

NOTA

van:	de heer Giuliano Amato
aan:	de Conventie
Betreft:	Mandaat van de Groep rechtspersoonlijkheid

Hierbij gaat een nota over bovenvermeld onderwerp, ten behoeve van de besprekingen in de Groep rechtspersoonlijkheid.

GROUP III: "Rechtspersoonlijkheid"

Voorzitter: Giuliano Amato

*"Wat zouden de gevolgen zijn van uitdrukkelijke erkenning van
de rechtspersoonlijkheid van de EU?*

*En van een fusie van de rechtspersoonlijkheid van de EU met die van Europese Gemeenschap?
Zou een en ander een bijdrage kunnen leveren tot de vereenvoudiging van de verdragen?"*

I. INLEIDING

1. Het verslag van deze groep, waarin de bovengenoemde vragen centraal zullen staan, zal van belang zijn voor de bespreking in de Conventie over een aantal ruimere vragen uit de Verklaring van Laken, te weten:
 - "Moet het onderscheid tussen de Unie en de Gemeenschappen worden herzien?
 - Wat met de opdeling in drie pijlers?
 - Hoe ook de coherentie van het Europees buitenlands beleid te vergroten?
 - Moet de externe vertegenwoordiging van de Unie op internationale fora verder worden uitgebouwd?".
2. In deze nota worden de achtergrond van dit thema en de voornaamste vraagpunten voor de groep geschetst. In de eerste vergadering van de groep (op 18 juni 2002) zal een uitvoeriger document beschikbaar zijn waarin een aantal hier gestelde vragen verder worden ontwikkeld.

II. ACHTERGROND

3. Elk van de Europese Gemeenschappen bezit krachtens haar oprichtingsverdrag uitdrukkelijk rechtspersoonlijkheid¹. Artikel 101, eerste alinea, van het EGA-Verdrag luidt als volgt:

¹ Zie artikel 281, lid 1, EG; artikel 6, eerste alinea, EGKS; artikel 184 Euratom.

"Binnen de grenzen van haar bevoegdheid kan de Gemeenschap verplichtingen aangaan door het sluiten van akkoorden of overeenkomsten met een derde staat, een internationale organisatie of een onderdaan van een derde staat."

4. Artikel 281 EG bepaalt: *"de Gemeenschap bezit rechtspersoonlijkheid"*. In zijn interpretatie van deze bepaling heeft het Hof van Justitie erkend dat de EG extern kan optreden op alle gebieden die binnen haar bevoegdheid vallen ¹. Het leidt geen twijfel dat de Gemeenschappen rechtspersoonlijkheid bezitten en dat hun vermogen om hun doelstellingen na te streven sinds lang wordt erkend.
5. Ten aanzien van de Unie is in het VEU nergens bepaald dat de Unie rechtspersoonlijkheid heeft. Eigenlijk heeft het Verdrag van Maastricht de Unie opgericht (of zo men wil "uitgevonden") als een alomvattend kader voor de reeds bestaande Gemeenschappen enerzijds en twee nieuwkomers, het GBVB en JBZ, anderzijds. Volgens het VEU stelt de Unie zich onder meer ten doel: *"bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak (...); versterking van de bescherming van de rechten en de belangen van de onderdanen van de lidstaten (...); handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is (...)"* (artikel 2 VEU). Om haar doelstellingen te verwezenlijken voorziet de Unie zich van de nodige middelen (artikel 6, lid 4, VEU) en *"beschikt zij over één institutioneel kader"* (artikel 3 VEU).
6. Na het Verdrag van Maastricht werd op de IGC 1996 tweemaal voorgesteld de rechtspersoonlijkheid van de Unie uitdrukkelijk in het Verdrag vast te leggen. Volgens het ene voorstel komt de rechtspersoonlijkheid van de Unie naast de bestaande rechtspersoonlijkheden van de Gemeenschappen te staan ². Volgens het andere voorstel komt er een

¹ Zaak 22/70, *Commissie tegen Raad*, (AETR) [Jurispr. 1971], blz. 263, r.o. 14.

