



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Advies inzake extern optreden van de Europese Unie en internationaal recht

Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken

**Publication date**

2014

**Document Version**

Final published version

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (2014). *Advies inzake extern optreden van de Europese Unie en internationaal recht*. (Advies CAVV; No. 24). Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken.  
[http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/CAVV\\_mei\\_2014\\_Extern\\_optreden\\_EU\\_en\\_internationaal\\_recht.pdf](http://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/CAVV_mei_2014_Extern_optreden_EU_en_internationaal_recht.pdf)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.



**COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN**  
**Advisory Committee on Issues of Public International Law**

**ADVIES INZAKE**

**EXTERN OPTREDEN VAN DE  
EUROPESE UNIE  
EN INTERNATIONAAL RECHT**

**ADVIES NR. 24  
DEN HAAG  
MEI 2014**



**COMMISSIE VAN ADVIES INZAKE VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN**  
**Advisory Committee on Issues of Public International Law**

**ADVIES INZAKE**

**EXTERN OPTREDEN VAN DE  
EUROPESE UNIE  
EN INTERNATIONAAL RECHT**

**ADVIES NR. 24  
DEN HAAG  
MEI 2014**



## **Inhoudsopgave**

Voorwoord	1
Samenvatting	3
1. Inleiding	7
2. De EU als actor in het internationaalrechtelijke verkeer	10
2.1 Internationale rechtspersoonlijkheid van de EU	10
2.2 Internationaalrechtelijke kwalificatie EU	11
2.3 Verschillende vormen van verdragsrechtelijke relaties van de EU	12
2.4 Externe gevolgen interne bevoegdheidsverdeling	14
2.5 Het beginsel van de goede trouw in het internationaal recht	14
3. Internationaal recht en de EU: de EU als partij bij verdragen en bevoegdheidsverklaringen	16
3.1 Algemeen	16
3.2 De EU als partij bij verdragen	16
3.3 De EU als partij bij een oprichtingsverdrag, ofwel als lid van een internationale organisatie	19
3.4 Bevoegdheidsverdeling – volkenrechtelijke Implicaties	19
3.4.1 Bevoegdheidsverdeling	20
3.4.2 Volkenrechtelijke implicaties van bevoegdheidsverdeling	20
3.4.3 Bevoegdheidsverklaringen	24
3.4.4 Internationaalrechtelijke duiding van bevoegdheidsverklaringen	25
3.4.5 Variatie van bevoegdheidsverklaringen in de praktijk	26
3.4.6 De disconnectie- of transparantieclausule	27
3.5 Ongeldigheid en aansprakelijkheid	29
3.5.1 Ongeldigheid	29
3.5.2 Aansprakelijkheid	30
3.6 Concluderend	31
4. Vertegenwoordiging en woordvoering in internationale organisaties	35
4.1 Algemeen	35
4.2 De Europese Unie als volwaardig lid van een internationale organisatie	36
4.3 De Europese Unie participeert als waarnemer of heeft een andere status als niet-lid	37
4.4 Stemrecht	38
5. Effectuering relevante volkenrechtelijke regels en beginselen	40

## **Bijlagen**

Adviesaanvraag Extern optreden EU d.d. 18 december 2012

Bevoegdheidsverklaringen in de praktijk

Leden van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken

## Lijst van veelgebruikte afkortingen

EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
Euratom	Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FAO	Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties
R(E)IO	Regional (Economic) Integration Organisation
UNCLOS	VN verdrag inzake het recht van de zee
UNESCO	VN organisatie voor onderwijs, wetenschap en cultuur
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VN	Verenigde Naties
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
WCO	Wereld Douane Unie
WTO	Wereld Handelsorganisatie





## Voorwoord

Op 18 december 2012 verzocht de Minister van Buitenlandse Zaken de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken om een advies over het extern optreden van de EU en internationaal recht. Een kernvraag in de adviesaanvraag is

“welke kaders het internationaal recht geeft voor het internationaal optreden van de EU door partij te worden of te zijn bij verdragen, waaronder oprichtingsverdragen van internationale organisaties.”

Daarbij is volgens de adviesaanvraag onder andere van belang

“in hoeverre niet-Lidstaten van de EU aan de tussen de organisatie en haar Lidstaten overeengekomen bevoegdheidsverdeling vanuit internationaalrechtelijk oogpunt gebonden zijn.”

De aanvraag betreft derhalve de internationaalrechtelijke kaders die het externe optreden van de EU beheersen en de *externe gevolgen* van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de Lidstaten, niet die bevoegdheidsverdeling als zodanig.

Het extern optreden van de EU is in de loop der jaren sterk toegenomen. Hoewel er inmiddels een uitgebreide praktijk is waar het bijvoorbeeld verdragssluiting door de Unie en vertegenwoordiging in internationale organisaties betreft, is deze praktijk zeer divers. In veel opzichten is de EU als vergaand samenwerkingsverband van soevereine staten met een grote rol op het wereldtoneel een voorloper, die geen vergelijkbare actoren kent. Om deze reden beweegt dit advies zich op onzeker terrein; de internationaalrechtelijke gevolgen van de manier waarop de EU extern optreedt zijn in veel opzichten nog niet uitgekristalliseerd.

Binnen de CAVV is een schrijfgroep samengesteld bestaande uit dr. C.M. Brölmann, die als coördinator optrad, prof. dr. P.J. Kuijper (die bereid was ten behoeve van dit advies als tijdelijk lid aan de CAVV te worden toegevoegd), prof. dr. J.G. Lammers, prof. dr. R.A. Wessel en dr. A.G. Oude Elferink.

De schrijfgroep heeft ervoor gekozen de in de adviesaanvraag gestelde vragen te beantwoorden in een andere volgorde dan die waarin de vragen zijn gesteld, vanwege de onderlinge samenhang van de antwoorden. Het advies start met een samenvatting van de antwoorden op de vragen van de adviesaanvraag.

De CAVV heeft dit advies op 14 april 2014 voor de laatste keer in plenaire vergadering besproken. Op 12 mei 2014 is de definitieve tekst van het advies vastgesteld.



## EXTERN OPTREDEN VAN DE EUROPESE UNIE EN INTERNATIONAAL RECHT

### Samenvatting<sup>1</sup>

**Zijn er algemene regels of beginselen van internationaal recht die in acht moeten worden genomen wanneer de EU partij wil worden bij een (oprichtings)verdrag en, als de EU partij is, tijdens de looptijd van dat verdrag?**

Het uitgangspunt is dat de algemene regels van het internationaal recht en in het bijzonder de regels van het verdragenrecht in acht moeten worden genomen. Hieruit volgt dat ten eerste het (oprichtings)verdrag in kwestie de mogelijkheid moet geven dat de EU partij wordt. Daarnaast bepaalt het betreffende (oprichtings)verdrag ook wat de regels zijn waaraan internationale organisaties zoals de EU zich, net als andere verdragsluitende partijen, moeten houden.

**Vaak wordt gevraagd om een verklaring over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar Lidstaten. Wat is het rechtsgevolg van een dergelijke verklaring, zowel in de relatie tussen de EU en haar Lidstaten als ten opzichte van derde staten?**

**En hoe moet internationaalrechtelijk worden omgegaan met het dynamische karakter van de verhoudingen binnen de Unie naast het statische karakter van een bevoegdheidsverklaring?**

De bevoegdheidsverklaringen zien op de competentieverdeling tussen EU en Lidstaten binnen de institutionele sfeer van de Europese Unie. Het internationaal recht stelt als algemene regel dat staten en organisaties zich niet kunnen beroepen op hun interne recht als rechtvaardiging voor het niet-nakomen van een verdragsverplichting (zie artikel 27 van beide Verdragen van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969 en 1986<sup>2</sup>).

De vraag is allereerst of de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de Lidstaten vanuit het internationaal recht gezien geldt als 'intern recht'. De CAVV is van mening dat deze vraag – volgens de huidige rechtsopvatting – in beginsel bevestigend moet worden beantwoord. Wel kan onder omstandigheden het kenbaar

---

<sup>1</sup> De vragen van de adviesaanvraag worden in een andere volgorde behandeld vanwege de onderlinge samenhang van de antwoorden.

<sup>2</sup> Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969, Wenen, 23 mei 1969, *Trb.* 1985-79 (hierna: Verdragenverdrag van 1969); Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties van 1986, Wenen, 21 maart 1986, *Trb.* 1987-136 (hierna: Verdragenverdrag van 1986).

maken van de bevoegdheidsverdeling tot op zekere hoogte een verplichting voor derde staten creëren om rekening te houden met de bevoegdheidsverdeling op basis van het beginsel van goede trouw.

Een concrete vorm van het extern kenbaar maken van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar Lidstaten, is de zogenoemde bevoegdheidsverklaring bij gemengde akkoorden die in bepaalde gevallen door de Unie wordt afgegeven. Dit is vrijwel altijd gebaseerd op een bepaling in het verdrag die een dergelijke verklaring voorschrijft. Bevoegdheidsverklaringen als zodanig gelden in beginsel niet als een volkenrechtelijk instrument, ofwel formele bron van volkenrechtelijke verplichtingen. Zij kunnen wel normatieve werking krijgen op het internationaalrechtelijke plan, in die zin dat derde staten op basis van het beginsel van goede trouw mogen worden geacht kennis genomen te hebben van de inhoud van de verklaring en er rekening mee te houden.

Dit is met name relevant wanneer derde staten (of organisaties) de EU of EU Lidstaten willen aanspreken op hun verplichtingen. Het volkenrechtelijke uitgangspunt is dat iedere verdragspartij gebonden is aan alle verplichtingen van het verdrag. Bevoegdheidsverklaringen brengen hierin tot op zekere hoogte verandering; het beginsel van goede trouw leidt ertoe dat een derde staat voor nakoming (in eerste instantie) die partij moet aanspreken waarvan hij weet of kan weten dat deze op basis van het interne EU recht bevoegd is.

Het beginsel van de goede trouw ziet op een (internationale) rechtsbetrekking als zodanig. Verplichtingen voortvloeiend uit de goede trouw gelden dus niet alleen voor derde staten maar ook voor de EU, die wordt geacht te voorkomen dat een derde staat in het ongewisse blijft ten aanzien van de vraag wie aanspreekbaar is in de EU constellatie. In het veel voorkomende geval dat de bevoegdheidsverdeling op een bepaald terrein verschuift terwijl de bevoegdheidsverklaring niet wordt aangepast, vervalt de bovengenoemde goede trouw verplichting: er kan van een mede-verdragsluitende derde staat niet worden verwacht dat deze (volledig) op de hoogte is van de verdeling van bevoegdheden binnen de institutionele sfeer van de EU. Sterker nog: deze derde staat mag blijven afgaan (vertrouwen) op de eerder afgegeven bevoegdheidsverklaring (tenzij derde staten op andere gronden in redelijkheid hadden kunnen en moeten weten dat de bevoegdheidsverdeling was gewijzigd).

Er is wel betoogd dat ook bij het ontbreken van een bevoegdheidsverklaring (of in geval van een ‘achterhaalde’ bevoegdheidsverklaring) op derde staten een goede trouw verplichting rust te onderzoeken tot wie – de organisatie of de Lidstaten – zij zich in eerste instantie dienen te richten. Er is immers een steeds grotere bekendheid met het externe optreden van de EU en het voor iedereen kenbare Verdrag van

Lissabon<sup>3</sup> bevat een heldere bevoegdheidsverdeling, ook ten aanzien van de externe betrekkingen. Hier kan echter niet worden gesproken van een uitgekristalliseerde internationaalrechtelijke praktijk, laat staan een internationaalrechtelijke verplichting. De goede trouw lijkt in deze situatie eerder de verwachting van de derde staten juridisch te beschermen.

In het *VN Verdrag inzake het recht van de zee (UNCLOS)*<sup>4</sup> is een regeling opgenomen die bepaalt dat wanneer de EU en haar Lidstaten niet binnen een bepaalde tijd duidelijk maken, wie in een specifiek geval bevoegd is, zowel de Unie als de Lidstaten hoofdelijk en gezamenlijk aansprakelijk zijn. De CAVV beschouwt dit als een adequate regeling die navolging verdient in andere multilaterale verdragen. Een dergelijke regeling maakt bevoegdheidsverklaringen bovendien overbodig.<sup>5</sup>

**In hoeverre zijn dergelijke regels en beginselen [van internationaal recht] van toepassing op de status van de EU en de vertegenwoordiging (inclusief woordvoering) van de EU bij internationale organisaties?**

**Welke internationaalrechtelijke kaders bepalen wie namens de EU het woord voert?**

Het internationaal recht kent geen algemene regels omtrent de vertegenwoordiging in internationale organisaties. Internationale organisaties zijn zelf bevoegd hieromtrent regels te stellen. Ook voor de EU als actor (dat wil zeggen lid of waarnemer) in een internationale organisatie geldt dat vertegenwoordiging wordt beheerst door de regels van die organisatie. De EU is in de praktijk wel bijzonder, gezien de complexe bevoegdheidsverdeling tussen Unie en Lidstaten.

Wie vervolgens woordvoerder is namens de Unie wordt in de eerste plaats bepaald door het Europese recht. Degenen (Lidstaten of organen van de Unie) die in aanmerking komen om het woord te voeren, dienen overeenkomstig gemachtigd te worden, zodat zij voor de internationale organisatie in kwestie geëtigimeerd zijn. Dit laatste impliceert wel dat een EU woordvoerder (een vertegenwoordiger van de EU instellingen of van de Lidstaten) als zodanig erkend moet worden door de betreffende organisatie.

