tot veel vragen bij beleidsmedewerkers over het externe optreden van de EU en haar lidstaten. Deze vuistregels kunnen dienen als eerste (juridisch) houvast voor een ieder die in de praktijk te maken heeft met de EU als actor in het internationale speelveld.

De externe betrekkingen van de EU zijn een gecompliceerd onderwerp dat sterk in beweging is. Deze vuistregels zijn dan ook niet uitputtend bedoeld. Tevens dienen ze te worden gezien als een ‘*rolling document*’ dat in de loop van de tijd kan worden aangevuld met nieuwe inzichten uit de praktijk. In de “Vuistregels voor extern optreden van de EU en haar lidstaten” staat het EU-recht centraal. De praktische toepassing van deze Europeesrechtelijke regels kan echter afhankelijk zijn van internationaal recht en plaatselijke mores. Ook is het mogelijk dat uw vraag niet wordt beantwoord in de Vuistregels. Voor advisering in concrete gevallen kunt u dan ook altijd terecht bij de juristen op uw vakdepartement en/of bij BZ/DJZ/ER (DJZ-ER@minbuza.nl).

Deze notitie bestaat uit drie onderdelen. Het eerste deel omvat de basisbegrippen. Hierin wordt uitgelegd wat de meest voorkomende begrippen in de externe betrekkingen van de EU betekenen. Indien u voldoende bekend bent met deze basisbegrippen, kunt u gelijk door naar de basisregels. In dit tweede deel worden elementaire noties in de externe betrekkingen van de EU uiteengezet. Onder meer wordt besproken wanneer de EU (exclusief) bevoegd is om extern op te treden. In het derde en laatste deel komen meer praktische problemen en juridische knelpunten naar voren. Het tweede en derde deel zijn opgedeeld in (a) een algemeen stuk, (b) een stuk gerelateerd aan het inbrengen van standpunten in internationale fora en (c) een stuk aangaande de onderhandelingen over internationale overeenkomsten.

Inhoudsopgave

1. Basisbegrippen.....	4
2. Basisregels.....	8
A) <i>Algemeen.....</i>	8
1. Wanneer is de EU <u>bevoegd</u> om op te treden?	
2. Wanneer is de EU <u>exclusief bevoegd</u> om extern op te treden?	
3. Wanneer zijn de lidstaten nog bevoegd om zelfstandig extern op te treden?	
4. Wanneer zijn de EU en de lidstaten gezamenlijk bevoegd extern op te treden?	
5. Het beginsel van loyale samenwerking	
B) <i>Inbrengen van standpunten in internationale fora.....</i>	13
6. Kan de EU standpunten inbrengen in internationale fora?	
7. Hoe komt een EU-standpunt tot stand?	
8. Wie voert het woord: de EU of de lidstaten?	
C) <i>Onderhandelingen over internationale overeenkomsten.....</i>	15
9. Wanneer wordt er een EU-only akkoord gesloten en wanneer een gemengd akkoord?	
10. Wie voert de onderhandelingen en hoe wordt dit bepaald?	
11. Wie ondertekent een verdrag?	
12. Hoe verloopt het goedkeuringsproces?	
13. Hoe stemt de Raad bij de onderhandelingen over en het sluiten van internationale overeenkomsten?	
3. Praktische problemen en juridische knelpunten.....	21
A) <i>Algemeen.....</i>	21
14. Hoe wordt in de praktijk vastgesteld of de EU (exclusief) bevoegd is?	
15. Wat als het internationaal recht geen mogelijkheden voor de EU biedt om zijn bevoegdheden uit te oefenen?	
B) <i>Inbrengen van standpunten in internationale fora.....</i>	24
16. Wie voert het woord namens de EU?	
17. Wat betekent de vaststelling van een EU-standpunt voor de interne Nederlandse organisatie?	
18. Welke procedure moet worden gevolgd indien het EU-standpunt ziet op “handelingen zonder rechtsgevolg”?	
19. Loyale samenwerking in het kader van het inbrengen van standpunten in een internationaal forum	

- C) *Onderhandelingen over internationale overeenkomsten*.....27
20. Wat als een instrument niet kan worden gekwalificeerd als een internationale overeenkomst?
 21. Loyale samenwerking in het kader van onderhandelingen over een internationale overeenkomst
 22. Is een lidstaat verplicht om een gemengde overeenkomst die uit onderhandeld is, te ratificeren?
 23. Zijn de EU en de lidstaten bij een gemengde overeenkomst verplicht gelijktijdig te ratificeren?

1. Basisbegrippen

Akkoord

Zie internationale overeenkomst

Beginsel van loyale samenwerking (zie punt 5)

Het beginsel van loyale samenwerking is een cruciaal beginsel binnen de externe betrekkingen van de EU en haar lidstaten. Het beginsel houdt in dat lidstaten alle maatregelen zullen treffen om de verplichtingen uit de Verdragen na te komen en zich zullen onthouden van alle maatregelen die de doelstellingen van de EU in gevaar kunnen brengen. Het beginsel werkt ook tussen de lidstaten onderling, tussen de instellingen en de lidstaten en tussen de instellingen onderling.

De Verdragen

Wanneer wordt gesproken over “de Verdragen” wordt bedoeld op het EU-Verdrag (VEU) en het EU-Werkingsverdrag (VWEU).

EDEO

De EDEO (Europese Dienst voor Extern Optreden) ondersteunt het optreden van de EU naar derde landen en fungeert tevens als diplomatieke dienst. Hiertoe beschikt de dienst over delegaties in het buitenland, zowel voor het contact met derde landen als met internationale organisaties. EDEO fungeert tevens als ambtelijke ondersteuning van de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.

EU-only akkoord (zie punt 9)

Een akkoord tussen de EU enerzijds en een derde land of een internationale organisatie anderzijds. De lidstaten zijn geen partij bij een EU-only akkoord.

Europees Parlement (zie specifiek punt 12)

Het Europees Parlement is een instelling van de Europese Unie. Het Europees Parlement is betrokken bij het sluiten van verdragen.

Europese Commissie

Deze instelling van de Europese Unie is onafhankelijk van de lidstaten en behartigt het algemeen belang van de EU. De Europese Commissie zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de EU, behalve voor wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

Exclusieve EU-bevoegdheid (zie punt 2)

Als de EU exclusief bevoegd is, is alleen de EU aan zet. Het is een lidstaat dan niet toegestaan zelfstandig op dat terrein op te treden. Dit betekent o.a. dat als een onderwerp binnen de exclusieve bevoegdheid van de EU valt:

- alleen namens de EU verdragsonderhandelingen worden gevoerd;
- alleen namens de EU standpunten worden ingenomen in internationale fora.

