

CONV 170/02

WG III 5

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	de Werkgroep rechtspersoonlijkheid
Betreft:	Samenvattend verslag van de vergadering van 26 juni 2002

Goedkeuring van het herziene vergaderrooster

1. De Werkgroep heeft het volgende **vergaderrooster** goedgekeurd ¹:
 - 10 juli (woensdag) : 9.00 - 12.30 (Europees Parlement - Zaal ASP 1H1);
 - 18 juli (donderdag) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 11 september (woensdag) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 19 september (donderdag) : 14.30 - 18.00 (Justus Lipsius);
 - 26 september (donderdag) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 2 oktober (woensdag) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
 - 17 oktober (donderdag) : 14.30 - 18.00 (Justus Lipsius).

Voortzetting van de algemene gedachtewisseling

2. De Werkgroep heeft de in de eerste vergadering van 18 juni begonnen algemene gedachte-wisseling voortgezet. Er is gezegd dat de besprekingen van de Werkgroep over twee clusters van vragen zouden kunnen gaan: enerzijds de gevolgen voor de externe betrekkingen van toekenning van rechtspersoonlijkheid en de eventuele samenvoeging van de verdragen (rol van de Raad/Commissie, procedure voor de onderhandelingen over de verdragen, wijze van vertegenwoordiging van de Unie bij internationale organisaties), anderzijds de gevolgen voor de pijlerstructuur (overname of samenvoeging?) en de vereenvoudiging van de verdragen.

¹ Het herziene vergaderrooster is aan alle Conventieleden toegezonden (doc. CONV 103/1/02).

3. Er is voorgesteld om in eerste instantie de uit de huidige situatie voortvloeiende problemen in kaart te brengen, en de praktische gevolgen van toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie te beoordelen.

Hoorzitting van deskundigen

4. De Werkgroep heeft vervolgens geluisterd naar de heren Jean-Claude PIRIS, juridisch adviseur van de Raad, Pieter-Jan KUIJPER, directeur van de Juridische Dienst van de Commissie en Gregorio GARZÓN CLARIANA, juridisch adviseur van het Europees Parlement.

Uiteenzetting van de heer PIRIS

5. De heer PIRIS (die op persoonlijke titel sprak) belichtte een viertal aspecten: a) de Unie is reeds een erkende speler op het internationale vlak; b) waarom is het wenselijk rekening te houden met dit feit en de rechtspersoonlijkheid expliciet te maken, en wat zijn de gevolgen (samenvoeging van de rechtspersoonlijkheid van de Unie met die van de Gemeenschappen)? c) zijn de bezwaren gegrond? d) politieke vraagstukken die ter tafel liggen.
- 6) a) Onder verwijzing naar het advies van het Internationaal Gerechtshof van 1949 memoreerde hij dat het oprichtingsverdrag van een internationale instelling voor het hebben van een internationale rechtspersoonlijkheid niet noodzakelijk hoeft te vermelden dat deze daarover beschikt (zie bijvoorbeeld de VN). Het Verdrag betreffende de Unie bevat verscheidene elementen die erop wijzen dat de Unie afzonderlijk naast de lidstaten bestaat.
- 7) In het bijzonder verleent het EU-Verdrag de Unie een verdragsluitende bevoegdheid (artikelen 24 en 38 VEU), waarvan reeds herhaaldelijk gebruik is gemaakt¹. Krachtens artikel 24 VEU kan een lidstaat zich op grondwettelijke bepalingen beroepen om een overeenkomst aan zijn nationale autoriteiten voor te leggen, maar deze mogelijkheid is nog nooit gebruikt.
- 8) b) Aangezien de EU reeds de facto rechtspersoonlijkheid heeft, is het omwille van de transparantie en de herkenbaarheid, maar ook van de rechtszekerheid wenselijk dat deze expliciet wordt erkend.