**Op welke wijze kan de inachtneming van relevante volkenrechtelijke regels en beginselen het beste worden geëffectueerd?**

---

<sup>3</sup> Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, Lissabon, 13 december 2007, *Trb.* 2008-11.

<sup>4</sup> Montego Bay, 10 december 1982, *Trb.* 1984-55.

<sup>5</sup> Hoewel het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* een dergelijke verklaring wel oplegt; Annex IX, artikel 4.

In gevallen waar zowel de EU als de Lidstaten participeren in een internationale organisatie of een verdragsregime zullen tussen de EU en de Lidstaten onderling, en met de organisatie en de andere leden, afspraken moeten worden gemaakt omtrent de deelneming aan onderhandelingen en de woordvoering. Voor de EU en haar Lidstaten is het zinvol zoveel mogelijk op te treden als een eenheid, om daarmee tegemoet te komen aan interne eisen rondom consistentie in EU buitenlands beleid en om effectiever te zijn.

Voor andere staten en internationale organisaties moet in elk geval duidelijk zijn wanneer de EU spreekt op basis van haar eigen bevoegdheden, wanneer de EU het woord voert (mede) namens de Lidstaten en wanneer Lidstaten spreken namens de EU.

## 1. Inleiding

### *Adviesaanvraag*

In zijn brief van 18 december 2012 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken advies gevraagd aan de CAVV over het extern optreden van de EU en internationaal recht (bijlage I). De adviesaanvraag is ingediend naar aanleiding van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de wijzigingen in de externe vertegenwoordiging van de EU die daarvan het gevolg zijn. Een kernvraag in de adviesaanvraag is

“welke kaders het internationaal recht geeft voor het internationaal optreden van de EU door partij te worden of te zijn bij verdragen, waaronder oprichtingsverdragen van internationale organisaties.”

Daarbij is volgens de adviesaanvraag onder andere van belang

“in hoeverre niet-Lidstaten van de EU aan de tussen de organisatie en haar Lidstaten overeengekomen bevoegdheidsverdeling vanuit internationaalrechtelijk oogpunt gebonden zijn.”

De aanvraag betreft derhalve de internationaalrechtelijke kaders die het externe optreden van de EU beheersen en de *externe gevolgen* van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de Lidstaten, niet die bevoegdheidsverdeling als zodanig.

### *Achtergrond*

In haar 55-jarige bestaan heeft de EU een steeds grotere rol op het wereldtoneel gekregen. Dit is het gevolg enerzijds van steeds ruimere bevoegdheden toegekend door de EU Lidstaten en anderzijds van een toenemende mondiale verwevenheid waardoor op veel EU beleidsterreinen die lang golden als (voornamelijk) ‘intern’, ook ‘extern’ opgetreden moet worden.

Het directe gevolg daarvan is dat de EU partij wordt bij bestaande verdragen, zelf steeds meer nieuwe verdragen initieert en actief is in een groot aantal internationale organisaties. Speciaal in dit laatste geval treedt de EU veelal op náást de Lidstaten, wanneer deze ook lid zijn van de betreffende organisatie. Dat roept vragen op over de bevoegdheidsverdeling binnen de institutionele sfeer van de EU en de externe vertegenwoordiging namens de EU. Ook leidt het tot vragen over de externe gevolgen van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en Lidstaten, bij derde staten<sup>6</sup> maar ook bij Lidstaten: aan welke verplichtingen is de Unie precies gebonden en aan welke de Lidstaten; wie is aanspreekbaar of – uiteindelijk – aansprakelijk bij niet-naleving van verplichtingen; en in hoeverre moeten andere staten

---

<sup>6</sup> In dit advies verwijst ‘derde staten’ naar ‘niet-Lidstaten van de EU’ (en niet naar ‘staten die geen partij zijn bij een verdrag’).



zich iets gelegen laten liggen aan de afspraken binnen de Unie over verdeling van bevoegdheden?

Daarbij komt dat in iedere internationale organisatie andere regels gelden betreffende lidmaatschap en functioneren. Deze regels lopen zelden synchroon met de afspraken die binnen de Unie zijn gemaakt over de verdeling van bevoegdheden. Zo raakt het werk van de Arctische Raad (waarvan drie EU Lidstaten lid zijn) voor een belangrijk deel aan EU competenties op het terrein van transport en milieu, terwijl deze organisatie aan de EU tot op heden alleen ad hoc waarnemersstatus heeft verleend – ondanks pogingen van de EU een permanente waarnemersstatus te verkrijgen. En hoewel de Verenigde Naties recentelijk een verhoogde waarnemersstatus heeft toegekend aan de EU, staat de VN (vooralsnog) niet open voor het *lidmaatschap* van organisaties zoals de EU.

De - veelal complexe - *interne* afspraken over bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de Lidstaten moeten *extern* worden geëffectueerd bij verdragsonderhandelingen of bij besluitvormingsprocedures in internationale organisaties die meestal niet zijn ingericht op deelname van een niet-statelijke entiteit als de EU. In de praktijk leidt dit vaak tot onduidelijkheid, niet alleen bij vertegenwoordigers van derde staten maar ook bij de deelnemers van de kant van de Unie. De tijd en energie die door die laatsten moeten worden gestoken in onderlinge coördinatie gaat dan vaak ten koste van een effectieve EU inzet in de vergadering of onderhandeling waar het eigenlijk om gaat; bij derde staten leidt deze EU afstemming (of onenigheid) niet zelden tot irritatie.

Een belangrijke doelstelling van het Verdrag van Lissabon lag in het versterken van de zelfstandige externe vertegenwoordiging van de Unie. Het Verdrag van Lissabon is daarin in procedurele zin geslaagd doordat het nieuwe structuren heeft ingesteld, waaronder de Europese Dienst voor Extern Optreden (*EDEO* of *EEAS*). Maar begrijpelijkerwijs is het Verdrag van Lissabon geschreven vanuit EU perspectief, zonder rekening te houden met de wisselende context van de internationale organisaties waarin een belangrijk deel van het EU externe optreden vorm krijgt. In veel organisaties – met name organisaties werkzaam op terreinen die Europeesrechtelijk gezien niet onder een exclusieve EU bevoegdheid vallen – komen de hier aangehaalde vragen en problemen daarom steeds opnieuw op. Bovendien stimuleert elk nieuw EU verdrag de Lidstaten en de instellingen bepaalde juridische standpunten (opnieuw) naar voren te brengen en (desnoods voor het Hof van Justitie) uit te testen.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld zaak C-137/12, *Europese Commissie v. Raad van de Europese Unie*, betreffende de juridische basis voor het besluit tot ondertekening door de EU van het in de Raad van Europa tot stand gekomen *Europees Verdrag betreffende de rechtsbescherming van diensten gebaseerd op of bestaande uit voorwaardelijke toegang* van 24 januari 2001.

Een zeer recent voorbeeld betreft zaak C-73/14, *Raad van de Europese Unie v. Europese Commissie*, waarin de Raad verzoekt om nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 29 november 2013 om een "Written statement by the European Commission on behalf of the European Union" ("Besluit") in te dienen bij

### *Opzet advies*

Dit advies gaat eerst in op het karakter van de EU als actor in het internationaalrechtelijke verkeer, de verschillende vormen van verdragsrechtelijke relaties die de EU aangaat en de rol van de goede trouw in het internationaal recht (hoofdstuk 2). Vervolgens worden de vijf vragen gesteld in de adviesaanvraag behandeld. Hierbij is gekozen voor een andere volgorde dan gehanteerd in de adviesaanvraag, vanwege de onderlinge samenhang van de antwoorden. In het antwoord op vragen 1 en 4 (hoofdstuk 3) komen enkele kernpunten van het advies als geheel aan de orde. Vervolgens worden vraag 2 en vraag 5 (betreffende vertegenwoordiging en woordvoering) samen behandeld (hoofdstuk 4). Vraag 3 (effectuering inachtneming van internationaalrechtelijke regels en beginselen) komt als laatste aan bod (hoofdstuk 5). De tekst besteedt aandacht aan het geldend internationaal publiekrecht<sup>8</sup>, de internationale praktijk en hun onderlinge wisselwerking.<sup>9</sup>

---

het Internationaal Zeerechttribunaal in Zaak Nr. 21 (adviesverzoek illegale visserij). Het betoog van de Raad tot nietigverklaring is tweeledig. Ten eerste stelt de Raad dat het Besluit van de Commissie inbreuk maakt op de bevoegdheidsverdeling binnen de EU. Hiertoe overweegt het dat de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een procedure voor het Zeerechttribunaal op basis van artikel 218(9) VWEU door de Raad vastgesteld dienen te worden. Ten tweede stelt de Raad dat de manier van handelen van de Commissie in aanloop naar het Besluit strijdig is met het beginsel van loyale samenwerking zoals vastgelegd in artikel 13(2) VWEU.

<sup>8</sup> ‘Internationaal recht’, ‘internationaal publiekrecht’ en ‘volkenrecht’ worden in dit advies als synoniemen gebruikt.

<sup>9</sup> Dit advies houdt ook rekening met het Europeesrechtelijk kader, dat echter als gegeven wordt beschouwd.

## 2. De EU als actor in het internationaalrechtelijke verkeer

### 2.1 Internationale rechtspersoonlijkheid van de EU

Volgens artikel 1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)<sup>10</sup> treedt de Unie “in de plaats van de Europese Gemeenschap, waarvan zij de opvolgster is”. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon wordt dus geen onderscheid meer gemaakt tussen de Europese Gemeenschap (EG) en de Europese Unie (EU) en is er sprake van één juridische entiteit. Deze entiteit geniet volgens artikel 47 VEU rechtspersoonlijkheid. Dit omvat zowel interne (binnen de Lidstaten) als externe (internationale) rechtspersoonlijkheid. Op basis hiervan kan de EU internationale rechtsbetrekkingen aangaan met derde staten en andere internationale organisaties wanneer deze de EU als internationale rechtspersoon hebben erkend. Dat laatste gebeurt veelal impliciet door het sluiten van overeenkomsten met de EU, iets waartoe vrijwel alle landen in de wereld zijn overgegaan.

De opvolging van de Europese Gemeenschap en de aanvaarding daarvan door derde staten betekenen dat de Europese Unie de EG vervangen heeft als partij bij eerder door de EG gesloten verdragen of in internationale organisaties waarvan de EG lid was of waarin het een waarnemersstatus had. Hierdoor kwam een einde aan de academische discussie rond de juridische status van de EU. Lange tijd was niet voor iedereen duidelijk of de Europese Unie (naast de Europese Gemeenschap) een zelfstandige status had of dat het meer ging om een kader waarbinnen de Lidstaten samenwerkten. Ook politiek lag de keuze gevoelig. De gedachte is immers dat een entiteit die internationale rechtspersoonlijkheid geniet, in relatie tot andere staten en organisaties zelfstandiger kan opereren.

Deze gevoeligheid blijkt uit Verklaring nr. 24 bij de Slotakte van Lissabon: “De Conferentie bevestigt dat het feit dat de Europese Unie rechtspersoonlijkheid bezit, de Unie geenszins machtigt wetgevend of anderszins op te treden buiten de bevoegdheden die de Lidstaten haar in de Verdragen hebben toegedeeld.”<sup>11</sup> Dit beginsel van de ‘attributie van bevoegdheden’ door de Lidstaten aan de EU wordt in artikel 5 VEU expliciet genoemd. De vraag *wanneer* de Unie naast of namens de Lidstaten kan optreden bij verdragsonderhandelingen en in internationale organisaties blijft van actueel belang, in juridische en ook in politieke zin.<sup>12</sup> Een intern EU document van oktober 2011 heeft regels

---

<sup>10</sup> Maastricht, 7 februari 1992 / Lissabon, 13 december 2007, *Trb.* 2008-53 (geconsolideerde versie: *PbEU* 2012/C 326/01).

<sup>11</sup> *PbEU* 2010, C 83/335.

<sup>12</sup> Zoals recent werd onderstreept in de ‘discussie’ tussen Raad en Commissie over de juridische basis voor en samenstelling van het EU onderhandelingsteam ten behoeve van een nieuw VN instrument inzake kwik. Zie hierover bijvoorbeeld Geert de Braere, ‘Mercury Rising: the European Union and the International Negotiations for a Globally Binding Instrument on Mercury’, (2012) 37:5 *European Law Review*, pp. 640-655.

neergelegd over het afgeven van verklaringen in internationale organisaties<sup>13</sup>, en stelt met name dat bij elke verklaring rekenschap dient te worden gegeven van de verdeling van bevoegdheden.

## **2.2 Internationaalrechtelijke kwalificatie EU**

Internationaalrechtelijk wordt de EU beschouwd als een ‘internationale organisatie’. Ook de EU zelf plaatst zich bij haar externe optreden in die categorie. De algemene juridische categorie van ‘internationale organisatie’ doet echter niet geheel recht aan de bijzondere kenmerken en verregaande autonomie van de Unie als interne rechtsorde, met aanzienlijke externe bevoegdheden. Mede daarom wordt ook wel gesproken van een *sui generis* organisatie. Hoewel de bijzondere aard van de EU als zodanig is geaccepteerd, zijn de volkenrechtelijke implicaties ervan niet altijd duidelijk. Het proces van ontwikkeling van het volkenrecht en de internationale praktijk in antwoord op het externe optreden van de Unie en andere organisaties van dien aard is nog in volle gang. Dientengevolge beweegt dit advies zich op onzeker terrein.