² Zie *"verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie"*, tekst die het Ierse voorzitterschap in december 1996 aan de Europese Raad van Dublin heeft voorgelegd (doc. CONF 2500/96).

rechtspersoonlijkheid voor de Unie als geheel, waarin de rechtspersoonlijkheden van de Gemeenschap opgaan ¹. Geen van deze voorstellen haalde de eindstreep en uiteindelijk voerde het Verdrag van Amsterdam het nieuwe artikel 24 VEU in ².

7. In de rechtsleer wordt deze bepaling verschillend uitgelegd. Volgens sommige auteurs ontleent de Unie haar rechtspersoonlijkheid impliciet aan de erkenning van het vermogen van de Unie als zodanig om internationale overeenkomsten met betrekking tot titel V of titel VI aan te gaan ³. Anderen beweren dat deze bepaling alleen maar een vereenvoudigde procedure vastlegt, op grond waarvan de institutionele machinerie van het Verdrag gebruikt kan worden om te onderhandelen en om namens de lidstaten internationale overeenkomsten te sluiten waarbij zijzelf, en niet de Unie, partij zijn ⁴.
8. Wat de uitlegging van artikel 24 VEU in het licht van de praktijk betreft, moet worden vermeld dat tot dusver (op basis van artikel 24 VEU) twee internationale overeenkomsten door de Raad zijn gesloten betreffende de activiteiten van de waarnemersmissie van de Unie in de FRJ ⁵. In de besluiten van de Raad betreffende de sluiting van deze overeenkomsten staat dat *"de voorzitter van de Raad wordt gemachtigd de persoon aan te wijzen die ermee wordt belast de overeenkomst te ondertekenen, teneinde de Europese Unie te binden"*.

¹ Zie het voorstel van het Nederlandse voorzitterschap (doc. CONF 2500/96 ADD 1 CAB, 20 maart 1997, blz. 47).

² Dit artikel luidt als volgt: *"Indien ter uitvoering van deze titel een overeenkomst moet worden gesloten met een 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 aan-gelegenheden die onder titel VI vallen"*.

Deze bepaling is bij het Verdrag van Nice gewijzigd.

³ Hiervoor pleit onder meer dat de bevoegdheid om te machtigen tot opening van de onderhandelingen en om een overeenkomst te sluiten uitdrukkelijk bij de Raad wordt gelegd, en niet bij de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen.

⁴ Deze stelling wordt gemotiveerd met het argument dat in de tweede zin sprake is van de mogelijkheid van nationale ratificatieprocedures en van voorlopige toepassing ten aanzien van de andere leden van de Raad.

⁵ Besluit van de Raad van 9 april 2001 (2001/352/GBVB) (PB L 125, blz. 1) en besluit van de Raad van 30 augustus 2001 (2001/682/GBVB) (PB L 241, blz. 1).

III. VRAAGPUNTEN

9. In verband met a) het expliciteren van de rechtspersoonlijkheid van de Unie en b) de fusie van de rechtspersoonlijkheden van de Unie en de Gemeenschap, zou de groep zich over de volgende drie vragen kunnen beraden:
 - i. Wat voor gevolgen, in voorkomend geval, zou een en ander hebben op de bestaande bevoegdheidsverdeling en procedures?
 - ii. Zou de Unie doeltreffender op het internationale toneel kunnen optreden?
 - iii. Wat zouden, in voorkomend geval, de gevolgen zijn voor de status van de Unie in internationale organisaties?
 10. De groep dient voorts na te denken over de implicaties van uitdrukkelijke rechtspersoonlijkheid en fusie voor het probleem van de vereenvoudiging van de verdragen. De groep zou voorts kunnen onderzoeken in welke mate een fusie zou bijdragen tot vereenvoudiging, omdat vermindering van het aantal instrumenten en procedures en/of de fusie van de verdragen erdoor wordt vergemakkelijkt.
 11. In de eerste vergadering, op 18 juni 2002 (15.00-18.30) zullen de leden een meer uitgewerkte versie ontvangen van deze nota, waarin nader wordt ingegaan op de technische punten. In de twee volgende vergaderingen (25 juni en 10 juli) zouden dan juridisch deskundigen over de vraagpunten worden gehoord.
-