Externe EU-bevoegdheid (zie punt 1)

De bevoegdheid van de EU om extern op te treden. Het bestaan van een EU-bevoegdheid staat los van de vraag naar het karakter van die bevoegdheid (EU exclusief bevoegd of EU samen met de lidstaten bevoegd). Ook moet het bestaan van een externe EU-bevoegdheid worden onderscheiden van de bevoegdheid van de EU om interne wetgeving aan te nemen.

Extern optreden van de EU en haar lidstaten

Elk optreden van de EU en haar lidstaten in internationaal verband. Dit kan bijvoorbeeld zijn:

- het sluiten van een verdrag met Canada;
- het inbrengen van standpunten in de FAO.

GBVB¹

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU

¹ De opstellers van dit stuk zijn zich bewust van de bijzondere positie voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid binnen het extern optreden van de EU en haar lidstaten. De Vuistregels zullen in de loop van de tijd worden aangevuld met inzichten aangaande deze bijzondere positie.

Gedeelde externe bevoegdheid

Wanneer in de context van de externe betrekkingen wordt gesproken over een gedeelde bevoegdheid, wordt bedoeld op optreden waarin zowel onderwerpen voorkomen die tot de bevoegdheid van de EU behoren als onderwerpen die tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren.

Gemengd akkoord (zie punt 9)

Internationale overeenkomst tussen de EU en één of meerdere lidstaten (meestal alle lidstaten) enerzijds en een derde land of een internationale organisatie anderzijds.

Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV)

De HV vertegenwoordigt de EU op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. De HV is één van de vicevoorzitters van de Europese Commissie. Binnen de Commissie is de HV verantwoordelijk voor het onderling afstemmen van al het beleid dat met externe betrekkingen te maken heeft. Daarnaast zit de HV de Raad Buitenlandse Zaken voor en mag deze aanschuiven bij de Europese Raad.

Internationale overeenkomst

Internationale overeenkomsten zijn juridisch bindend. Het EU-recht schrijft een vaste procedure voor als het gaat om het onderhandelen over en het sluiten van dergelijke juridisch bindende instrumenten. De term “internationale overeenkomst” omvat ook protocollen ter aanvulling of wijziging van een verdrag en (wijzigingen of aanvullingen van) annexen bij een verdrag. Voor advies bij het bepalen of een instrument een internationale overeenkomst is, kunt u contact opnemen met de juristen op uw vakdepartement en/of met BZ/DJZ/IR (DJZ-IR@minbuza.nl).

Ondersteunende, coördinerende of aanvullende bevoegdheid (zie punt 3)

Bevoegdheid waarbij de Unie het optreden van de lidstaten enkel mag ondersteunen, coördineren of aanvullen. De EU is in een dergelijk geval niet bevoegd om wetgeving van de lidstaten te harmoniseren.

Parallele EU-bevoegdheid (zie punt 3)

Bevoegdheid die naast elkaar en gelijktijdig door de EU en door de lidstaten kan worden uitgeoefend. Bij een parallelle EU-bevoegdheid blijven de lidstaten altijd bevoegd zelfstandig extern op te treden. Ofwel, een parallelle bevoegdheid kan nooit een exclusieve bevoegdheid van de EU worden.

Raad (van de Europese Unie)

De Raad is een instelling van de EU. De Raad wordt voorgezeten door de lidstaat die het roterende halfjaarlijkse Voorzitterschap bekleedt. Lidstaten worden in de Raad vertegenwoordigd door een minister of staatssecretaris. De Raad is met het Europees Parlement betrokken bij het wetgevingsproces en speelt een bepalende rol in de vaststelling van het internationale optreden van de EU.

Verdrag²

Zie internationale overeenkomst

Voorzitter van de Europese Raad

De Voorzitter van de Europese Raad zorgt op zijn niveau en in zijn hoedanigheid voor de externe vertegenwoordiging van de Unie in aangelegenheden die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen.

² De opstellers realiseren zich dat de term verdrag normaliter gehanteerd wordt voor een overeenkomst tussen twee of meer staten of soevereinen. In de Vuistregels wordt echter aangesloten bij de terminologie uit de EU-Verdragen: “internationale overeenkomst”.

2. Basisregels

a) Algemeen

1. *Wanneer is de EU bevoegd om extern op te treden?*

De EU is bevoegd extern op te treden indien:

- de EU-Verdragen of EU-wetgeving (verordeningen, richtlijnen, besluiten) daarin expliciet voorzien. De Verdragen voorzien o.a. in een EU-bevoegdheid op het terrein van de handelspolitiek, het GBVB en ontwikkelingssamenwerking;
- een optreden op internationaal niveau interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen;
- extern optreden nodig is om één van de doelstellingen uit de EU-Verdragen te kunnen verwezenlijken.

Let op: wanneer wordt nagegaan of extern optreden interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen, moet nauwkeurig worden onderzocht welke Unieregels van toepassing zijn op het beleidsterrein dat door het optreden wordt bestreken (zie ook punt 14).

Binnen de EU gelden regels voor de handel in wapens. Wanneer op mondiaal niveau wordt onderhandeld over een verdrag waarin eisen worden gesteld aan de handel in wapens, moet nauwkeurig worden onderzocht welke interne Unieregels bestaan over de handel in wapens. Wanneer het mondiale verdrag de bestaande interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen, bestaat er een EU-bevoegdheid om extern op te treden.

Wat als het internationaal recht geen mogelijkheden voor de EU biedt om zijn bevoegdheden uit te oefenen? Zie punt 15.

2. Wanneer is de EU exclusief bevoegd om extern op te treden?

Het EU-Werkingsverdrag bepaalt dat de Unie exclusief bevoegd is op de volgende terreinen:

- de douane-unie;
- het terrein van de mededinging;
- het monetair beleid voor de lidstaten die de euro als munt hebben;
- de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee;
- de gemeenschappelijke handelspolitiek.

Daarnaast is de EU exclusief bevoegd om extern op te treden in de volgende gevallen:

- wanneer EU-wetgeving (verordening, richtlijn of besluit) voorziet in extern EU-optreden;
- wanneer een optreden op internationaal niveau interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen;
- wanneer extern EU-optreden noodzakelijk is om een interne bevoegdheid van de EU adequaat te kunnen uitoefenen.

Let op: wanneer wordt nagegaan of extern optreden interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen, moet nauwkeurig worden onderzocht welke Unieregels van toepassing zijn op het beleidsterrein dat door het optreden wordt bestreken (zie ook punt 14).

Binnen de EU gelden regels voor de handel in wapens. Wanneer op mondiaal niveau wordt onderhandeld over een verdrag waarin eisen worden gesteld aan de handel in wapens, moet nauwkeurig worden onderzocht welke interne Unieregels bestaan over de handel in wapens. Wanneer het mondiale verdrag de bestaande interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen, bestaat er een exclusieve EU-bevoegdheid om extern op te treden.