Een belangrijke ontwikkeling in de volkenrechtelijke praktijk als gevolg van het bestaan van internationale organisaties als de EU is het wijden van specifieke bepalingen in multilaterale (oprichtings)verdragen aan zogenaamde ‘Regional (Economic) Integration Organisations’ (REIO of RIO). Artikel 44 van het in 2008 in werking getreden *VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*<sup>14</sup> bevat de volgende definitie:

“‘Regional integration organisation’ shall mean an organisation constituted by sovereign States of a given region, to which its member States have transferred competence in respect of matters governed by this Convention.”

Aan R(E)IO’s wordt in een aantal verdragen en internationale organisaties een speciale status toegekend. Dat geldt voor het *Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, dat in artikel 44 bijzondere toetredingsvereisten en stemmingsmodaliteiten neerlegt voor RIO’s. Een ander voorbeeld is het *Statuut van de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties* (FAO).<sup>15</sup> Een belangrijk aspect van de bijzondere toetredingsmodaliteiten is vaak de verplichting duidelijk te maken op welke terreinen de R(E)IO bevoegd is op te treden naast of in plaats van de constituerende Lidstaten; de bevoegdheidsverklaring (zie paragraaf 3.4.3 en verder).

In de afspraken omtrent toetreding van de Europese Unie tot het EVRM, waarover in april 2013 overeenstemming werd bereikt tussen onderhandelaars van de Lidstaten van de Raad

---

<sup>13</sup> “EU Statements in multilateral organisations - General Arrangements”, Council of the European Union, 24 October 2011. Zie hierover hoofdstuk 5.

<sup>14</sup> New York, 13 december 2006, *Trb.* 2007-169.

<sup>15</sup> Quebec, 16 oktober 1945, *Stb.* I 77 (hierna: Statuut van de FAO). Artikel II(9) bepaalt in welke gevallen een REIO kan deelnemen aan vergaderingen. Artikel II(10) gaat in op het stemrecht van REIO’s.

van Europa en de Europese Commissie (en die in een ontwerp verdrag zijn neergelegd)<sup>16</sup>, is gekozen voor een meer gedetailleerde en veel verdergaande benadering. Artikel 1(3) van het ontwerp verdrag bepaalt dat de Europese Unie alleen verplichtingen aangaat betreffende:

“acts, measures or omissions of its institutions, bodies, offices or agencies, or of persons acting on their behalf.”

Artikel 1(4) bepaalt vervolgens dat handelingen of maatregelen van EU Lidstaten alleen kunnen worden *toegerekend* aan de betreffende Lidstaat, zelfs als deze handelt ter uitvoering van EU wet- of regelgeving. Daarbij wordt echter mede-*aansprakelijkheid* van de EU niet uitgesloten.

### ***2.3 Verschillende vormen van verdragsrechtelijke relaties die de EU aangaat***

In de verdragsrechtelijke praktijk van de EU wordt onderscheid gemaakt tussen ‘gemengde akkoorden’ (verdragen waarbij de Unie en haar Lidstaten partij zijn) en ‘exclusief EU akkoorden’ waarbij alleen de EU partij wordt (en de lidstaten niet). Ook is het onderscheid tussen ‘bilaterale’ en ‘multilaterale’ verdragen van belang.

Bilaterale verdragen zijn verdragen tussen de EU, eventueel met haar Lidstaten, enerzijds, en een staat, groep staten of internationale organisatie, anderzijds.<sup>17</sup> In deze situatie bepaalt het Europees recht wie partij wordt: bij een verdrag dat alleen terreinen betreft waar de Unie exclusief bevoegd is, kan de Unie partij worden zonder de Lidstaten. Te denken valt aan akkoorden die alleen handelspolitiek of visserij betreffen. Bij deze ‘exclusieve EU akkoorden’ is voor de andere partij(en) zonder meer duidelijk wie aanspreekbaar (en eventueel aansprakelijk) is. Wanneer sprake is van gedeelde bevoegdheden, wordt er een ‘gemengd akkoord’ gesloten. Associatieakkoorden zoals bedoeld in artikel 217 van het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (VWEU)<sup>18</sup> zijn vrijwel altijd van dit type. Het feit dat de EU door haar bevoegdheidsverdeling in het internationale verkeer vaak niet anders kan dan deelnemen als een geheel van organisatie en Lidstaten, is thans algemeen erkend in de volkenrechtelijke praktijk. Dat laat onverlet, dat in deze bilaterale ‘gemengde akkoorden’ bij andere partijen onduidelijkheid kan bestaan wie (EU of lidstaat) aanspreekbaar is, al zijn deze verdragen (in tegenstelling tot multilaterale akkoorden) wel

---

<sup>16</sup> Het ontwerp verdrag is te vinden op de website van de Raad van Europa als onderdeel van het verslag van de *Fifth Negotiation Meeting Between The CDDH Ad Hoc Negotiation Group And The European Commission On The Accession Of The European Union To The European Convention on Human Rights*. Zie: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1\(2013\)008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf).

<sup>17</sup> Verdragen van de EU (én eventueel Lidstaten) met een groep staten kunnen formeel gezien als multilateraal worden geclassificeerd. Gezien het feit dat in deze groep verdragen twee ‘kanten’ kunnen worden onderscheiden (“... enerzijds, ... anderzijds”) wordt er in dit rapport echter voor gekozen ook verdragen van de EU met één groep staten als bilateraal te classificeren.

<sup>18</sup> Rome, 25 maart 1957 / Lissabon, 13 december 2007, *Trb* 2008-51 (geconsolideerde versie: *PbEU* 2012, C 326/01).

geschreven voor de specifieke situatie van deelname van de EU en haar Lidstaten, die als het ware gezamenlijk als één partij optreden. Bevoegdheidsverklaringen komen bij deze verdragen niet voor.

Voor multilaterale verdragen geldt dat er geen sprake is van twee duidelijk te onderscheiden zijden. Er zijn meerdere partijen die alle – in beginsel – volwaardig deelnemen aan het verdrag. Voor de vraag wie partij wordt, de Lidstaten en/of de Unie, is behalve het Europees recht ook de betreffende verdragstekst van belang. Veel verdragen maken het alleen voor staten mogelijk om partij te worden, zelfs als het verdrag terreinen bestrijkt waar de Europese Unie exclusief bevoegd is. Dit is vooral het geval bij verdragen die tot stand zijn gekomen voordat de EU (of haar rechtsvoorgangers) op het betreffende terrein over (verregeande) bevoegdheden beschikte.

In de categorie multilaterale verdragen zijn derhalve drie situaties te onderscheiden. Om te beginnen de (weinig voorkomende) situatie van een multilateraal verdrag waarbij de Europese Unie partij is en de Lidstaten niet.<sup>19</sup> Dan de situatie waarbij de Lidstaten partij zijn en de Unie niet, omdat deze geen bevoegdheden heeft t.a.v. de materie van het verdrag of omdat de betreffende verdragstekst alleen open staat voor Staten (in dit laatste geval zullen de Lidstaten gemachtigd moeten worden op te treden namens de Unie).<sup>20</sup> Ten slotte is er de situatie dat zowel de Unie als de Lidstaten<sup>21</sup> partij zijn, zoals dat bijvoorbeeld het geval is bij de *Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie*<sup>22</sup> (WTO) en het *VN Verdrag inzake het recht van de zee*<sup>23</sup>.

Juist in deze laatste situatie zal vaak de vraag opkomen naar de juridische verbondenheid van de EU en haar Lidstaten, die in beginsel ieder zelfstandig partij zijn.<sup>24</sup> Het gaat dan met name om de vraag wie aan welke verplichtingen is gebonden en wie (in eerste instantie) aanspreekbaar is op nakoming. In deze situatie wordt vaak - maar lang niet altijd - een bevoegdheidsverklaring afgegeven, over het algemeen omdat het betreffende verdrag dat vereist. De internationaalrechtelijke effecten van een dergelijke bevoegdheidsverklaring zijn echter niet zonder meer duidelijk en bovendien is de bevoegdheidsverdeling binnen de

---

<sup>19</sup> Een voorbeeld hiervan is de *Overeenkomst inzake toekomstige multilaterale samenwerking op visserijgebied in het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan* van 24 oktober 1978 (PbEG 1978, L 378). Een ander voorbeeld is de *Overeenkomst inzake Overheidsopdrachten* van de WTO van 15 april 1994 (Trb. 1995-130, pp. 438-470).

<sup>20</sup> Een voorbeeld hiervan vormen de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie.

<sup>21</sup> Of een aantal van de EU Lidstaten maar niet alle.

<sup>22</sup> Marrakesh, 15 april 1994, Trb. 1995-130.

<sup>23</sup> Waarbij opgemerkt kan worden dat de materie die wordt bestreken door de WTO en de onder WTO paraplu bestaande verdragen vrijwel geheel een exclusieve competentie van de EU betreft, terwijl het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* materie bestrijkt waar zowel de Unie als de Lidstaten over substantiële bevoegdheden beschikken.

<sup>24</sup> In het geval van het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* is het partij zijn van internationale organisaties zoals de EU wel verbonden aan het partij zijn van een meerderheid van de constituerende lidstaten, zie Artikel 2 van Annex IX van het verdrag.

Unie aan verandering onderhevig, terwijl bevoegdheidsverklaringen zelden worden aangepast.

#### **2.4 Externe gevolgen interne bevoegdheidsverdeling**

Wanneer in het interne domein van een gedeelde bevoegdheid en in het internationaalrechtelijke domein (dus) van een gemengd verdrag sprake is, is voor niet-EU staten in elk geval kenbaar dat de bevoegdheden zijn verdeeld. Een bevoegdheidsverklaring kan ook aangeven hoe die verdeling ligt, waarbij multilaterale verdragen die een bevoegdheidsverklaring vereisen hieraan zelden duidelijke gevolgen verbinden. Een uitzondering is het *VN verdrag inzake het recht van de zee* dat in Annex IX bepaalt onder welke voorwaarden internationale organisaties partij kunnen worden, wat de juridische gevolgen zijn van de verplichte bevoegdheidsverklaring en hoe moet worden omgegaan met nakoming en aansprakelijkheid.

Daarbij komt dat de verdeling van bevoegdheden pleegt te veranderen door de tijd, hetgeen betekent dat de bevoegdheidsverklaring niet meer is dan een momentopname. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat het Hof van Justitie van de EU aan de Lidstaten en de instellingen van de EU op dit gebied een sterke plicht tot samenwerking ter handhaving van de externe eenheid van de EU heeft opgelegd<sup>25</sup>, hetgeen bijvoorbeeld voor vraagstukken van aansprakelijkheid relevant kan zijn.

De vraag in algemene zin is dus of derde staten en andere internationale organisaties vanuit de gedachte dat de Europese Unie zelfstandig partij is, met recht zouden kunnen betogen dat voor hen de bevoegdheidsverdeling tussen de organisatie en de Lidstaten niet van belang is (wanneer sprake is van een bevoegdheidsverklaring verschuift het probleem naar de vraag welke gevolgen hieraan moeten worden verbonden). In het internationaal recht ontbreekt op dit moment een duidelijke regel op basis waarvan derde staten gehouden zijn om de Unie danwel als een ‘open structuur’ te beschouwen (waarbij zij rekening dienen te houden met de interne arrangementen), danwel als een gesloten structuur. Dat leidt tot onzekerheid ten aanzien van de vraag wie (Unie en/of Lidstaten) aanspreekbaar en - uiteindelijk - aansprakelijk is bij niet-naleving van verplichtingen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4, 3.5 en 3.6.

#### **2.5 Het beginsel van de goede trouw in het internationaal recht**

Vanwege het ontbreken van een dergelijke algemene regel, speelt in dit advies het beginsel van de ‘goede trouw’ een centrale rol. De meeste nationale rechtssystemen kennen dit beginsel. In het internationaal recht wordt goede trouw meestal aangemerkt als ‘algemeen rechtsbeginsel’ in de lijst van bronnen in artikel 38(1) van het Statuut van het Internationaal

---

<sup>25</sup> Zie de uitspraak in zaak C-246/07, *Europese Commissie v. Zweden* (de PFOS zaak), Arrest van het Hof van Justitie van de EU (Grote kamer) van 20 april 2010 - die overigens niet zonder kritiek is gebleven, zoals blijkt uit commentaren van Lidstaten en commentaar vanuit de doctrine.

Gerechtshof.<sup>26</sup> De goede trouw vormt de grondslag van volkenrechtelijke leerstukken als *pacta sunt servanda*, rechtsverwerking (*estoppel*)<sup>27</sup> en berusting<sup>28</sup>. Ook geeft goede trouw als beginsel richting aan de toepassing van regels en de uitwerking van verplichtingen in het internationale rechtsverkeer van staten en niet-statelijke juridische actoren zoals internationale organisaties.<sup>29</sup> Het beginsel van goede trouw is door het Internationaal Gerechtshof betiteld als “[o]ne of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations”<sup>30</sup>.