¹ Overeenkomst namens de EU met voormalig Joegoslavië van 9 april 2001; Overeenkomst namens de EU met de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYROM) van 30 augustus 2001; briefwisseling tussen de Unie en Libanon, onlangs ondertekend te Luxemburg; Overeenkomst met IJsland en Noorwegen over de uitvoering van Schengen (de rechtsgrondslag wordt niet gevormd door artikel 24 of 38 VEU, maar de overeenkomst bindt zowel de Gemeenschap als de Unie). Andere overeenkomsten staan op stapel: overeenkomst tussen de EU/EG met Zwitserland (onderhandelingsmandaat aangenomen door de Raad op 17 juni 2002), onderhandelingsmandaat voor het sluiten van een overeenkomst tussen de EU en Albanië, een overeenkomst met de VS voor samenwerking in strafzaken, en ten slotte een overeenkomst tussen de EU en de NAVO. Deze overeenkomsten zullen worden gesloten namens de Unie.

9. c) Één rechtspersoonlijkheid, of een rechtspersoonlijkheid naast die van de EG? Eerder samenvoeging, om de volgende redenen:
- de Unie omvat de EG (artikel 1 VEU) en juridisch gezien is het eigenaardig dat de EG zich internationaal afzonderlijk kan committeren;
 - eenheid van externe vertegenwoordiging van de EG en de lidstaten, en de Unie zou een eenheidsvormende factor kunnen zijn;
 - het feit dat de EU en de EG verschillende rechtspersoonlijkheden hebben is problematisch voor de samenhang en de herkenbaarheid, en vormt een beletsel voor een van de doelstellingen van het Verdrag, te weten bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak.
10. d) Bepaalde onjuiste argumenten in verband met de expliciete erkenning van de EU:
- de bevoegdheden van de EG of de lidstaten zouden erdoor kunnen worden aangetast;
 - de pijlerstructuur zou erdoor op de helling komen;
 - de "werkwijze van de Gemeenschap" zou erdoor op de helling komen;
 - de externe vertegenwoordiging van de EG en de lidstaten zou erdoor worden gecompliceerd.

Deze argumenten zijn volgens de heer PIRIS ongegrond omdat ze op verkeerde premissen stoelen. Meer bepaald, zijn bevoegdheidsafbakening en rechtspersoonlijkheid van de Unie **afzonderlijke** vraagstukken. Ook al werden de rechtspersoonlijkheid van de Unie en die van de Gemeenschap samengevoegd, dan zou dat niet noodzakelijk gevolgen hebben voor de interne verdeling van de institutionele bevoegdheden en procedures. Vanuit juridisch oogpunt zou de huidige verdeling van de bevoegdheden en procedures gehandhaafd kunnen worden. Dat zou geenszins inhouden dat de EG bevoegdheden zou verliezen.

11. Overigens bepaalt het Verdrag, in verband met de externe vertegenwoordiging, nergens dat de EG altijd extern wordt vertegenwoordigd door de Commissie. De externe delegaties van de Commissie vertegenwoordigen niet de EG. De externe vertegenwoordiging van de EU is geregeld in het EU-Verdrag: deze geschiedt door het voorzitterschap van de Raad, met de medewerking van de hoge vertegenwoordiger voor het GBVB, bijgestaan door de Commissie.
12. De uitdrukkelijke toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de EU kan evenwel bepaalde vragen van **politieke aard** oproepen: wie onderhandelt er? Wie belast zich met de externe vertegenwoordiging? Wie neemt de besluiten en volgens welke procedure? Hoe wordt het optreden gecontroleerd?

13. De rechtspersoonlijkheid van de Unie zou absoluut geen afbreuk doen aan de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten. De inhoud van de bepalingen van de titels V en VI, met name van de artikelen 24 en 38, VEU zou intact kunnen blijven, ondanks de expliciete verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie. Uiteraard zouden de Conventie en de IGC die bepalingen kunnen wijzigen, bijvoorbeeld door te bepalen dat de Commissie onderhandelt over de overeenkomsten die vallen onder titel VI, maar niet over overeenkomsten in het kader van titel V. Ook de externe vertegenwoordiging is een politieke aangelegenheid die gescheiden moet worden behandeld van de vraag of aan de Unie rechtspersoonlijkheid moet worden verleend. Hetzelfde geldt voor de rechtspositie van de EU in internationale organisaties en de eventuele wisselwerking daarvan met de vertegenwoordigingen van de lidstaten. Hetzelfde geldt ten slotte voor de beslissingsbevoegdheden van de instellingen (die kunnen ongewijzigd blijven) of voor de politieke controle of rechterlijke toetsing. Alles hangt af van de wijze van formulering van het artikel waarbij de Unie rechtspersoonlijkheid wordt verleend, van de vraag of de bevoegdheden van de Unie inzake het extern beleid of titel VI van het VEU al dan niet worden beperkt.