Hoe wordt in de praktijk vastgesteld dat de EU (exclusief) bevoegd is? Zie punt 14.

3. Wanneer zijn de lidstaten nog bevoegd om zelfstandig extern op te treden?

De lidstaten blijven bevoegd om zelfstandig extern op te treden wanneer de Unie niet exclusief bevoegd is. Dit is het geval wanneer:

- er in het geheel geen bevoegdheid bestaat voor de EU (bijvoorbeeld in de regel in het kader van de directe belastingen).
- de EU en de lidstaten een gedeelde (interne) bevoegdheid hebben. Tot de gedeelde (interne) bevoegdheden behoren o.a. onderwerpen op het gebied van: milieu, sociaal beleid, consumentenbescherming, vervoer, interne markt en energie. **Let op:** wanneer de EU en de lidstaten een gedeelde (interne) bevoegdheid hebben, kan de EU toch exclusief bevoegd worden om extern op te treden. Dit is het geval wanneer extern optreden noodzakelijk is om een interne bevoegdheid van de EU adequaat te kunnen uitoefenen of wanneer extern optreden interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen (zie ook punt 2).
- de EU een ondersteunende/coördinerende/aanvullende bevoegdheden heeft. Dit is o.a. het geval op het gebied van cultuur, gezondheid, industrie, toerisme, onderwijs, civiele bescherming en administratieve samenwerking. **Let op:** wanneer de EU een ondersteunende/coördinerende/aanvullende bevoegdheid heeft, kan de EU mogelijk toch exclusief bevoegd worden om extern op te treden. Dit is het geval wanneer extern optreden noodzakelijk is om een interne bevoegdheid van de EU adequaat te kunnen uitoefenen of wanneer extern optreden interne EU-regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen (zie ook punt 2).
- de EU een parallele bevoegdheid heeft. Op deze terreinen blijven de lidstaten altijd bevoegd naast de EU, ook al treedt de EU op dat terrein op. Tot de parallele bevoegdheden behoren onderwerpen op het gebied van: onderzoek, technologische ontwikkeling, ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp.

Aandachtspunt: een zelfstandige bevoegdheid voor de lidstaten om extern op te treden biedt geen vrijbrief. De lidstaten dienen in hun externe optreden altijd de verplichtingen na te leven die het beginsel van loyale samenwerking met zich meebrengt, zie punt 5.

4. Wanneer zijn de EU en de lidstaten gezamenlijk bevoegd extern op te treden?

Indien de EU bevoegd is om extern op te treden maar het externe optreden meer omvat dan de onderwerpen waarop de EU exclusief bevoegd is, zullen de lidstaten altijd medebevoegd zijn om extern op te treden. Er zijn verschillende situaties waarin de EU en de lidstaten gezamenlijk bevoegd zijn extern op te treden. Hieronder een aantal (fictieve) voorbeelden:

Onderhandelingen binnen een internationale organisatie over humanitaire hulp

Verdrag met Vietnam over de export van scooters en poncho's evenals de bevordering van het toerisme.

Milieuverdrag met Canada waarbij de EU op sommige onderdelen interne wetgeving heeft aangenomen en op andere onderdelen niet

EU deel: Humanitaire hulp (parallele bevoegdheid)

LS deel: Humanitaire hulp (parallele bevoegdheid)

EU deel: EU exclusief bevoegd (douane unie)

LS deel: EU ondersteunende bevoegdheid (toerisme)

EU deel: geharmoniseerde gedeelde bevoegdheid (milieu)

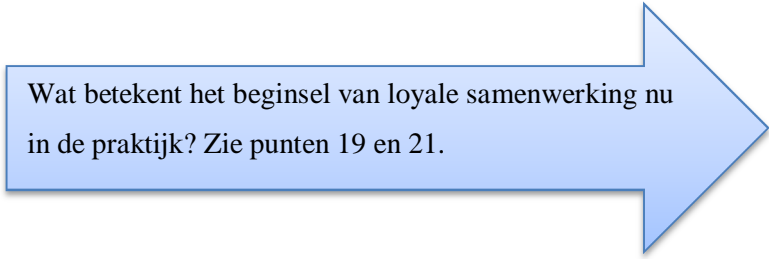
LS deel: niet geharmoniseerde gedeelde bevoegdheid (milieu)

Wanneer de lidstaten medebevoegd zijn, kunnen de EU en de lidstaten een gemengd akkoord sluiten met een derde land of internationale organisatie of een gezamenlijk standpunt inbrengen in een internationaal forum.

5. Het beginsel van loyale samenwerking

Het beginsel van loyale samenwerking en het beginsel van de eerbiediging van de eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie verlangen dat alle partijen (dus: zowel de lidstaten als de EU-instellingen) hun uiterste best moeten doen om tot een gecoördineerd standpunt te komen. Deze beginselen vormen in de kern geen resultaatsverplichting, maar een inspanningsverplichting.

De lidstaten moeten in ieder geval, wanneer zij hun eigen bevoegdheden uitoefenen, te allen tijde het EU-recht eerbiedigen en zich onthouden van ieder optreden dat de toepassing van het EU-recht kan ondermijnen.

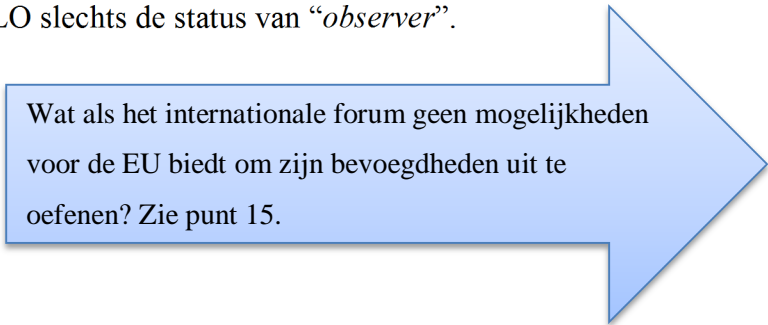


Wat betekent het beginsel van loyale samenwerking nu in de praktijk? Zie punten 19 en 21.

b) Inbrengen van standpunten in internationale fora

6. Kan de EU standpunten inbrengen in internationale fora?

Dit hangt allereerst af van de vraag of de EU bevoegd is op het terrein waarover het standpunt moet worden ingenomen (zie punt 1). Daarnaast is natuurlijk van belang of het internationale forum zelf de mogelijkheid biedt dat de EU een standpunt inbrengt. Of dat kan, hangt af van de status die de Unie heeft bij de desbetreffende organisatie. Zo heeft de EU bij de Wereldbank geen enkele status en bij de ILO slechts de status van “*observer*”.