Het beginsel beheerst de (internationale) rechtsbetrekking als zodanig, en daarmee alle partijen bij diezelfde rechtsbetrekking. Alle staten hebben de algemene plicht zich ‘te goeder trouw’, dus met zuivere motieven, in het rechtsverkeer te begeven. Alle staten mogen er ook in algemene zin van uit gaan dat de rechtsbetrekking is wat zij lijkt wanneer ‘te goeder trouw’ bezien. Op die manier verleent het beginsel van de goede trouw juridisch gewicht aan verwachtingen van staten ten aanzien van handelingen van andere staten. Of aan de voorwaarde van ‘te goeder trouw bezien’ is voldaan, hang dan weer af van de concrete omstandigheden en van bijvoorbeeld de onderzoeksplicht van één staat en de informatieplicht van een andere staat. Hoe de toepassing van het ‘goede trouw’ beginsel uitwerkt in een concreet geval is dus afhankelijk van de context van een bepaalde rechtsbetrekking en de juridisch relevante feiten.

Tegen deze achtergrond worden in de navolgende tekst de vijf specifieke vragen in de adviesaanvraag behandeld. Daarbij wordt soms een onderscheid gemaakt tussen oprichtingsverdragen van internationale (intergouvernementele) organisaties en andere verdragen, en tussen het partij *worden* door de EU en haar partij *zijn* gedurende de looptijd van een verdrag.

---

<sup>26</sup> San Francisco, 26 juni 1945, *Trb.* 1987-114.

<sup>27</sup> Indien uit het handelen of nalaten van een staat een stellingname of toezegging lijkt te spreken waarop een andere staat is komen te vertrouwen, kan de eerste staat niet zonder meer op die stellingname of toezegging terugkomen ten nadele van de andere staat. Het beginsel van *estoppel* of rechtsverwerking betekent ook dat een staat het recht verliest te protesteren tegen de handeling (of het nalaten) van een andere staat, indien deze laatste er door de verstreken tijd op mocht vertrouwen dat de eerstgenoemde staat instemde met de handeling (of het nalaten).

<sup>28</sup> Het stilzwijgen van een staat in relatie tot de handeling van een andere staat waarmee instemming is gemoeid, wordt beschouwd als stilzwijgende instemming van de eerstgenoemde staat.

<sup>29</sup> Steven Reinhold, ‘Good Faith in International Law’, (2013) 2 *UCL Journal of Law and Jurisprudence*, pp. 40-63; Bonn Research Paper on Public International Law No. 2/2013. Beschikbaar via SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2269746>.

<sup>30</sup> *Nuclear Tests Case (Australia v France; New Zealand v France)* [1974] ICJ Reports 253 at 268.



### **3. Internationaal recht en de EU: de EU als partij bij verdragen en bevoegdheidsverklaringen**

**Zijn er algemene regels of beginselen van internationaal recht die in acht moeten worden genomen wanneer de EU partij wil worden bij een (oprichtings)verdrag en, als de EU partij is, tijdens de looptijd van dat verdrag?**

**Vaak wordt gevraagd om een verklaring over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar Lidstaten. Wat is het rechtsgevolg van een dergelijke verklaring, zowel in de relatie tussen de EU en haar Lidstaten als ten opzichte van derde staten?**

**En hoe moet internationaalrechtelijk worden omgegaan met het dynamische karakter van de verhoudingen binnen de Unie naast het statische karakter van een bevoegdheidsverklaring?**

#### ***3.1 Algemeen***

Het uitgangspunt is dat de algemene regels van het internationaal recht en in het bijzonder de regels van het verdragenrecht in acht moeten worden genomen. Hieruit volgt dat ten eerste het (oprichtings)verdrag in kwestie de mogelijkheid moet geven dat de EU partij wordt. Daarnaast bepaalt ook op overige punten het betreffende (oprichtings)verdrag wat de regels zijn waaraan de EU zich, zoals andere verdragsluitende staten en organisaties, moet houden.

Deze regels en de daaruit voortvloeiende verplichtingen dienen uiteraard te worden gezien in het licht van algemene volkenrechtelijke beginselen. Eén daarvan is de goede trouw, dat onder andere een belangrijke rol kan spelen bij het internationaalrechtelijk duiden van bevoegdheidsverklaringen (zie paragraaf 3.4.3 en verder).

#### ***3.2 De EU als partij bij verdragen***

##### *De verdragsluitende bevoegdheid van de EU*

Wil de EU partij worden bij een verdrag dan zal in ieder geval haar internationale rechtspersoonlijkheid door derde staten moeten worden erkend. In het Europees recht is de internationale rechtspersoonlijkheid van de EU vastgesteld<sup>31</sup> en bij derde staten lijkt daarover geen twijfel te bestaan. Ook de verdragsluitende bekwaamheid van de EU, waarin haar internationale rechtspersoonlijkheid zich manifesteert, is inmiddels algemeen geaccepteerd in het volkenrecht, zoals blijkt uit de vele verdragen gesloten met de EU door bijna alle landen in de wereld.

##### *Europeesrechtelijk gezien*

---

<sup>31</sup> Zie paragraaf 2.1 .

De mogelijkheid van verdragsluiting is vervolgens wel Europeesrechtelijk ingeperkt. De materiële bevoegdheid van de EU voor verdragsluiting is in algemene zin terug te vinden in Artikel 216 VWEU. Deze algemene bepaling verschaft de Unie de bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten met derde staten of andere internationale organisaties:

1. wanneer de EU verdragen of daarop gebaseerde rechtshandelingen daarin expliciet voorzien;
2. wanneer het sluiten van een internationale overeenkomst nodig is om een doelstelling van de EU te verwezenlijken; of
3. wanneer een dergelijke overeenkomst nodig is om te voorkomen dat interne EU regels worden aangetast of de strekking daarvan wordt gewijzigd.

Op vele plekken in de EU verdragen wordt inderdaad gesteld dat de Unie in het kader van een primair intern gerichte bevoegdheid ook externe, internationale afspraken kan aangaan, maar ook wanneer dat niet zo is kan de verdragsluitende bevoegdheid dus volgen uit de doelstellingen van de Unie of uit secundaire wetgeving.

Volgens het Europees recht zijn door de Unie gesloten internationale overeenkomsten niet alleen bindend voor de instellingen van de EU, maar ook voor de Lidstaten als deel van de EU. In die zin zijn, ook wanneer er sprake is van een verdrag waarbij alleen de EU partij is, ook de Lidstaten gehouden zich in overeenstemming met het verdrag te gedragen. Echter - vooruitlopend op het volkenrechtelijke perspectief - zij zijn niet zelfstandig als partij gebonden aan het verdrag op het volkenrechtelijke plan; zij kunnen dus niet door mede-verdragsluitende partijen worden aangesproken op hun handelen, en nog minder volkenrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Het is aan de EU om te garanderen dat haar Lidstaten de desbetreffende verplichtingen nakomen.

De procedure voor het sluiten van internationale overeenkomsten door de EU is neergelegd in artikel 218 VWEU. Uit deze procedure blijkt dat de Raad machtiging moet verlenen tot het openen van onderhandelingen en een onderhandelaar namens de Unie aanwijst. De Europese Commissie (of in het geval van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid de Hoge Vertegenwoordiger) doet daartoe aanbevelingen aan de Raad. Uiteindelijk ondertekening en ratificatie namens de Unie van een internationale overeenkomst gebeurt op basis van een Raadsbesluit.<sup>32</sup> De Raad neemt het besluit tot ondertekening met gekwalificeerde meerderheid, tenzij het om een terrein gaat waarvoor ook intern eenparigheid van stemmen is vereist. Die eenparigheidseis geldt ook voor de associatieovereenkomsten die gesloten worden op basis van artikel 217 VWEU en voor overeenkomsten met kandidaat-Lidstaten. Artikel 218 (6) bepaalt in welke gevallen

---

<sup>32</sup> Vergelijk artikel 218(5),(6) VWEU.

instemming van het Europees Parlement vereist is en in welke gevallen kan worden volstaan met raadpleging.

De verdragsluitende bevoegdheid van de EU behelst ook het recht om partij te worden bij het oprichtingsverdrag van een internationale organisatie en daarmee toe te treden tot die organisatie (zoals bijvoorbeeld de FAO of de WTO).

#### *Internationaalrechtelijk bezien*

Los van de algemene verdragsluitende bekwaamheid van de Unie, moet het betreffende (oprichtings)verdrag uiteraard openstaan voor internationale organisaties (of specifiek de EU) en niet slechts voor (bepaalde) staten. Zo staat het *VN Handvest* slechts open voor ‘all peace-loving states’.<sup>33</sup>

Een verdrag is een door alle partijen uit vrije wil gesloten volkenrechtelijk bindende overeenkomst. Of, en welke, verdragsrechtelijke betrekkingen ontstaan tussen de EU (en eventueel haar Lidstaten) enerzijds en derde staten anderzijds wordt bepaald door wat voor alle betrokken partijen aanvaardbaar is en waaraan zij zich wensen te committeren. Het toepasselijke juridische kader is in de eerste plaats het verdragenrecht. Dit verdragenrecht zoals van toepassing op internationale organisaties heeft zijn basis in het gewoonterecht; het *Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties* van 1986 (Verdragenverdrag van 1986) geldt als een grotendeels getrouwe weergave daarvan. Daarom wordt er regelmatig naar verwezen, ook al is dit verdrag niet in werking getreden.<sup>34</sup> Het merendeel van verdragenrechtelijke regels is subsidiair; voor zover het niet gaat om regels van volkenrechtelijk *ius cogens* kan er in individuele verdragen dus van worden afgeweken.

Wanneer het betreffende verdrag de mogelijkheid laat aan de EU om partij te worden, kan dit in de tekst zijn opgenomen in de vorm van een specifieke verwijzing naar de EU of een algemene verwijzing, bijvoorbeeld naar de hierboven<sup>35</sup> al aangehaalde R(E)IO's; het kan ook bij een latere gelegenheid zijn overeengekomen tussen de partijen.<sup>36</sup> Als het verdrag wel een barrière opwerpt, moeten de termen van het verdrag worden gewijzigd voordat de EU partij kan worden.<sup>37</sup> Voor een aantal van deze, veelal oudere, verdragen geldt, dat zij

---

<sup>33</sup> Artikel 4 VN Handvest (nadruk toegevoegd).

<sup>34</sup> Voor inwerkingtreding diene 35 staten partij te zijn geworden. Op moment van schrijven is het verdrag geratificeerd door 30 staten, waaronder 18 van de 28 EU Lidstaten. Ook zijn 12 internationale organisaties partij geworden. De EU is geen partij.

<sup>35</sup> Paragraaf 2.2.

<sup>36</sup> Het oprichtingsverdrag van de WTO noemt de Europese Gemeenschappen expliciet als “original Member” (Artikel XI). De Europese Gemeenschappen waren (uiteraard) geen partij bij de eerste voorloper van de WTO, de *General Agreement on Tariffs and Trade* uit 1947, die wel onderdeel blijft vormen van het WTO *acquis*.

<sup>37</sup> Hetgeen ook wel eens gebeurt. Zo bepaalde het EVRM (artikel 59) dat alleen staten partij konden worden, totdat dit verdrag werd gewijzigd door het bij protocol 14 op 1 juni 2010 toegevoegde artikel 59(2).

terreinen bestrijken waar de EU sedertdien bevoegdheden heeft verworven. Nakoming door de EU Lidstaten is dan afhankelijk van EU handelingen al is de EU geen partij.<sup>38</sup>

Als de EU kan gelden als “organisatie die heeft deelgenomen aan de onderhandelingen” (een categorie genoemd in het definitie-artikel 2(1)(e) van het Verdragenverdrag van 1986), en zij dus betrokken is geweest bij de aanneming van de tekst van het verdrag, dan zullen de bewoordingen van het betrokken verdrag toelaten dat de Unie partij wordt. Dat geldt zeker voor de vele ‘bilaterale’ verdragen die door de EU alleen of (vaker) samen met haar Lidstaten worden onderhandeld en gesloten met (één of meerdere) derde staten of andere organisaties. Voorbeelden hiervan zijn de EU partnerschaps- en samenwerkingsakkoorden, de EU associatieakkoorden en de ‘bilaterale’ vrijhandelsakkoorden die de EU in toenemende aantallen aangaat.<sup>39</sup>

### ***3.3 De EU als partij bij een oprichtingsverdrag, ofwel als lid van een internationale organisatie***

Internationale organisaties kunnen partij worden bij verdragen en daarbij sluit het internationaal recht lidmaatschap van internationale organisaties in andere internationale organisaties niet uit. De voornoemde regel van verdragsvrijheid geldt ook voor oprichtingsverdragen van internationale organisaties.<sup>40</sup>

In de context van een oprichtingsverdrag treedt vaak een verschuiving op van het verdragenrechtelijk perspectief naar een institutioneelrechtelijk perspectief. Zo wordt in de context van de Verenigde Naties gesproken van ‘lid’ worden bij de Organisatie en niet van ‘partij’ worden bij het VN Handvest. Het juridische resultaat van bijvoorbeeld het voornoemde artikel 4 van het VN Handvest is echter voor de EU hetzelfde: zonder wijziging van de verdragstekst kan de Unie niet toetreden tot het verdrag en tot de VN Organisatie.