Uiteenzetting van de heer KUIJPER

14. De heer KUIJPER onderstreepte allereerst de moeilijkheden waarmee de Unie geconfronteerd is doordat de drie Gemeenschappen afzonderlijke rechtspersoonlijkheden hebben, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de Unie van "bevestiging van haar identiteit op het internationale vlak" (artikel 2 VEU). Hij verwees in dat opzicht naar de voornoemde overeenkomst met Zwitserland over de deelname van dat land aan het Schengenacquis. De lopende onderhandelingen worden gevoerd door de Commissie (in overleg met een comité van de Raad), die de Gemeenschap vertegenwoordigt voor het communautaire deel van de overeenkomst, en door het voorzitterschap van de Raad voor het deel van de overeenkomst dat valt onder titel VI VEU. Het wordt echter één overeenkomst, die zal worden gesloten door de EU, vermoedelijk op grond van de artikelen 24 en 38 VEU alsmede 62 en 63 VEG. Gezien de juridische complexiteit van deze toestand van "pijlermix" hebben de Commissie en de Raad verklaringen afgelegd.
15. Hij noemde een ander actueel voorbeeld: de onderhandelingen met Iran voor de sluiting van twee internationale overeenkomsten, een handelsovereenkomst (artikel 133 VEG) en een overeenkomst over zaken die onder de titels V en VI van het VEU vallen. In dit geval gaat het erom te bepalen of er door middel van een verklaring een politiek verband tussen de beide overeenkomsten tot stand kan worden gebracht. Sommigen vrezen dat door zo'n handelwijze het lot van een handelsovereenkomst (met procedures volgens het Gemeenschapsrecht) afhankelijk gemaakt zou kunnen worden van mechanismen in het kader van de titels V en VI,

bijvoorbeeld door de overeenkomst op te schorten of te beëindigen omdat de andere partij de bepaling betreffende de politieke dialoog of betreffende terrorismebestrijding niet in acht heeft genomen. Dat zou problemen kunnen scheppen vanuit het oogpunt van artikel 47 VEU, waarin wordt bepaald dat de procedures van de titels V en VI geen afbreuk mogen doen aan de procedures van het Gemeenschapsrecht.

16. Ten aanzien van de vraag of de expliciete verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie gevolgen zou hebben voor de huidige structuur van de Verdragen merkte de heer KUIJPER op dat die structuur veeleer uit de verschillende Verdragen is voortgevloeid. Als ervoor wordt gekozen **één verdrag** op te stellen, zou daarbij één organisatie, de Unie, met één rechtspersoonlijkheid voor zowel het internationaal als het intern recht, worden gecreëerd. Dat zou overigens kunnen gebeuren met behoud van de huidige procedures in het kader van de titels V en VI van het VEU. De voormalige Verdragen/pijlers zouden dan onderdelen worden van het eengemaakte verdrag. Als daarvoor wordt gekozen, zou de Unie op extern gebied kunnen optreden volgens verschillende procedures, naar gelang van de bevoegdheidsgebieden, en met verschillende externe vertegenwoordigingen. Dat zou in beginsel geen problemen opleveren, want de Gemeenschap treedt in haar externe betrekkingen reeds nu volgens verschillende procedures op (bijvoorbeeld handelsovereenkomsten, associatieovereenkomsten). Wat zou er in dat geval gebeuren met artikel 47 VEU? Het probleem zou natuurlijk zijn te bepalen welke procedure er moet worden toegepast bij een overeenkomst die betrekking heeft op zowel het Gemeenschapsrecht als de titels V en VI. Hoe zou artikel 24 VEU worden toegepast? Welke onderhandelingsprocedure zou er worden gevolgd? En hoe zou het staan met de voorlopige toepassing van de overeenkomst door sommige lidstaten, terwijl andere de nationale bekrachtigingsprocedure zouden moeten volgen? In die gevallen zou de beschermende rol van artikel 47 moeten blijven bestaan, tenzij artikel 24 VEU, wat onderhandelingen over en sluiting van overeenkomsten betreft, in overeenstemming zou worden gebracht met de bepalingen van artikel 300 VEG.
17. De bevoegdheid van het Hof van Justitie vloeit voort uit de pijlerstructuur: volledige bevoegdheid in de eerste pijler, beperkte bevoegdheid in de derde pijler (artikel 35 VEU) en geen bevoegdheid in de tweede pijler (artikel 41 VEU). De verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie zou geen wijziging van deze situatie tot gevolg hebben, die dus theoretisch zo zou kunnen blijven bestaan. Artikel 6 VEU bepaalt evenwel dat de Unie de grondrechten eerbiedigt en men kan zich afvragen of die verplichting wel strookt met de afwezigheid van rechterlijke toetsing van besluiten die worden aangenomen op grond van de tweede pijler. Een herziening van artikel 41 VEU lijkt geboden.