Wat als het internationale forum geen mogelijkheden voor de EU biedt om zijn bevoegdheden uit te oefenen? Zie punt 15.

7. Hoe komt een EU-standpunt tot stand?

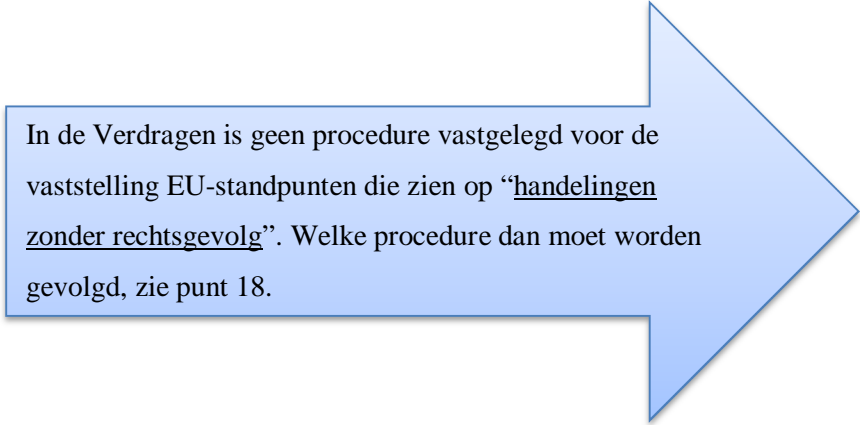
Het EU-Werkingsverdrag kent een vaste procedure voor de vaststelling van een EU-standpunt voor een “handeling met rechtsgevolg”. Een handeling met rechtsgevolg heeft meestal een juridisch verbindend karakter. Een voorbeeld hiervan is een bindende resolutie van de VN-Veiligheidsraad.

NB: bepalend voor toepasselijkheid van de procedure neergelegd in het EU-Werkingsverdrag is of de handeling van de desbetreffende organisatie, waarover namens de EU een standpunt moet worden ingenomen, rechtsgevolgen heeft. Niet bepalend is of het EU-standpunt zelf rechtsgevolgen heeft.

De volgende **aandachtspunten** gelden wanneer het EU-standpunt ziet op een “handeling met rechtsgevolg”:

- De Raad neemt een formeel besluit op voorstel van de Europese Commissie;

- De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid, tenzij de Verdragen anders bepalen (zie voor deze uitzonderingsgevallen punt 13);
- Indien het EU-standpunt betrekking heeft op het institutionele kader van het gesloten akkoord, geldt de uitgebreidere procedure voor verdragssluiting. Zie de punten 9-13 voor deze procedure.

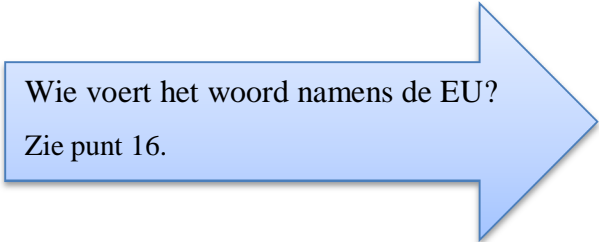


In de Verdragen is geen procedure vastgelegd voor de vaststelling EU-standpunten die zien op “handelingen zonder rechtsgevolg”. Welke procedure dan moet worden gevolgd, zie punt 18.

8. Wie voert het woord: de EU of de lidstaten?

De volgende vuistregels zijn af te leiden uit de in 2011 door Coreper vastgestelde “algemene uitgangspunten”:

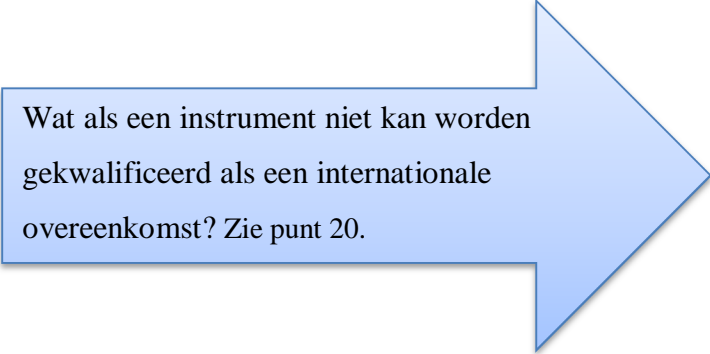
- Wanneer de EU exclusief bevoegd is, zal een EU-standpunt worden ingebracht door de EU (“namens de EU”);
- Wanneer de EU en de lidstaten gezamenlijk bevoegd zijn, zal een gezamenlijk standpunt van de EU en haar lidstaten worden ingebracht door de EU (“namens de EU en haar lidstaten”);
- Wanneer de EU en de lidstaten gezamenlijk bevoegd zijn, maar er geen gezamenlijk standpunt van de lidstaten en de EU tot stand is gekomen, bepaalt elke lidstaat voor zich wie er namens hem een standpunt inbrengt. Ook de EU kan namens de EU een standpunt inbrengen. Zowel de EU en de LS moeten wel rekening houden met het beginsel van loyale samenwerking, zie punten 5 en 19.



Wie voert het woord namens de EU?
Zie punt 16.

c) Onderhandelingen over internationale overeenkomsten

Voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten door de EU geldt de in het EU-Werkingsverdrag beschreven procedure (artikel 218, lid 2 t/m 6). Hieronder wordt een aantal aspecten van deze procedure uitgewerkt.



Wat als een instrument niet kan worden gekwalificeerd als een internationale overeenkomst? Zie punt 20.


9. Wanneer wordt er een EU-only akkoord gesloten en wanneer een gemengd akkoord?

Enkel als de EU exclusief bevoegd is op alle onderdelen van de te sluiten overeenkomst, **moet** een EU-only akkoord worden gesloten. De lidstaten **kunnen** bij een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten echter besluiten in te stemmen met een EU-only akkoord. Deze mogelijkheid geniet over het algemeen de voorkeur van de Europese Commissie. Indien de lidstaten hier *niet* toe besluiten, hetgeen in de praktijk vaak het geval is, zal de overeenkomst worden gesloten tussen de EU en de lidstaten enerzijds en een derde land of internationale organisatie anderzijds. Dit wordt een gemengd akkoord genoemd. Een gemengd akkoord vereist de instemming van de lidstaten volgens de (grond)wettelijke regels van die lidstaat naast een besluit van de Raad.

Het VN Zeerecht Verdrag (UNCLOS) is een goed voorbeeld van een gemengd akkoord. Dit verdrag beslaat zowel gebieden van exclusieve bevoegdheid van de EU (zoals beheer en behoud levende mariene rijkdom), gedeelde bevoegdheid (zoals zeetransport en milieubescherming) en bevoegdheid van de lidstaten (denk aan *search and rescue*, nationaliteit zeeschepen, afbakening zee grenzen).