### ***3.4 Verdeling van bevoegdheden tussen EU en Lidstaten – volkenrechtelijke implicaties***

Concluderend op het voorgaande kan worden gesteld dat het algemene volkenrecht geen speciale regels of beginselen kent met betrekking tot het toetreden van de EU tot een (oprichtings)verdrag. In de zeldzame gevallen waar de EU als geheel in de plaats van haar Lidstaten treedt, levert dat geen problemen op. Een *gezamenlijk* optreden van de EU en de

---

<sup>38</sup> Een voorbeeld hiervan is de *Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten* (CITES) van 1973.

<sup>39</sup> Voor een overzicht van vrijhandelsakkoorden, zie het “memo” van de Europese Commissie gedateerd 3 december 2013, beschikbaar via: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc\\_150129.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf). Het totale aantal ‘bilaterale’ akkoorden staat op het moment van schrijven op 789 ondertekende verdragen, volgens de website van de EU *Treaties Office*: <http://ec.europa.eu/world/agreements>.

<sup>40</sup> Zie de *mutatis mutandis* gelijklopende artikelen 5 van de Weense Verdragen van 1969 en 1986. (1969:) “Dit Verdrag is van toepassing op elk verdrag dat de oprichtingsakte van een internationale organisatie vormt en op elk verdrag, aangenomen binnen een internationale organisatie, *behoudens de ter zake dienende regels van de organisatie*.” (nadruk toegevoegd).

Lidstaten is ook aanvaard binnen het volkenrecht, maar de wijze waarop aan dat gezamenlijk optreden wordt vorm gegeven binnen het (oprichtings)verdrag en de organen van de betrokken internationale organisatie is iets dat per individueel verdrag geregeld wordt. Daarin zijn weliswaar bepaalde patronen te herkennen, maar men kan niet spreken van duidelijk ontwikkelde regels van positief internationaal recht die in deze verdragspraktijk door staten en internationale organisaties dienen te worden nageleefd.

#### *3.4.1 Bevoegdheidsverdeling*

De bijzondere situatie die aan deze adviesaanvraag ten grondslag ligt, is dat de Europese Unie op bepaalde terreinen bevoegdheden met de Lidstaten deelt (zogenoemde ‘gedeelde bevoegdheden’) of zelfs volledig heeft overgenomen (‘exclusieve bevoegdheden’), waardoor het belang van de Europese Unie om op een aantal terreinen als volwaardige rechtspartner op te treden, is vergroot. EU Lidstaten kunnen op de eerder besproken terreinen internationaal niet zelfstandig optreden.

Daarbij komt dat deze bevoegdheidsverdeling niet vastligt, maar door zich ontwikkelende Europese regelgeving en jurisprudentie in de loop der tijd pleegt te veranderen (voor de juridische status van bevoegdheidsverklaringen, zie paragraaf 3.4.3 en verder). Dit speelt in het bijzonder een rol als de EU partij is bij verdragen die een lange looptijd hebben en ‘regimes’ creëren, zoals het oprichtingsverdrag van een internationale organisatie of een samenstel van bijvoorbeeld milieuverdragen. De interne bevoegdheid van de Unie kan exclusief zijn, gedeeld worden met de Lidstaten of afwezig zijn. Zoals hierboven reeds opgemerkt naar aanleiding van de verschillende vormen waarin de EU verdragsrechtelijke relaties aangaat (paragraaf 2.3) lopen de bevoegdheidsverdeling binnen de EU en de inrichting van multilaterale verdragen (en mogelijkheid voor de EU partij/lid te worden) niet altijd synchroon.

#### *3.4.2 Volkenrechtelijke implicaties van bevoegdheidsverdeling*

Verdragsregels over toetreding, inwerkingtreding, amendering, toepassing, aansprakelijkheid voor niet-naleving, enzovoort, zijn gelijkelijk van toepassing op de EU en op andere internationale organisaties of staten die partij zijn bij een verdrag – tenzij dat verdrag anders bepaalt. Als de EU partij is bij een verdrag (met of zonder Lidstaten), is het volkenrechtelijke uitgangspunt dat de EU (net zoals ieder van de EU Lidstaten) op voet van gelijkheid met de andere verdragspartijen in een verdrag participeert, behoudens in het verdrag overeengekomen specifieke afwijkingen voor wat betreft de positie van de EU en/of haar Lidstaten. In de praktijk zal er vrijwel altijd sprake zijn van dergelijke speciale afspraken, als de EU en haar Lidstaten samen lid willen worden (en waar het de Lidstaten betreft, willen blijven) van een internationale organisatie.

Bijzondere voorschriften in multilaterale verdragen kunnen uiteenlopen van tamelijk summier tot zeer uitgebreid. Doorgaans is in verdragen waarbij participatie van de EU met haar Lidstaten is toegestaan de bepaling opgenomen dat wanneer de EU in zaken binnen

haar bevoegdheid op eigen naam de rechten uitoefent en de verplichtingen naleeft, de Lidstaten die rechten niet meer individueel mogen uitoefenen. Een andere voorkomende bepaling is dat de EU en haar Lidstaten hun rechten onder het verdrag niet gelijktijdig mogen uitoefenen, zoals bijvoorbeeld in artikel 4 van Annex IX bij het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* is vastgelegd. Verder is het mogelijk dat de uiting van gebondenheid door een internationale organisatie niet altijd op dezelfde manier meetelt als de uiting van gebondenheid door een staat voor het aantal ratificaties nodig voor de inwerkingtreding van een verdrag (bijvoorbeeld in het geval van het Verdragenverdrag van 1986 zelf en in het eerder aangehaalde *VN Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*).<sup>41</sup> Het dynamische karakter van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en haar Lidstaten is in sommige verdragsregimes en instituties zoals de WTO erkend en geaccepteerd; zo kan binnen de WTO, ondanks het feit dat zowel de EU als de Lidstaten volwaardig lid zijn, de EU op terreinen waar zij exclusief bevoegd is, zelfstandig handelen (zij het dat in Europeesrechtelijk opzicht dit zelfstandig handelen verloopt in voortdurende consultatie met een speciaal comité van de EU Raad van Ministers<sup>42</sup>, waarin de Lidstaten vertegenwoordigd zijn).

Bij effecten van bevoegdheidsverdeling kunnen voorts worden onderscheiden implicaties voor de aanspreekbaarheid op naleving van een verdrag (binding) en de implicaties voor juridische aansprakelijkheid voor niet-naleving van een verdrag (schending). Aspecten van aansprakelijkheid voor schending komen aan de orde in paragraaf 3.5.2.

Bezit de EU op het gehele terrein van het verdrag exclusieve bevoegdheid, en is de EU partij en de Lidstaten niet, dan is de situatie volkenrechtelijk duidelijk. De EU is gehouden tot naleving van het geheel van de verplichtingen uit het verdrag.

Maar wat als de EU alleen verdragspartij wordt en Europeesrechtelijk slechts een gedeeltelijke bevoegdheid op het terrein van het verdrag bezit? In een aantal verdragen scheidt het verdrag daarover zelf helderheid in die zin dat in zo'n situatie de EU geacht wordt in te staan voor de naleving van alle verplichtingen uit het verdrag. Een voorbeeld hiervan is Artikel 24(2) van het *Kyoto Protocol*<sup>43</sup> dat bepaalt:

“Een regionale organisatie voor economische integratie die Partij wordt bij dit Protocol zonder dat één van haar Lidstaten Partij is, is gebonden aan alle verplichtingen ingevolge dit Protocol. Wanneer één of meer Lidstaten van een dergelijke organisatie Partij zijn bij dit Protocol, komen de organisatie en haar Lidstaten hun onderscheiden verantwoordelijkheden overeen met betrekking tot de

---

<sup>41</sup> Artikel 44(3) van dit verdrag bepaalt dat ratificaties van regionale organisaties niet meetellen bij het aantal benodigde ratificaties voor inwerkingtreding.

<sup>42</sup> Het *Trade Policy Committee*, ingesteld op basis van Artikel 207(3) VWEU.

<sup>43</sup> Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, Kyoto, 11 december 1997, *Trb.* 1999-110.

nakoming van hun verplichtingen ingevolge dit Protocol. In dergelijke gevallen zijn de organisatie en haar Lidstaten niet gerechtigd de uit het Protocol voortvloeiende rechten gelijktijdig uit te oefenen.”

Men moet aannemen dat de EU, wanneer zij alleen partij is bij een verdrag en niet een voorbehoud heeft gemaakt dat door de andere partijen is aanvaard of wanneer de andere partijen niet met gedeeltelijke naleving van het verdrag hebben ingestemd, gebonden zal zijn aan *alle* verplichtingen uit het verdrag, ook al bezit de EU Europeesrechtelijk gezien slechts gedeeltelijke bevoegdheid op het terrein van dat verdrag. De bestaande Europeesrechtelijke jurisprudentie<sup>44</sup> over het beginsel van loyale samenwerking maakt het aannemelijk dat in die gevallen de Lidstaten er voor zorg zullen moeten dragen dat de EU in de relatie tot de andere verdragspartijen (die geen EU Lidstaten zijn), in de gelegenheid zal zijn alle verplichtingen uit het verdrag na te leven. Volkenrechtelijk zijn de EU Lidstaten echter niet gebonden aan het verdrag; hooguit kunnen zij – op strikte voorwaarden – secundair aansprakelijk worden gesteld (zie paragraaf 3.5.2).

Anderzijds is mogelijk dat een multilateraal verdrag alleen staten als partij toelaat, terwijl de EU op een terrein van het verdrag gedeelde of zelfs exclusieve bevoegdheid bezit. In dat geval kan de EU de Lidstaten machtigen in het belang van de EU op te treden en de EU bevoegdheden uit te oefenen (een voorbeeld is de situatie binnen de *Internationale Arbeidsorganisatie* (ILO)). De Lidstaten zullen dan ook volkenrechtelijk moeten instaan voor de naleving van alle verdragsverplichtingen, inclusief die welke op het terrein van de bevoegdheid van de EU liggen. Dit zou, zelfs met de Europeesrechtelijke plicht tot samenwerking tussen lidstaten en Unie, problematisch kunnen zijn voor de Lidstaten, zeker waar deze afhankelijk zijn van de EU instellingen om bepaalde wetgevende of uitvoerende handelingen te verrichten. Internationaalrechtelijk gezien is de verantwoordelijkheid voor de nakoming dan echter duidelijk.

Op dit moment leidt de volkenrechtelijke contractsvrijheid en de daaruit volgende institutionele inrichting van bestaande internationale organisaties ertoe dat de EU geen of beperkt toegang heeft tot het lidmaatschap van een veelheid van organisaties en andere verdragen met een lichte organisatorische structuur. Dat eventueel te veranderen vereist een enorme onderhandelingsinspanning van de EU instellingen en de Lidstaten, zelfs wanneer er sprake is van duidelijke Uniebevoegdheden op het gebied van het verdrag. Daartoe zijn de Lidstaten begrijpelijkerwijs vaak niet te bewegen en de EU instellingen soms ook niet, als duidelijk is dat de prijs die nagenoeg altijd gevraagd wordt door de overige leden van de organisatie te hoog wordt.

---

<sup>44</sup> Zie hiervoor Eleftheria Neframi, 'The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations', (2010) 47:2 *Common Market Law Review*, pp. 323–359.

Bijna alle verdragen die ruimte laten voor de EU om partij te worden – al dan niet naast haar Lidstaten – bevatten *geen* speciale bepaling t.a.v. de afzonderlijke opzegging van het verdrag door de EU of haar Lidstaten. Een uitzondering vormt het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* van 1982 dat in Annex IX, artikel 8(c)(i) bepaalt dat opzegging door de EU niet mogelijk is wanneer er nog Lidstaten van de EU partij bij het verdrag zijn.<sup>45</sup> Wanneer geen lidstaat meer partij is bij het Verdrag is volgens genoemde Annex IX, artikel 8(c)(ii) de EU verplicht het verdrag op te zeggen. Aldus wordt voorkomen dat een situatie ontstaat waarbij een alleen overblijvende EU of alleen overblijvende Lidstaten gehouden zou(den) kunnen zijn tot nakoming voor haar/hun deel van de verplichtingen uit het verdrag (en bij niet-naleving: aansprakelijk zijn) – met het mogelijke gevolg dat slechts een deel van de verplichtingen uit het verdrag zou worden nageleefd.<sup>46</sup>

Het verdragenrecht bepaalt (zie artikel 27 van de Verdragen inzake het Verdragenrecht van 1969 en 1986) dat een staat of organisatie zich niet kan beroepen op het eigen, interne recht als rechtvaardiging voor niet-nakoming van een verdrag. Wanneer echter de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de Lidstaten kenbaar is (of althans moet zijn) voor derde staten, kan zij niet langer gelden als volledig ‘intern’.

Er wordt wel betoogd dat ook wanneer een bestaande bevoegdheidsverdeling niet expliciet kenbaar is gemaakt, derde staten toch kunnen worden geacht méér op de hoogte te zijn van de bevoegdheidsverdeling tussen organisatie en Lidstaten bij R(E)IO's zoals de EU, dan bij reguliere internationale organisaties. Waar een verdrag speciaal voorziet in de toetreding van de EU, zou derhalve een beroep door de EU of de Lidstaten op de interne bevoegdheidsverdeling een zekere juridische kracht (moeten) kunnen hebben. De R(E)IO-constructie is immers juist gekozen om recht te doen aan deze complexiteit. De verdragspraktijk leidt echter niet tot een duidelijke conclusie op dit punt. Ook in de gerechtelijke praktijk in het bijzonder is het argument dat een speciale RE(IO) clausule meer kennis veronderstelt bij de mede-verdragsluitende partijen, nog niet getoetst.