18. Evenmin zou verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie op zichzelf gevolgen kunnen hebben voor de bevoegdheidsafbakening tussen de Unie/Gemeenschap en de lidstaten. Ingeval de bevoegdheid bij zowel de Unie/Gemeenschap als de lidstaten berust, zouden er gemengde overeenkomsten gesloten blijven worden.
19. Wat betreft de gevolgen voor de externe betrekkingen van verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie, moet erop worden toegezien dat het "nieuwe internationaal rechtssubject" - d.w.z. de Unie - de Gemeenschap opvolgt ten aanzien van alle internationale verplichtingen die deze is aangegaan (zie bijvoorbeeld het voorstel van de Commissie om alle uit hoofde van het EGKS-Verdrag aangegane internationale verplichtingen aan de EG over te dragen; zie ook, meer in het algemeen, de overgang van de GATT naar de WTO).

Uiteenzetting van de heer GARZÓN CLARIANA

20. Onder verwijzing naar de resolutie van het Europees Parlement van 14 maart 2002 over de internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie deelde hij mee dat het Europees Parlement een **samenvoeging** van de bestaande rechtspersonen heeft voorgesteld, teneinde het optreden op het internationale vlak samenhangender, herkenbaarder en doeltreffender te maken.
21. Wat betreft de bevoegdheidsafbakening tussen de EU en de lidstaten, zou de expliciete toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie geen bevoegdheidsoverdracht inhouden. Dat heeft twee consequenties: ten eerste zouden er nog steeds "gemengde overeenkomsten" blijven bestaan, in de zin dat de bevoegdheid om daarover te onderhandelen en ze te sluiten nog steeds deels bij de EU (als opvolgster van de EG) en deels bij de lidstaten zou berusten¹; ten tweede zou de bescherming van de burgers als bedoeld in artikel 20 VEG nog steeds onder de nationale autoriteiten van de lidstaten ressorteren, en niet onder de EU.

¹ De deelname van de EU aan de overeenkomst zou alleen door een gemeenschappelijk optreden met de lidstaten mogelijk zijn; zie HvJEG, advies 1/78 en arrest Kramer.