10. Wie voert de onderhandelingen en hoe wordt dit bepaald?

Bij een EU-only akkoord worden de onderhandelingen gevoerd door de EU-onderhandelaar. De Europese Commissie of, wanneer de onderhandelingen het GBVB betreffen, de HV doen een aanbeveling aan de Raad om gemachtigd te worden tot het onderhandelen over, het tekenen of het sluiten van de overeenkomst.



Wat als de HV of de Europese Commissie niet kunnen optreden als EU-onderhandelaar? Zie punt 15.

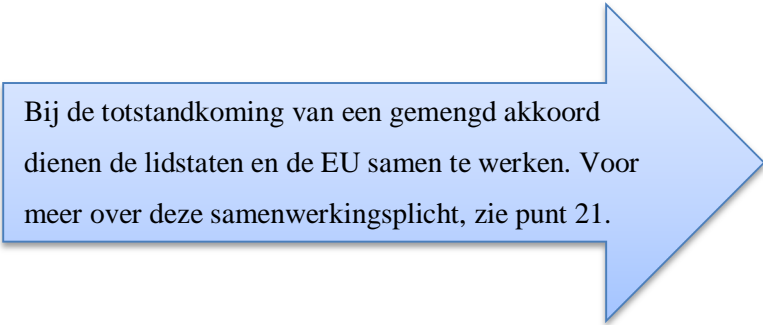
Naar aanleiding van deze aanbeveling stelt de Raad een besluit vast tot opening van de onderhandelingen en tot aanwijzing van de onderhandelaar. In dit besluit kan de Raad ook onderhandelingsrichtsnoeren vastleggen waar de onderhandelaar aan gebonden is. Tevens kan de Raad een begeleidingscomité instellen. Met dit comité dient de onderhandelaar te overleggen. In de praktijk vormt een bestaande EU-raadswerkgroep vaak het comité. Anders dan de Commissie wel stelt, is de Commissie bij het ontbreken van een machtiging niet bevoegd de EU te binden.

In beginsel stemt de Raad met gekwalficeerde meerderheid. Uitzonderingen op deze regel staan opgesomd onder punt 13.

Op de opening van de onderhandelingen en de aanwijzing van de onderhandelaar heeft het Europees Parlement geen invloed. Wel moet het Parlement in iedere fase van de procedure “onverwijld en ten volle” worden geïnformeerd.

Wanneer wordt onderhandeld over een gemengd akkoord kunnen de lidstaten zelf kiezen hoe zij zich naast de EU laten vertegenwoordigen. De Raad is niet bevoegd hierover te besluiten. Zo kunnen de lidstaten ervoor kiezen zelf aanwezig te zijn en deel te nemen aan de onderhandelingen. Soms laten de betrokken lidstaten zich gezamenlijk vertegenwoordigen door het roterend Voorzitterschap. Als alternatief kunnen zij ook de Commissie of de HV machtigen namens hen te onderhandelen.

Voor de onderhandelingen over de Partnerschap- en samenwerkingsovereenkomst met Canada hadden de lidstaten, voor wat betreft hun eigen bevoegdheden, de Commissie gemachtigd namens hen te onderhandelen. Dit had tot gevolg dat de Commissie als enige onderhandelaar optrad namens de EU en haar lidstaten.



Bij de totstandkoming van een gemengd akkoord dienen de lidstaten en de EU samen te werken. Voor meer over deze samenwerkingsplicht, zie punt 21.

11. Wie ondertekent een verdrag?

Bij een EU-only akkoord zal het akkoord enkel worden ondertekend door de EU-onderhandelaar.

Uit het internationale recht volgt dat de definitieve vaststelling van een verdrag kan plaatsvinden door middel van een ondertekening. Ook kan ondertekening een middel zijn om de instemming om door een verdrag gebonden te worden, tot uitdrukking te brengen.

Bij een gemengd akkoord dienen de lidstaten het verdrag naast de EU te ondertekenen. De lidstaten bepalen zelf wie er namens hen zal tekenen. Voor Nederland tekent meestal de eerstverantwoordelijke Minister of de PVEU. Dit kan overigens pas na instemming te hebben verkregen van de Ministerraad. Ondertekening vindt plaats op basis van een door de Minister van Buitenlandse Zaken af te geven volmacht (*full powers*). De coördinatie hiervan ligt bij

BZ/DJZ/VE (afdeling Verdragen). Deze afdeling moet zo vroeg mogelijk van een voorgenomen ondertekening in kennis worden gesteld (DJZ-VE@minbuza.nl).

Paraferen van een verdrag

Wanneer de onderhandelingen tot overeenstemming hebben geleid moet de tekst van het te sluiten verdrag worden vastgesteld. Dit geschiedt door parafering of door een besluit van een conferentie. De parafering (de tekstvaststelling) gebeurt doorgaans door de onderhandelingsdelegatie. Het brengt nog geen volkenrechtelijke verplichtingen met zich mee. Daarvan is pas sprake na ondertekening van het verdrag.

12. Hoe verloopt het ondertekenings- en goedkeuringsproces?

Het ondertekenings- en goedkeuringsproces van de EU verloopt als volgt. De EU-onderhandelaar dient een voorstel in bij de Raad voor een besluit waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst. Hierbij kan de overeenkomst ook voorlopig van toepassing worden verklaard. Tevens neemt de Raad op voorstel van de EU-onderhandelaar een besluit tot sluiting van de overeenkomst. In hieronder genoemde gevallen is allereerst de goedkeuring van het Europees Parlement vereist. In de overige gevallen wordt het Europees Parlement geraadpleegd over het voorstel.

Het **Europees Parlement** moet een overeenkomst goedkeuren in de volgende gevallen:

- associatieovereenkomsten;
- toetreding van de EU tot het EVRM;
- overeenkomsten die door de instelling van samenwerkingsprocedures een specifiek institutioneel kader scheppen;
- overeenkomsten die aanzienlijke gevolgen hebben voor de begroting van de Unie;
- overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is of de goedkeuring van het Europees Parlement is vereist.