---

<sup>45</sup> Het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) bevat noch in Artikel 218 over verdragsluiting noch elders een bepaling over beëindiging van verdragen. Het is aannemelijk dat zulks dient te geschieden door een *actus contrarius*, d.w.z. dezelfde procedure die voor verdragsluiting wordt gevolgd. Dit zou betekenen dat de bepaling over opzegging van het Verdrag inzake het recht van de zee aanzienlijke consequenties voor de EU kan hebben. Een minderheid van Lidstaten die door de gekwalificeerde meerderheid van de Raad en goedkeuring van het EP overstemd is, kan er dan, door partij te blijven bij het verdrag, voor zorgen dat ook de Unie partij blijft. Deze bepaling uit Annex IX van het Verdrag inzake het recht van de Zee, die overigens laat zien dat de EU rechtsorde door derde Staten hier destijds als ‘doordringbaar’ werd beschouwd, zou nu waarschijnlijk niet zo snel meer door de EU worden aanvaard.

<sup>46</sup> Zie in dit verband ook de opzeggingsbepaling in het *VN Corruptieverdrag* (artikel 70(2)) en in het *VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad* (artikel 40) en de daarbij behorende twee *Protocollen tegen smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht* (artikel 24) en de twee *Protocollen inzake de voorkoming, bestrijding en bestraffing van mensenhandel, in het bijzonder vrouwenhandel en kinderhandel* (artikel 19), waarin is bepaald dat de EU ophoudt partij te zijn bij een protocol als alle Lidstaten het protocol hebben opgezegd.



Dit leidt naar de vraag wat de volkenrechtelijke werking is van een bevoegdheidsverklaring waarin de bevoegdheidsverdeling extern kenbaar is gemaakt.

### 3.4.3 *Bevoegdheidsverklaringen*

Regelmatig worden bevoegdheidsverklaringen (zogenoemde ‘declarations of competence’) afgegeven bij toetreding van de EU tot een multilateraal verdrag. De verklaringen, die variëren van zeer algemeen tot zeer gedetailleerd, geven de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar Lidstaten weer op de terreinen die onderwerp zijn van de internationale overeenkomst op het moment van sluiting. Bevoegdheidsverklaringen (te onderscheiden van (mondelijke) verklaringen omtrent bevoegdheid die wel worden gedaan door de Unie aan het begin van onderhandelingen) worden in het algemeen gevraagd door het betreffende multilaterale verdrag. Bilaterale verdragen waarbij zowel de EU als de Lidstaten partij zijn kennen dergelijke bevoegdheidsverklaringen over het algemeen niet.

Hoewel een bevoegdheidsverklaring aan andere verdragsluitende staten enige duidelijkheid kan bieden, leert de ervaring dat deze verklaringen, nog afgezien van hun vaak weinig concrete inhoud, slechts beperkt houdbaar zijn door de veranderingen in de bevoegdheidsverdeling door de tijd. Op basis van wijzigingen van de EU verdragen, het aannemen van nieuwe EU wetgeving of uitspraken van het Hof van Justitie van de EU komen verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling zeer vaak voor. Zo is bijvoorbeeld de bevoegdheid om internationale investeringsverdragen te sluiten met het Verdrag van Lissabon (grotendeels) een exclusieve EU bevoegdheid geworden en dient in de komende jaren ten aanzien van vele honderden bilaterale investeringsverdragen tussen EU Lidstaten en derde staten besloten te worden of zij door EU investeringsverdragen vervangen zullen worden.

Vanuit volkenrechtelijk perspectief moet worden aangenomen dat voor gemengde akkoorden waarbij geen bevoegdheidsverklaring is afgegeven, zowel de individuele EU-Lidstaten als de Unie hoofdelijk kunnen worden aangesproken op naleving van alle verplichtingen uit het verdrag. In dergelijke gevallen is ook wel betoogd dat andere verdragsluitende staten het mogelijk aan de EU en haar Lidstaten hebben overgelaten wie voor wat in elk geval aansprakelijk zal zijn op voorwaarde dat de EU en haar Lidstaten er gezamenlijk voor instaan dat aan alle verdragsverplichtingen zal worden voldaan. Echter, de verdragspraktijk is ook hier gevarieerd en naar algemene opvatting bestaat er op dit moment geen algemene volkenrechtelijke regel die gezamenlijke naleving voorschrijft als het betreffende verdrag zelf geen bepaling daaromtrent bevat (met betrekking tot *aansprakelijkheid* voor niet-naleving zie paragraaf 3.5.2 hieronder).

Veelal wordt in een multilateraal verdrag echter wel een verklaring van de EU geëist omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar Lidstaten.<sup>47</sup> De eisen die door mede-verdragsluitende partijen aan een bevoegdheidsverklaring worden gesteld, lopen in de verschillende verdragen uiteen. Ook bestaat er een grote variatie in de inhoud en de specificiteit van de door de EU afgelegde verklaringen, al naar gelang de aard en inhoud van de uit het betreffende verdrag voor de EU en/of de Lidstaten voortvloeiende verplichtingen en rechten (zie ook paragraaf 3.4.5 en bijlage II).

#### 3.4.4 *Internationaalrechtelijke duiding van bevoegdheidsverklaringen*

De vraag is dan, hoe deze bevoegdheidsverklaringen moeten worden gekenmerkt vanuit volkenrechtelijk perspectief. De bevoegdheidsverklaringen zien op de interne competentieverdeling tussen EU en Lidstaten. In beginsel gelden deze verklaringen dus niet als een volkenrechtelijk instrument, dat wil zeggen als een formele rechtsbron in het algemene internationale verkeer.<sup>48</sup> Wel kan een bevoegdheidsverklaring normatieve werking hebben op internationaalrechtelijk niveau doordat derde staten op basis van de goede trouw<sup>49</sup> geacht kunnen worden kennis te hebben genomen van de inhoud van de verklaring en daar rekening mee te houden.

In zo'n geval hebben de Unie of de Lidstaten die zich beroepen op beperkte bevoegdheid terwijl zij door derde staten worden aangesproken op nakoming van het gehele verdrag, een sterke juridische positie; anders dan wanneer een bevoegdheidsverklaring ontbreekt. Wanneer nu een verschuiving in de bevoegdheidsverdeling tussen Unie en Lidstaten optreedt, zonder dat de bevoegdheidsverklaring wordt bijgewerkt, kan van derde staten echter niet worden verwacht dat zij hiervan (automatisch en volledig) op de hoogte zijn. Indien een derde staat de Unie of (één van) de Lidstaten aanspreekt op een terrein waar de bevoegdheden inmiddels zijn verschoven, valt te betogen dat de verantwoordelijkheid voor naleving van deze bepalingen van het verdrag bij zowel de EU als de Lidstaten ligt. In ieder geval kan de niet meegedeelde verschuiving van de bevoegdheden de derde staat niet worden tegen geworpen.

Hoewel aan de bevoegdheidsverklaringen volkenrechtelijke relevantie op basis van het beginsel van goede trouw niet kan worden ontzegd, blijft de juridische kwalificatie ervan moeilijk te bepalen. Men zou de verklaring kunnen bezien in het kader van artikel 17 van

---

<sup>47</sup> Een overzicht van "Agreements with a declaration of competence by the EU" is te vinden op de website van het EU *Treaties Office*: <http://ec.europa.eu/world/agreements/viewCollection.do>.

<sup>48</sup> Binnen de EU zijn bevoegdheidsverklaringen vaak onderwerp van (juridische) strijd tussen de instellingen. In zaak C-29/99 (*Commissie v. Raad*, inzake de bevoegdheidsverklaring af te geven bij de toetreding van Euratom tot het *Verdrag inzake nucleaire veiligheid*) bepaalde het Hof van Justitie van de EU dat op basis van het beginsel van loyale samenwerking, de Raad de Commissie in staat moet stellen "het internationaal recht na te leven" door een volledige bevoegdheidsverklaring af te geven zoals vereist door het Verdrag. Deze uitspraak zegt echter niets over de *volkenrechtelijke* betekenis of gevolgen van deze bevoegdheidsverklaring.

<sup>49</sup> Zie hierboven paragraaf 2.5.

het Verdragenverdrag van 1986<sup>50</sup> of als (een soort) voorbehoud van de EU en de Lidstaten.<sup>51</sup> Tegen deze redenering kunnen echter de nodige bezwaren worden opgeworpen. Zo worden voorbehouden niet op eis of uitnodiging van andere verdragspartijen gemaakt maar op initiatief van de voorbehoud makende staat. Voorts mogen voorbehouden nadat zij zijn gemaakt niet meer worden gewijzigd en alleen nog maar – al dan niet gedeeltelijk – worden ingetrokken.

In sommige verdragen wordt er overigens voor gekozen de bevoegdheidsverklaring verdragenrechtelijke werking te geven. Zo bepaalt Annex IX van het *VN verdrag inzake het recht van de zee* dat internationale organisaties alleen verplichtingen op zich nemen in overeenstemming met hun (via een verklaring kenbaar te maken) bevoegdheden. E.e.a. wordt uitgewerkt in de artikelen 4 en 5 van Annex IX, waarbij aan het bijwerken van de bevoegdheidsverklaring om begrijpelijke redenen groot gewicht wordt toegekend (Artikel 5 (4)). Nog verdergaand (en uitzonderlijker) zijn de afspraken omtrent gedeeltelijke binding in het hierboven in paragraaf 2.2 aangehaalde ontwerp verdrag betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het EVRM.

#### 3.4.5 Variatie van bevoegdheidsverklaringen in de praktijk

In de praktijk wordt gewerkt met bevoegdheidsverklaringen die een grote mate van variatie vertonen. In een aantal bevoegdheidsverklaringen wordt (uitgebreid of juist zeer summier) verwezen naar specifieke bepalingen in het EU *acquis* en het feit dat het EU *acquis* (en de bevoegdheidsverdeling) aan verandering onderhevig is. Andere verklaringen verwijzen juist naar specifieke bepalingen in het verdrag waarbij de EU partij wordt, ten aanzien waarvan exclusieve of gedeelde bevoegdheid bestaat. Weer andere verklaringen stellen slechts de relevante informatie (alsmede wijzigingen) door te zullen geven aan een instantie van het betreffende verdrag. In Bijlage II (“bevoegdheidsverklaringen in de praktijk”) wordt een aantal voorbeelden gegeven.

---

<sup>50</sup> Deze bepaling luidt als volgt:

1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 19 tot 23 [betreffende voorbehouden] heeft de instemming van een Staat of een internationale organisatie gebonden te worden door een deel van een verdrag slechts gevolgen indien het verdrag dit toelaat of indien de andere verdragsluitende Staten en verdragsluitende organisaties of, al naar gelang het geval, de verdragsluitende organisaties hiermede instemmen.
2. De instemming van een Staat of een internationale organisatie gebonden te worden door een verdrag dat een keuze veroorlooft uit verschillende bepalingen, heeft slechts gevolgen indien duidelijk is aangegeven op welke van de bepalingen de instemming betrekking heeft.

<sup>51</sup> Artikel 2(d) van het Weens Verdragenverdrag van 1986 geeft de volgende definitie van een voorbehoud: "voorbehoud": een eenzijdige verklaring, ongeacht haar bewoording of haar benaming, afgelegd door een Staat of een internationale organisatie, wanneer deze een verdrag ondertekent, bekrachtigt, formeel bevestigt, aanvaardt of goedkeurt of daartoe toetreedt, waarmee deze Staat of internationale organisatie te kennen geeft het rechtsgevolg van zekere bepalingen van het verdrag in hun toepassing met betrekking tot deze Staat of organisatie uit te sluiten of te wijzigen”.

In deze redenering kan, wanneer de verklaring door het betreffende verdrag wordt geëist of toegelaten, zij als een door het verdrag geoorloofd voorbehoud worden gezien zelfs al verbiedt het verdrag overigens uitdrukkelijk elk voorbehoud.

Veelal wordt door het verdrag geëist dat (wezenlijke, relevante) wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling in een verklaring door de EU worden doorgegeven. Soms wordt in een verdrag geëist dat zowel de EU als haar Lidstaten die partij bij het verdrag worden een verklaring afleggen omtrent de aan de EU overgedragen bevoegdheden.

De variatie in de afgelegde verklaringen heeft als consequentie dat in ieder specifiek geval opnieuw zal moeten worden gezien of een derde staat voldoende geïnformeerd kan worden geacht over de EU bevoegdheidsverdeling.