22. Wat betreft de procedures voor de onderhandelingen over en de sluiting van internationale overeenkomsten, verwijst de heer Garzón Clariana naar bovengenoemde resolutie van het EP, waarin wordt gesteld dat de procedures intern kunnen verschillen naar gelang van het betreffende gebied. Met andere woorden, toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de Unie zou geen einde maken aan de situatie van conflicterende procedures, met de problemen van dien, die voortvloeien uit de deelname van elke instelling volgens de toepasselijke procedure.
23. Over internationale vertegenwoordiging zei de heer Garzón Clariana het volgende:
- rechtspersoonlijkheid voor de EU houdt niet in dat zij in de verschillende internationale organisaties of conferenties met dezelfde handelingsbevoegdheid optreedt; deze hangt af van het oprichtingsverdrag van de organisatie of het reglement van orde van de conferentie in kwestie (bijvoorbeeld internationale organisaties waaraan alleen staten kunnen deelnemen, zoals de IAO);
 - zelfs in het geval dat de EU als zodanig zou worden toegelaten en de Europese instellingen één vertegenwoordiging zouden kennen, zou de Unie slechts kunnen handelen binnen de grenzen van haar bevoegdheden. Indien de aangelegenheid deels onder de bevoegdheid van de Unie, deels onder die van de lidstaten valt, zou deze gemengde situatie betekenen dat zowel de Unie als de lidstaten zich met de vertegenwoordiging belasten (dat zou inhouden dat de lidstaten hun zetels en hun stemmen zouden behouden);
 - rest de vraag wie de Unie zou vertegenwoordigen in fora waar haar bevoegdheid wordt erkend: de Commissie of de Raad? Dat zou afhangen van de nieuwe verdragsbepalingen, maar een ingewikkeld systeem met meer dan één vertegenwoordiger in internationale onderhandelingen zou wel eens een doeltreffend optreden van de Unie kunnen belemmeren, in zoverre dat zo'n situatie gemakkelijker op onbegrip of zelfs verzet van onze partners zou kunnen stuiten.
24. Wat de pijlerstructuur betreft, heeft een samengevoegde rechtspersoonlijkheid volgens de heer Garzón Clariana geen rechtstreekse gevolgen voor de bevoegdheden van de instellingen en het onderlinge evenwicht. Hij gaf in overweging dat een zekere mate van aanpassing tussen de bepalingen van de artikelen 24 en 38 VEU en die van artikel 300 VEG het institutionele evenwicht ten goede zou komen.

Beknopt overzicht van de gedachtewisseling met de deskundigen

25. Uit de gedachtewisseling kwamen met name het volgende punten naar voren:
- i. De huidige situatie is ambigu en kan de doeltreffendheid van het optreden van de Unie op het internationale vlak schaden: verlening van **één** rechtspersoonlijkheid zou de betrekkingen met de partners van de Unie vereenvoudigen en het externe optreden van de Unie doeltreffender maken; ook zou dit bevorderlijk zijn voor de vereenvoudiging van de Verdragen;
 - ii. De expliciete verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie heeft als zodanig geen juridische gevolgen voor het huidige stelsel van bevoegdheidsafbakening tussen de Unie en de EG of tussen de Unie/EG en de lidstaten, noch voor de pijlerstructuur, noch voor de bestaande procedures voor het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten, noch voor de bevoegdheden die bij de Verdragen aan de instellingen zijn verleend;
 - iii. De externe vertegenwoordiging van de Unie in internationale fora zou ongewijzigd kunnen blijven, maar het feit dat de instellingen meerdere vertegenwoordigers hebben (met name tijdens onderhandelingen) wordt gezien als een belemmering voor een doeltreffend optreden van de Unie;
 - iv. De externe delegaties van de Unie (externe bureaus) zouden ongewijzigd kunnen blijven, maar dit vraagstuk zou ook heroverwogen kunnen worden;
 - v. De gemengde overeenkomsten die zowel de Unie/EG als de lidstaten binden, onder vinden geen gevolgen van de verlening van rechtspersoonlijkheid aan de Unie;
 - vi. De procedures voor het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten waarbij verschillende bevoegdheden zijn gemoeid (Gemeenschapsrecht en titels V en/of VI ("pijlermix")) zouden hetzelfde kunnen blijven, maar verscheidene leden achtten vereenvoudiging van de procedures van de artikelen 300 VEG en 24/38 VEU noodzakelijk;
 - vii. De toetsing door het Hof van Justitie met betrekking tot internationale overeenkomsten op het gebied van het buitenlands beleid zou opnieuw bezien moeten worden;
 - viii. Ook moet er, indien de Unie rechtspersoonlijkheid krijgt en er één verdrag komt, dieper worden ingegaan op het lot van artikel 47 VEU;
 - ix. Mocht de Unie de EG opvolgen, dan zou de EU ondubbelzinnig alle reeds door de EG aangegane internationale verplichtingen op zich moeten nemen.