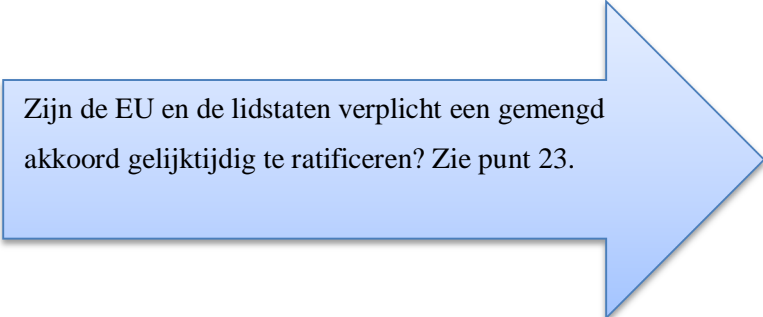
Indien er sprake is van een gemengd akkoord, dient de overeenkomst ook door de lidstaten te worden ondertekend en moet het akkoord worden goedgekeurd door de parlementen van de lidstaten die partij worden bij het akkoord. De coördinatie van het nationale ondertekenings- en goedkeuringsproces ligt bij BZ/DJZ/VE (afdeling Verdragen). Deze afdeling moet zo vroeg mogelijk van een voorgenomen sluiting in kennis worden gesteld (DJZ-VE@minbuza.nl).

Bij het Nederlandse ondertekenings- en goedkeuringsproces is allereerst instemming vereist van de Ministerraad met de ondertekening en met het inzetten van de parlementaire goedkeuringsprocedure. De besluiten daartoe kunnen tegelijkertijd of afzonderlijk worden voorgelegd. De goedkeuring kan stilzwijgend (zonder goedkeuringswet) dan wel uitdrukkelijk (met goedkeuringswet) plaatsvinden. Een verdrag waarvoor uitvoeringswetgeving nodig is of een politiek zwaar verdrag wordt uitdrukkelijk goedgekeurd.

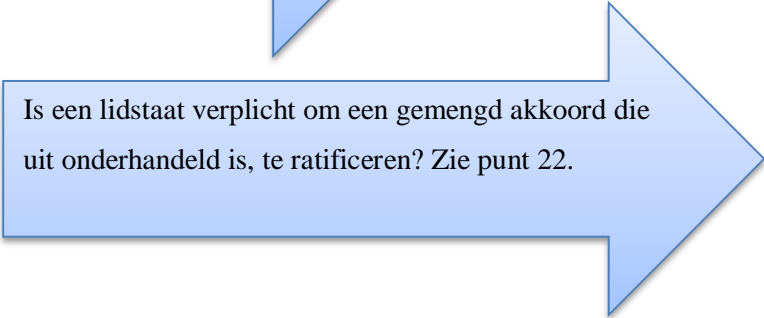
Koninkrijkspositie

Indien een verdrag gevolgen heeft (bijvoorbeeld economische) voor Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten worden deze landen daardoor geraakt (in de zin van artikel 10 en 11, derde lid, van het Statuut van het Koninkrijk). Voorbeeld is het EU-partnerschapsverdrag met Cariforum. In zo'n geval wordt het verdrag voorgelegd aan de *rijks*ministerraad en moeten de regels van het Statuut ook in de verdere procedure in acht worden genomen. De afdeling verdragen BZ/DJZ/VE (DJZ-VE@minbuza.nl) moet hierover worden geraadpleegd in verband met de te volgen procedure en de afdeling CZW van BZK. BZK(emily.horninge@minbzk.nl) in verband met inhoudelijke keuzes.

Na ondertekening van het verdrag volgt de publicatie van het verdrag in het Tractatenblad, een advies van de Raad van State, goedkeuring door het parlement en, bij uitdrukkelijke goedkeuring, publicatie van de goedkeuringswet in het Staatsblad. Vervolgens kan de regering, door het deponeren van een akte bij de EU, het verdrag uiteindelijk ratificeren. Afhankelijk van de politieke zwaarte van het verdrag en de daarmee samenhangende keuze van stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring, neemt deze procedure 6 tot 18 maanden in beslag.



Zijn de EU en de lidstaten verplicht een gemengd akkoord gelijktijdig te ratificeren? Zie punt 23.



Is een lidstaat verplicht om een gemengd akkoord die uit onderhandeld is, te ratificeren? Zie punt 22.

13. Hoe stemt de Raad bij de onderhandelingen over en het sluiten van internationale overeenkomsten?

De Raad besluit gedurende de gehele procedure met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Bij de volgende **uitzonderingsgevallen** stemt de Raad met unanimiteit.

- overeenkomsten op een terrein waarop handelingen van de Unie in zijn algemeenheid met unanimiteit van stemmen worden vastgesteld (o.a. GBVB, sociale zekerheid, ontslagbescherming, medezeggenschap, cao's, werkgelegenheid en bepaalde onderdelen van milieubeleid);
- associatieovereenkomsten;
- overeenkomsten met betrekking tot economische, financiële en technische samenwerking;
- het toetredingsakkoord EU-EVRM.

3. Praktische problemen en juridische knelpunten

a) Algemeen

14. Hoe wordt in de praktijk vastgesteld of de EU (exclusief) bevoegd is?

Omdat er maar weinig terreinen zijn waarop het EU-recht in het geheel niet van toepassing is, bestaat er vaak (doch niet altijd) een EU-bevoegdheid om extern op te treden.

In 1994 bepaalde het EU-Hof dat de EU niet bevoegd was toe te treden tot het EVRM. De Verdragen bevatten op dat moment geen expliciete of impliciete bevoegdheid voor de EU om partij te worden bij een mensenrechtenverdrag. De bevoegdheid om tot het EVRM toe te treden is daarna bij het Verdrag van Lissabon geïntroduceerd.

De lidstaten zijn echter pas onbevoegd om op te treden als de EU exclusief bevoegd is op alle onderdelen waarover op internationaal niveau wordt overlegd. In veel gevallen zal hetgeen waarover op internationaal niveau wordt overlegd meer omvatten dan de onderwerpen waarover de EU exclusief bevoegd is. In die gevallen mogen de lidstaten nog náást de EU optreden.

Volgens het EU-Hof moet telkens een omvattend en concreet onderzoek worden gedaan om na te gaan of de Unie over de (exclusieve) bevoegdheid beschikt om extern op te treden. In het concrete geval zal steeds een beoordeling moeten worden gemaakt op welke onderdelen de EU exclusief bevoegd is om op te treden en op welke onderdelen de lidstaten zelf nog mogen handelen. Vragen over de precieze afbakening van bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten zijn vaak complex. In de praktijk betekent dit dat op basis van het beginsel van loyale samenwerking de lidstaten en de EU-instellingen in nauw overleg met elkaar moeten handelen.

In de praktijk is er vaak discussie over de vraag of de EU exclusief bevoegd is om extern op te treden. De discussies gaan met name over de volgende kwesties:

- valt het externe optreden in zijn geheel binnen een terrein waarop de EU een exclusieve bevoegdheid heeft (handelspolitiek of ook ontwikkelingssamenwerking; milieu of toerisme)?
- is de EU-bevoegdheid exclusief geworden omdat interne EU-wetgeving is aangenomen op een bepaald beleidsterrein en zelfstandig internationaal optreden van de lidstaten zou leiden tot een aantasting van die interne EU-regels?