#### 3.4.6 *De disconnectie- of transparantieclausule. Alternatief voor bevoegdheidsverklaringen?*

In bepaalde gevallen zijn in multilaterale verdragen, waarbij zowel de Lidstaten als de EU partij zijn, zogenaamde disconnectieclausules opgenomen. Deze clausules werden oorspronkelijk opgenomen in verdragen, waarbij de EU geen partij kon worden. Zij verklaarden dat de EU lidstaten die partij zijn bij het desbetreffende verdrag, onderling Gemeenschapsrecht zouden toepassen en niet de regels van het verdrag, behalve voorzover er geen gemeenschapsrecht bestond op het terrein dat door het verdrag in kwestie werd bestreken.<sup>52</sup>

Toen in een later stadium verdragen (het ging oorspronkelijk met name om de Raad van Europa conventies) geopend werden voor toetreding van (toen nog) de EG naast haar Lidstaten, veranderde echter de functie van dit soort clausules. In het kader van gemengde akkoorden kon deze functie niet méér zijn dan de overige partijen ervan op de hoogte brengen dat het betreffende verdrag als zodanig niet tussen de Lidstaten kon worden toegepast, voorzover er Europese uitvoeringswetgeving op het terrein van de conventie in de Unie van kracht was. De ILC besteedde vervolgens enige aandacht aan de clausules en de kritiek daarop.<sup>53</sup> Zij kwam tot de conclusie, dat zolang de clausules vrijelijk onderhandeld werden tussen de partijen, deze internationaalrechtelijk in orde waren, vooral omdat het erop leek dat de disconnectieclausules het oogmerk hadden de verdere ontwikkeling van het EU recht veilig te stellen *zonder* het voorwerp en doel van het betrokken verdrag in de waagschaal te stellen. Voorwaarde was wel dat het Unierecht, ook bij toekomstige wijziging, in lijn met dat verdrag zou blijven.

De discussies over dit onderwerp leidden uiteindelijk tot een in het kader van de Raad van Europa in 2005 overeengekomen nieuwe formulering van de disconnectieclausule, als volgt:

---

<sup>52</sup> De functie van de clausule was een gemeenschapsrechtelijke, namelijk dat de Lidstaten zich op die manier beschermden tegen een eventuele inbreukprocedure van de Commissie.

<sup>53</sup> In de zogenaamde Fragmentatie-studie, UN doc. A/CN.4/L.682, paras. 219 en 289-294.

“Parties which are Members of the European Union shall, in their mutual relations, apply Community and European Union rules in so far as there are Community and European Union rules governing the particular subject concerned and applicable to the specific case, without prejudice to the object and purpose of the present Convention and without prejudice to its full application with other Parties.”

Hierbij kan men zich overigens de vraag stellen wat het nut is van een dergelijke clause, als er sprake is van een gemengd verdrag en vooral wanneer zo'n verdrag vergezeld wordt van een verklaring over de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de Lidstaten. De clause zou bovendien beter “transparantieclause” (een eveneens gangbare term) dan “disconnectieclause” genoemd kunnen worden, omdat immers de Unie en haar Lidstaten zich in het geheel niet wensten los te maken van hun verplichtingen onder het verdrag.<sup>54</sup> Dienovereenkomstig worden tegenwoordig ten hoogste nog unilaterale verklaringen afgelegd langs de volgende lijnen en vaak *naast* een bepaling die de EU de verplichting oplegt een verklaring over de bevoegdheidsverdeling te maken:

“As regards Community competences described in the Declaration pursuant to Article xx of the Convention, the Community is bound by the Convention and will ensure its due implementation. It follows that the Member States of the Community which are parties to the Convention in their mutual relations apply the provisions of the Convention in accordance with the Community’s internal rules and without prejudice to appropriate amendments being made to these rules.”<sup>55</sup>

Concluderend kan men stellen dat

- a) disconnectieclausules in de ouderwetse zin nog steeds nuttig kunnen zijn, als de situatie waarin zij oorspronkelijk gebruikt werden, zich opnieuw voordoet;
- b) transparantieclausules, of beter: -verklaringen, een zeker nut kunnen hebben, indien er geen sprake is van een verklaring over de verdeling van bevoegdheden in een gemengd verdrag, zoals in bijv. de Conventies van de Raad van Europa; in die omstandigheden kunnen zulke clausules of verklaringen dus inderdaad een *alternatief* zijn voor bevoegdheidsverklaringen;
- c) transparantieverklaringen niet bijzonder noodzakelijk zijn, als in het geval van een gemengd verdrag de Unie en haar lid-staten de verplichting is opgelegd een verklaring af te geven over de bevoegdheidsverdeling, maar toch een zeker nut hebben om te verduidelijken dat de Lidstaten van de Unie onderling niet het

---

<sup>54</sup> In die zin eveneens Frank Hoffmeister, “The contribution of EU practice to international law”, in: Marise Cremona ed., *Developments in EU External Relations Law*, OUP Oxford 2008, 37-127, pp. 66-69.

<sup>55</sup> Zie bijvoorbeeld de verklaring bij de *UN Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Besluit van de Raad 2006/515, Pb. 2006, L 201, p.15, Annex 2.

volledige verdrag zullen toepassen, omdat daarover uitvoeringswetgeving van de Unie tussen hen zal gelden.

Deze conclusies komen in grote lijnen overeen met de conclusies van de Comités van volkenrechtelijke adviseurs van de EU en van de Raad van Europa.<sup>56</sup>

### 3.5 Ongeldigheid en Aansprakelijkheid

#### 3.5.1 Ongeldigheid

Een specifieke vraag is die naar de internationaalrechtelijke consequenties van verdragsluiting door de EU op terreinen waarop zij geen bevoegdheid bezat.

In paragraaf 3.4.2 werd er al op gewezen dat artikel 27 van de Verdragen inzake het Verdragenrecht van 1969 en 1986 bepaalt dat een staat of organisatie zich niet kan beroepen op het eigen, interne recht als rechtvaardiging voor niet-nakoming van een verdrag. Uit Artikel 46 van het Verdragenverdrag van 1986<sup>57</sup> blijkt voorts de algemene regel dat het verdragenrecht geen rekening houdt met de institutionele inrichting van een internationale organisatie voor geldige totstandkoming van een verdrag. Het verdragenrecht verdiept zich in beginsel niet in de vraag of de EU op grond van het interne Europees recht partij kan worden bij een verdrag (zie ook artikel 6 van het Verdragenverdrag van 1986), noch in de verdeling van bevoegdheden – en daarmee van verdragsverplichtingen – tussen de EU en haar Lidstaten. In het licht van de goede trouw mogen, als er geen bevoegdheidsverklaring is afgegeven (zie hiervoor paragraaf 3.4.3 en verder), de andere verdragsluitende staten en organisaties uitgaan van volledige handelingsbevoegdheid van de Lidstaten respectievelijk van de EU naar gelang hun feitelijk handelen.

Als de EU partij wordt bij een verdrag zonder volgens het Europees recht daartoe (volledig) bevoegd te zijn, kan zij zich dus niet beroepen op dat Europees recht om haar uiting van gebondenheid aan het verdrag ongeldig te maken, en zal zij op het internationaalrechtelijke plan toch gebonden zijn. Hetzelfde geldt overigens voor EU Lidstaten die zelfstandig partij worden bij een verdrag terwijl de bevoegdheidsverdeling binnen de EU dat niet toestaat (zie artikel 46 (1) van zowel het Verdragenverdrag van 1969 als het Verdragenverdrag van 1986). Voorts moet worden opgemerkt dat in de volkenrechtelijke praktijk in het algemeen een beroep op de uitzondering vervat in artikel 46 (geen beroep mogelijk *tenzij* de schending van intern recht onmiskenbaar is en een regel

---

<sup>56</sup> Zie doc. CAHDI(2008) 1 rev.

<sup>57</sup> “[...] 2. Het feit dat de instemming van een internationale organisatie door een verdrag gebonden te worden, is gegeven in strijd met de regels van de organisatie betreffende de bevoegdheid tot het sluiten van verdragen, mag door die organisatie niet worden aangevoerd ter ongeldigheidsverklaring van die instemming, tenzij die strijdigheid onmiskenbaar was en een regel van fundamenteel belang betrof.

3. Een strijdigheid is onmiskenbaar indien zij bij objectieve beschouwing duidelijk is voor iedere staat of iedere internationale organisatie die zich ten dezen overeenkomstig het gangbaar gebruik van Staten en, al naar gelang het geval, van internationale organisaties, en te goeder trouw gedraagt.”

van fundamenteel belang betreft) nooit is gehonoreerd. Deze kennelijk zeer hoge drempel voor een succesvol beroep op het interne recht van een staat of organisatie om de eigen binding aan een verdrag ongeldig te maken is door het Hof van Justitie van de EU overigens volledig aanvaard.<sup>58</sup>

### 3.5.2 Aansprakelijkheid

In dit verband komt verder de vraag op of in geval van een verdrag waarbij EU en Lidstaten partij zijn, ongeacht de onderlinge bevoegdheidsverdeling, elk aansprakelijk is voor eventuele niet-naleving van bepalingen in het gehele verdrag.<sup>59</sup> Of zijn Lidstaten en Unie alleen gebonden aan, en aansprakelijk voor, dat deel van het verdrag waarvoor zij bevoegd zijn? Zo ja, betreft het dan bevoegdheid op het moment van verdragsluiting, of op het moment dat zij erop worden aangesproken?

Een voorbeeld van een specifieke aansprakelijkheidsregeling is Annex IX van het *VN Verdrag inzake het recht van de zee*, die voorziet in hoofdelijke en gezamenlijke aansprakelijkheid van de EU en de Lidstaten wanneer niet binnen een bepaalde tijd de drager(s) van de aansprakelijkheid kenbaar wordt/worden gemaakt. Deze bepaling wordt door praktijkdeskundigen beschouwd als effectief. Overigens maakt een dergelijke regeling uitgebreide competentieverklaringen bij toetreding overbodig. Een ander voorbeeld is het hiervoor (paragraaf 2.2 en paragraaf 3.4.4) al aangehaalde artikel 1(4) in combinatie met artikel 3 van het toetredingsverdrag van de EU tot het EVRM.

De CAVV beschouwt de formule gebruikt in het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* (maar dan zonder bevoegdheidsverklaring) als een adequate oplossing. Het zou een goede ontwikkeling kunnen zijn met het oog op de stroomlijning van het internationaal verkeer als de EU en haar Lidstaten inzetten op de opname van een dergelijke formule in multilaterale verdragen waarbij zowel EU als lidstaten partij zijn/willen worden. Bevoegdheidsverklaringen (en het aanpassen ervan) zijn dan niet meer nodig. Wanneer er sprake is van schending van een verplichting, kan het aan de Unie worden gelaten om

---

<sup>58</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof van Justitie van de EU in zaak C-327/91, *Frankrijk v. Commissie* en zaken C-317/04 en C-318/04, *Parlement v. Raad en Commissie* (de PNR-zaak).

<sup>59</sup> Deze vraag is bijzonder relevant in het kader van de nog door de EU te sluiten investeringsverdragen. Zoals al aangehaald in paragraaf 3.4.3 zijn in het Verdrag van Lissabon investeringsbeschermingsafspraken met derde landen (grotendeels) tot de exclusieve bevoegdheid van de EU gaan behoren. Er wordt gewerkt aan een EU verordening die de *interne* aansprakelijkheidsverdeling regelt in geval een investeerder uit een derde land op basis van een door de EU aangegane investeringsovereenkomst een claim neerlegt bij de EU en/of haar Lidstaten. Daarnaast zal moeten worden nagedacht over de vraag of en hoe de EU de interne aansprakelijkheidsverdeling ook in de verdragen met derde landen *extern* vorm wil geven.

In het huidige voorstel van de Europese Commissie (COM(2012) 335 final) zijn zowel de vraag wie (Unie of Lidstaat) als respondent optreedt als de vraag wie financieel aansprakelijk is, afhankelijk van de materie van het dispuut. Derde landen zullen zekerheid willen dat investeerders in ieder geval ergens terecht kunnen, hetgeen een regeling vergelijkbaar met de hierna aan te halen aansprakelijkheidsregeling van het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* tot een voor de hand liggende oplossing maakt (zoals inderdaad is voorzien in voornoemd Commissie voorstel dat per verdrag geregeld zal moeten worden).

derde staten te informeren wie in een specifiek geval daarvoor kan worden aangesproken, de EU of de Lidstaten (“de EU als *portal*”).

Als er niets is geregeld, moet aangenomen worden dat aansprakelijkheid voor niet-nakoming van een verdrag (of van een bindend besluit van een organisatie) samenhangt met de aanspreekbaarheid voor nakoming (zie ook paragraaf 3.4.2 hierboven). Wanneer de Unie respectievelijk de Lidstaten gehouden zijn tot nakoming van alle verplichtingen in een verdrag (ongeacht de interne verdeling van bevoegdheden), zal de aansprakelijkheid voor niet-nakoming navenant gelden.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat het Hof de *gezamenlijke* (niet hoofdelijke) aansprakelijkheid van de EU en Lidstaten aanneemt indien met betrekking tot een (bilateraal) gemengd akkoord zonder competentieverdeling naar internationale aansprakelijkheid wordt gekeken. Dit wordt door het Hof duidelijk gescheiden van de interne verdeling van de eventueel te vervullen verplichtingen.<sup>60</sup>

Daarnaast is er de vraag naar de subsidiaire aansprakelijkheid van Lidstaten die zou optreden in vervolg op de aansprakelijkheid van de EU voor een onrechtmatige handeling zoals verdragsbreuk, die uitsluitend aan de EU wordt toegerekend. Dit staat los van een plicht tot nakoming van de Lidstaten. In het internationale aansprakelijkheidsrecht is tot dusver de conclusie dat een algemene volkenrechtelijke regel inzake subsidiaire aansprakelijkheid van Lidstaten wanneer een internationale organisatie niet aan haar verplichtingen kan voldoen, niet bestaat. Dit was de conclusie van het *Institut de Droit International* in 1995. Uit de door de *International Law Commission* opgestelde ontwerp-artikelen inzake aansprakelijkheid van internationale organisaties uit 2011<sup>61</sup> – in het bijzonder artikel 62 – blijkt dezelfde opvatting. Een verplichting voor Lidstaten om de organisatie van middelen te voorzien om haar juridische aansprakelijkheid (financieel) te kunnen dragen, staat in het algemeen volkenrecht niet vast, maar kan onder EU recht wel worden afgeleid uit de eerder genoemde plicht tot samenwerking die rust op Unie en Lidstaten.