In het laatste geval zal steeds concreet moeten worden bekeken welke EU-regelgeving er al bestaat op het terrein dat door het beoogde optreden wordt bestreken. Dat dit een lastige, precieze klus is blijkt onder meer uit de uitspraken van het EU-Hof in de Open Skies-zaken.

Uit de Open Skies-zaken volgt dat bepaalde onderdelen van de luchtvaartakkoorden die sommige lidstaten eenzijdig met de VS hadden gesloten, binnen de exclusieve bevoegdheid van de Unie vielen. Het ging hierbij om bepalingen met betrekking tot tarieven, geautomatiseerde reserveringssystemen en het toekennen van landing slots op EU luchthavens. Deze bepalingen konden de interne EU-wetgeving die op dit gebied bestond immers aantasten. Een en ander is uitvoerig door het Hof uiteengezet.

15. Wat als het internationaal recht geen mogelijkheden voor de EU biedt om zijn bevoegdheden uit te oefenen?

Er zijn gevallen waarin het internationaal recht geen mogelijkheden voor de EU biedt om zijn externe bevoegdheden uit te oefenen. Zo kan het recht van een internationale organisatie bepalen dat een organisatie als de EU niet mag aanschuiven bij onderhandelingen, vergaderingen, en/of stemmingen. Ook kunnen derde landen ertoe besluiten dat de EU geen stem- of spreekrecht krijgt in een op te richten gremium.

De EU is volwaardig lid van de WTO en de FAO. Voorbeelden van organisaties waar de EU geen lid van is, maar de status van “observer” heeft zijn de IMO, de WHO en de ILO. In sommige gevallen heeft de EU geen enkele status, zoals bij de Wereldbank.

Wanneer de EU zijn externe bevoegdheden niet kan uitoefenen, kan de EU het roterend Voorzitterschap, een andere EU-lidstaat of de lidstaten tezamen machtigen om haar bevoegdheden uit te oefenen. De lidstaten handelen dan niet naast maar namens de EU en dus als hoeder van het belang van de Unie. Een Raadsbesluit is nodig om het roterend Voorzitterschap, een andere EU-lidstaat of de lidstaten tezamen te machtigen om namens de EU op te treden. De Interdepartementale Commissie Europees Recht heeft in 2008 vastgesteld dat lidstaten na een dergelijke machtiging ook gehouden zijn om deze EU-bevoegdheden uit te oefenen.

NB: het beginsel van loyale samenwerking verplicht er toe dat de lidstaten zich inzetten om te verwezenlijken dat de EU zijn bevoegdheden op internationaal niveau kan uitoefenen.

Bij de instelling van de Executive Board van het Green Climate Fund waren de EU-lidstaten het er na lang discussiëren over eens geworden dat de EU zitting zou moeten nemen in deze Board. Dit wordt echter vooralsnog tegengehouden door internationale partners. Tot die tijd zal het EU-standpunt worden uitgedragen door de EU-lidstaten die wel zitting nemen in de Board.

b) Inbrengen van standpunten in internationale fora

16. Wie voert het woord namens de EU?

De externe vertegenwoordiging van de EU ligt in de handen van verschillende actoren:

- de Europese Commissie
- de HV
- de Voorzitter van de Europese Raad
- de EDEO / de EU-delegaties

Indien een standpunt moet worden ingebracht in een organisatie waarbij de EU wordt vertegenwoordigd door een EU-delegatie, dan zal deze in principe het woord voeren. De EU-delegaties maken een integraal deel uit van de EDEO. EU-delegaties kunnen zowel op het terrein van het GBVB als op andere terreinen optreden.

Afhankelijk van het onderwerp en het gewenste niveau van vertegenwoordiging, kan de externe vertegenwoordigende taak van de Unie echter tevens door de Commissie, de HV of de Voorzitter van de Europese Raad worden vervuld. In besluitvorming hieromtrent tussen de EU-instellingen dient op basis van loyale samenwerking de onderlinge verdeling van bevoegdheden in acht genomen te worden.

Indien het internationale forum niet voorziet in deelname van de EU, dan gelden de regels zoals uiteengezet onder punt 15.

17. Wat betekent de vaststelling van een EU-standpunt voor de interne Nederlandse organisatie?

Voor de totstandkoming van een EU-standpunt is instemming van de Raad (of een voorbereidend orgaan daarvan) vereist. Het Nederlandse standpunt binnen de Raad wordt normaliter vastgesteld in Den Haag. De PV bij de desbetreffende internationale organisatie kan input leveren voor de totstandkoming van het Nederlandse standpunt.

Wanneer de Raad heeft ingestemd met een EU-standpunt, is het mogelijk om bij het fine-tunen van het standpunt een rol in te bouwen voor de verschillende PV's bij de desbetreffende internationale organisatie. Deze kunnen echter de inhoud en strekking van het EU-standpunt niet wijzigen. Wel kan, zolang besluitvorming over EU-standpunten maar in de Raad (of een voorbereidend orgaan daarvan) geschiedt, een zogenaamde 'local Exchange of Views Meetings' in het proces worden ingebed.

In het kader van het internationale World Food Program is veel discussie geweest over de manier waarop EU-standpunten tot stand komen. De rol van de Europese Commissie, de Raad, de Raadswerkgroep en de PV's in Rome is uiteindelijk neergelegd in een op Raadswerkgroepniveau vastgestelde notitie.

18. Welke procedure moet worden gevolgd indien het EU-standpunt ziet op “handelingen zonder rechtsgevolg”?

In de Verdragen is geen procedure vastgelegd voor de vaststelling van EU-standpunten die zien op “handelingen zonder rechtsgevolg”. Handelingen zonder rechtsgevolg staan regelmatig geagendeerd voor vergaderingen van internationale organisaties. Voorbeelden zijn louter informatieve mededelingen en publicaties, uitvoering van reeds bestaande verplichtingen, evaluaties waar geen rechtsgevolgen aan zijn verbonden, toezicht, onderzoek en zuiver interne besluiten.

Het is juridisch nog niet vastgesteld welke procedure gevolgd moet worden indien het EU-standpunt ziet op handelingen zonder rechtsgevolg. De Nederlandse insteek (gesteund door de Juridische Dienst van de Raad) is vooralsnog als volgt:

- het is aan de Raad (of één van zijn voorbereidende instanties) om het EU-standpunt vast te stellen;
- de Raad stemt met consensus;
- de lidstaten en EU-instellingen dienen het beginsel van loyale samenwerking in acht te nemen.

19. Loyale samenwerking in het kader van het inbrengen van standpunten in een internationaal forum

Algemene regel is dat de lidstaten alle maatregelen moeten treffen om de verplichtingen uit de Verdragen na te komen. Ook dienen de lidstaten zich te onthouden van alle maatregelen die de doelstellingen van de EU in gevaar brengen. In het kader van het inbrengen van standpunten in een internationaal forum betekent dit onder meer het volgende:

- Indien de lidstaten naast de EU bevoegd zijn ten aanzien van een bepaald beleidsterrein, dan moeten alle partijen hun uiterste best doen om tot één gezamenlijk standpunt te komen.
- Dit betekent echter niet dat de lidstaten, voor wat betreft hun eigen bevoegdheden, verplicht zijn een bepaald standpunt in te nemen. Het beginsel van loyale samenwerking vormt immers geen resultaatsverplichting maar een inspanningsverplichting.
- Wel dienen de lidstaten zich te onthouden van ieder optreden dat de toepassing van het EU-recht kan ondermijnen.
- Indien de EU en de lidstaten niet tot een gezamenlijk standpunt komen, dient een lidstaat vooraf in EU-verband te melden dat hij een afwijkend standpunt zal inbrengen.

In de zaak C-246/07 Commissie t. Zweden [2010] heeft het EU-Hof bepaald dat de lidstaten zich ook moeten onthouden van initiatieven op extern vlak wanneer de EU nog geen interne wetgeving heeft aangenomen maar al wel een gemeenschappelijke strategie heeft ingezet op een onderwerp van gedeelde interne bevoegdheid.

c) Onderhandelingen over internationale overeenkomsten

20. Wat als een instrument niet kan worden gekwalificeerd als een internationale overeenkomst?

De procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten door de EU zoals vastgelegd in het EU-Werkingsverdrag is alleen van toepassing op juridisch verbindende instrumenten. Wanneer een akkoord niet juridisch verbindend is (dit was bijvoorbeeld het geval bij het “Memorandum of understanding on the conservation of migratory sharks”), schrijven de Verdragen geen procedure voor. Voor advies bij het bepalen of een instrument een internationale overeenkomst is, kunt u contact opnemen met de juristen op uw vakdepartement en/of met BZ/DJZ/IR (DJZ-IR@minbuza.nl).

Indien onderhandeld wordt over een instrument dat niet kan worden gekwalificeerd als een internationale overeenkomst, kan de Europese Commissie niet zonder meer los van de Raad optreden. Het institutionele evenwicht en de bevoegdheidsverdeling uit de Verdragen dient immers ook bij de totstandkoming van niet-juridisch verbindende instrumenten te worden gerespecteerd. Het is nog onduidelijk wat dit in de praktijk betekent. Het Hof heeft hier nog geen uitspraak over gedaan en ook de JDR heeft over deze concrete situatie nog niet geadviseerd. DJZ/ER acht het echter, in het licht van de advisering van de JDR aangaande het World Food Program, waarschijnlijk dat een vergelijkbare procedure moet worden gevolgd als bij het vaststellen van een EU-standpunt voor handelingen zonder rechtsgevolg, zie punt 18.

21. Loyale samenwerking in het kader van onderhandelingen over een internationale overeenkomst

Bij de onderhandelingen over verdragen geldt altijd de samenwerkingsplicht tussen de lidstaten en de EU-instellingen.

Bij een gemengd akkoord kan er naast de EU-onderhandelaar een onderhandelaar zijn aangesteld namens de lidstaten, bijvoorbeeld het roterend Voorzitterschap. Beide onderhandelaren zullen in

de onderhandelingen nauw moeten samenwerken. De EU-instellingen en de lidstaten moeten zich inspannen om overeenstemming te bereiken over een wederzijds aanvaardbare regeling en om de instellingen de rol te laten vervullen die hen in de Verdragen is toegekend. Dit laat onverlet dat het beginsel van loyale samenwerking slechts een inspanningsverplichting met zich meebrengt.

Als over de onderwerpen waarover de EU bevoegd is en de onderwerpen waarover de lidstaten bevoegd zijn niet afzonderlijk kan worden onderhandeld, zal over de aanwijzing van de onderhandelaar overeenstemming moeten worden bereikt door de Raad en de vertegenwoordigers van de lidstaten. Uit de Verdragen kan niet worden afgeleid dat de Commissie verplicht moet worden aangewezen als enige onderhandelaar, mede namens de lidstaten.

In de zaak C-246/07 Commissie t. Zweden [2010] heeft het EU-Hof bepaald dat de lidstaten zich ook moeten onthouden van initiatieven op extern vlak wanneer de EU nog geen interne wetgeving heeft aangenomen maar al wel een gemeenschappelijke strategie heeft ingezet op een onderwerp van gedeelde interne bevoegdheid.

22. Is een lidstaat verplicht om een gemengde overeenkomst die uit onderhandeld is, te ratificeren?

Naar internationaal recht hebben staten na ondertekening van een overeenkomst geen verplichting om te ratificeren. Er is immers meestal nog parlementaire goedkeuring nodig. Indien deze uitblijft, kan een lidstaat niet ratificeren. Wel hebben staten een internationaalrechtelijke verplichting om na ondertekening geen handelingen te verrichten die de overeenkomst “zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen” (artikel 18 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht).

Dit geldt ook voor gemengde akkoorden: lidstaten hebben geen verplichting tot ratificatie. De situatie is echter complex indien (een van de) lidstaten dan wel de EU afziet van ratificatie. Voor derde landen zal het meestal niet aanvaardbaar zijn dat slechts een deel van de rechten en

verplichtingen van het verdrag worden aanvaard. Interdepartementaal is in 2008 geconcludeerd dat de lidstaten zich daarom op grond van de loyaliteitsverplichting zullen moeten inspannen om het de EU mogelijk te maken partij te worden bij (het EU deel van) de gemengde overeenkomst. In beginsel heeft een lidstaat echter de vrijheid om af te zien van deelname aan een verdrag, wanneer het goede gronden heeft om zich niet te willen binden aan de onderdelen van een verdrag die nog binnen de eigen bevoegdheid vallen.

23. Zijn de EU en de lidstaten bij een gemengde overeenkomst verplicht gelijktijdig te ratificeren?

Op grond van het EU-recht bestaat er geen verplichting gelijktijdig te ratificeren. Wel verdient het de voorkeur hiernaar te streven. Op deze wijze wordt voorkomen dat de overeenkomst al plichten in het leven roept die ofwel de lidstaten ofwel de EU niet kunnen nakomen.

Soms geldt dat eveneens voor het gelijktijdig ondertekenen. Dit is het geval indien door ondertekening verdragspartijen zich verplichten het verdrag voorlopig te zullen toepassen (in afwachting van ratificatie).