### **3.6 Concluderend**

Op dit moment kan (nog) niet worden gesteld dat de praktijk van verdragssluiting tussen EU, Lidstaten en derde staten heeft geleid tot algemene regels en beginselen van internationaal recht. Deze praktijk varieert sterk, al concentreert deze zich wel vaak rond

---

<sup>60</sup> Over *externe* aansprakelijkheid en de interne consequenties daarvan zie zaak C-316/91, *Parlement v. Raad* (EDF), van 1994. Over de *interne* aansprakelijkheid voor schending van verdragen waarbij de EU partij is, ook als deze gemengd van karakter zijn, bestaat de nodige jurisprudentie. Zie b.v. zaak C-13/00 (*Commissie v. Ierland*) over de uitvoering van de kernbepalingen van de Bern Conventie tengevolge van de sluiting van de TRIPs overeenkomst en zaak C-239/03 (*Commissie v. Frankrijk*) over lozingen van slib in het *Etang de Berre* in strijd met de Conventie over de tellurische verontreiniging van de Middellandse Zee.

<sup>61</sup> *Draft articles on the responsibility of international organizations*, 2011, *Yearbook of the International Law Commission*, 2011, Vol. II, Part Two.



dezelfde punten, namelijk die betrekking hebben op de bevoegdheidsverdeling tussen EU en Lidstaten. Maar het is in de eerste plaats verdragspraktijk, die voor praktijkjuristen in de EU instellingen en de ministeries van de Lidstaten echter van groot belang is in de onderlinge betrekkingen.

Wanneer een verdrag geen specifieke bepalingen bevat betreffende de bevoegdheidsverdeling, gelden in ieder geval de algemene regels van het verdragenrecht. Deze zijn echter 'ééndimensionaal': zij maken geen onderscheid tussen de EU en andere verdragspartijen, in zoverre dat zij geen rekening houden met institutionele lagen *binnen* de EU, net zo min als met de bestuurlijke lagen binnen een federale Staat. In die gevallen is het ook extra lastig voor staten of andere organisaties vast te stellen met wie – organisatie of Lidstaten – de specifieke verplichtingen van het verdrag zijn aangegaan. Het versterkt de traditionele visie op de EU bevoegdheidsverdeling als een 'interne aangelegenheid' waarmee andere actoren niet direct te maken (hoeven) hebben.

Het internationaal recht gaat immers in beginsel uit van een enkelvoudige juridische entiteit zonder rekening te houden met samenstellende delen of institutionele lagen. Dit ééndimensionale bereik kan bij rechtsbetrekkingen met complexe internationale organisaties zoals de EU leiden tot onduidelijkheden en belemmeringen in het internationale verkeer. De onduidelijkheden komen dan voort uit de wisselwerking tussen het algemene volkenrecht en het interne Unierecht. Het belang van een van buitenaf bezien duidelijke en tot op zekere hoogte vaste rolverdeling tussen de Unie en Lidstaten is groot. Echter, één en ander kan op dit moment in de rechtsontwikkeling niet helemaal worden opgelost met internationaalrechtelijke regels. Duidelijkheid zal moeten voortkomen uit afspraken met de EU per geval. Door de grote verscheidenheid van internationale instituties is het bovendien niet eenvoudig om 'vuistregels' te distilleren over bevoegdheidstoedeling en -verdeling uit de praktijk van internationale organisaties, die uiteindelijk zouden kunnen leiden tot algemeen volkenrechtelijke voorschriften. Pogingen hiertoe gedaan bijvoorbeeld in het kader van de codificatie van het verdragenrecht, liepen op niets uit.

#### *EU plicht tot openheid / informatie over interne inrichting*

Als algemene volkenrechtelijke regel in ontwikkeling kan op dit moment hoogstens gelden de verplichting voor organisaties om openheid te geven over hun bevoegdheidsverdeling op de terreinen waar extern wordt opgetreden. Die eis van kenbaarheid tezamen met de 'bewijslast' voor de organisatie, kwam al naar voren uit de discussies tijdens de tweede etappe van het proces van codificatie van het verdragenrecht, en was ook een element in de conclusies van het eindrapport van het *Institut de Droit International* in 1995 over de subsidiaire aansprakelijkheid van Lidstaten voor organisaties.

*Volkenrechtelijke goede trouw en de rechtsbetrekkingen tussen de EU, Lidstaten en derde staten, in het bijzonder in de context van andere internationale organisaties*

Wat ook naar voren komt, en passend is bij de hedendaagse rechtsopvatting, is de rol van de goede trouw. Op basis van de volkenrechtelijke goede trouw zouden derde staten geacht moeten worden in grote lijnen de interne bevoegdheidsverdeling van de EU te kennen, en ook daarmee rekening te houden. Een argument in deze redenering is dat vrijwel alle staten verdragen hebben gesloten met de EU en dat er in veel gevallen al gedurende lange tijd een intensieve samenwerking bestaat waaruit de complexiteit van de EU is gebleken.

Een gerechtvaardigde vraag is of er ontwikkelingen hebben plaatsgevonden of plaatsvinden die beperkingen van de contractsvrijheid met zich zouden brengen voor de EU-verdragspartners. Het Verdrag van Lissabon heeft geleid tot een veel grotere externe kenbaarheid van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de Lidstaten, juist ook op het gebied van de externe betrekkingen van de Unie (zie Artikelen 3 t/m 6 VEU). Met betrekking tot bepaalde onderwerpen van buitenlandse politiek, zoals de handelspolitiek en de monetaire politiek van de EMU, lijkt het bijvoorbeeld moeilijk vol te houden voor derde staten dat zij nog te goeder trouw met individuele EU Lidstaten kunnen onderhandelen met het oog op verdragssluiting; het is wellicht ook niet langer in overeenstemming met de volkenrechtelijke goede trouw (noch met de *interne* verhoogde goede trouw eis in Artikel 4(3) VEU) om te verwachten dat Lidstaten van de EU voort zullen kunnen gaan uitvoering te geven aan verplichtingen hen opgelegd door organen van internationale organisaties op gebieden waarvan eenvoudig door derden kan worden vastgesteld op basis van het Verdrag van Lissabon dat ze geheel of gedeeltelijk onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Deze overwegingen zouden de traditionele visie op de contractsvrijheid dan ook kunnen nuanceren. Op dit punt kan worden aangesloten bij de geest van het eerdergenoemde artikel 46(2),(3) van het Verdragenverdrag van 1986.

Meer in het bijzonder: waar organisaties zoals de EU een verantwoordelijkheid hebben duidelijkheid te verschaffen over hun institutionele inrichting, hebben derde staten en organisaties een verantwoordelijkheid deze informatie tot op zekere hoogte in overweging te nemen. En waar derde staten niet op de hoogte kunnen (worden geacht te) zijn van de bevoegdheidsverdeling tussen EU en Lidstaten, kan van hen ook niet worden verwacht dat zij daarmee rekening houden. Internationale rechtsbetrekkingen als zodanig worden beheerst door het beginsel van de goede trouw. De verplichtingen voortvloeiend uit de goede trouw gelden dus niet alleen voor derde staten maar ook voor de EU, die wordt geacht te voorkomen dat een derde staat in het ongewisse blijft ten aanzien van de vraag wie aanspreekbaar is in de EU constellatie. Ook in het regelmatig voorkomende geval dat de EU bevoegdheidsverdeling op een bepaald terrein verschuift terwijl de bevoegdheidsverklaring niet wordt aangepast, vervalt de goede trouw-verplichting voor derde staten: er kan niet worden verwacht dat zij (volledig) op de hoogte zijn van de verdeling van bevoegdheden binnen de institutionele sfeer van de EU. Daarentegen

verwerven derde staten een recht op basis van dezelfde goede trouw: zij mogen in beginsel afgaan op de bevoegdheidsverklaring zoals deze eerder is afgegeven (tenzij derde staten op andere gronden in redelijkheid hadden kunnen en moeten weten dat de bevoegdheidsverdeling was gewijzigd).

De CAVV acht deze overwegingen legitiem, maar wijst ook op het feit dat het voor grote staten met een uitgebreide juridische dienst eenvoudiger kan zijn rekening te houden met de interne Europese bevoegdheidsverdeling, dan voor kleine staten die een verdrag sluiten met de EU.

Aan de zijde van de EU bestaat begrijpelijke weerstand tegen al te gedetailleerde bevoegdheidsverklaringen. Bezien vanuit het perspectief van de Unie is het doel van de verklaring duidelijk te maken tegenover andere verdragsluitende partijen dat er voldoende competentie is voor toetreding tot een verdrag en/of het lidmaatschap van een organisatie, maar niet méér dan dat. Aanpassing van competentieverklaringen bij wijziging van de bevoegdheidsverdeling vindt immers vrijwel nooit plaats en heeft, vanwege de genoemde onderhandelingsinspanning, aanmerkelijke nadelen. Zoals reeds opgemerkt in paragraaf 3.4 beschouwt de CAVV de formule gebruikt in het VN *Verdrag inzake het recht van de zee* als een adequate oplossing.

#### 4. Vertegenwoordiging en woordvoering in internationale organisaties

**In hoeverre zijn dergelijke regels en beginselen van toepassing op de status van de EU en de vertegenwoordiging (inclusief woordvoering) van de EU bij internationale organisaties?**

**Welke internationaalrechtelijke kaders bepalen wie namens de EU het woord voert?**

##### 4.1 Algemeen

Het internationaal recht kent geen algemene regels omtrent de toelating tot en de vertegenwoordiging in internationale organisaties. Internationale organisaties zijn zelf bevoegd hieromtrent regels te stellen. Ook voor de EU geldt dus dat de toelating tot en de vertegenwoordiging in internationale organisaties wordt beheerst door de regels van die organisatie. De EU is in de praktijk wel bijzonder, gezien de complexe bevoegdheidsverdeling tussen Unie en Lidstaten, in het geval van gedeelde bevoegdheden en multilaterale verdragen waarbij zowel EU als Lidstaten partij zijn.

Wie vervolgens woordvoerder is *namens* de Unie wordt in de eerste plaats bepaald door het Europees recht.<sup>62</sup> Degenen (Lidstaten of organen van de Unie) die in aanmerking komen om het woord te voeren, dienen overeenkomstig gemachtigd te worden, zodat zij voor de internationale organisatie in kwestie gelegitimeerd zijn. Dit laatste impliceert dat een EU-woordvoerder (een vertegenwoordiger van de EU instellingen of van de Lidstaten) als zodanig erkend moet worden door de betreffende organisatie. Daarnaast ligt voor de hand dat, wanneer Lidstaten op een duidelijk afgebakend bevoegdheidsgebied zelfstandig optreden binnen een verdragsregime of een internationale organisatie, die Lidstaten ook het woord voeren en niet de EU – net zoals dit andersom het geval is.

Dit alles met dien verstande dat het verdragsregime of de organisatie waarbinnen de EU en Lidstaten zich bewegen, de randvoorwaarden bepaalt. Ook als de EU over verregaande bevoegdheden beschikt op een bepaald terrein, zal zij zich niet dienovereenkomstig kunnen bewegen binnen een organisatie of een verdragsregime wanneer het oprichtingsverdrag en/of de institutionele structuur daarvan dit niet kan accommoderen. De EU zal dan vertegenwoordigd moeten worden door de Lidstaten (zoals bijvoorbeeld in de Internationale Arbeidsorganisatie), en/of afspraken moeten maken met de betreffende organisatie. Een voorbeeld van dit laatste is de *'enhanced observer status'* die de EU in 2011 heeft verworven binnen de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (zie hierna ook in paragraaf 4.3).

---

<sup>62</sup> Zie in dit verband ook zaak C-25/94, *Commissie v. Raad*, waarin het Hof van Justitie van de EU een besluit van de Raad annuleerde waarin de Raad had besloten dat de Lidstaten namens de EU het woord zouden voeren in de FAO t.a.v. een visserijconventie.

Wat betreft de status van de EU in internationale organisaties kan een preliminair onderscheid worden gemaakt tussen lidmaatschap en waarnemerschap.

#### ***4.2 De Europese Unie als volwaardig lid van een internationale organisatie***

In deze situatie zijn de Unie en in de meeste gevallen haar Lidstaten gelijkwaardige leden en hangt het af van het onderwerp van de agenda wie van hen het woord kan voeren. In het geval bevoegdheden exclusief bij de EU liggen (zoals op verreweg de meeste WTO dossiers) zullen Lidstaten de onderhandelingen en woordvoering overlaten aan de EU.

De EU participeert in deze gevallen in organen van verdragen en de vergaderingen van de partijen van internationale organisaties omdat zij partij is bij het verdrag c.q. lid van de organisatie. De meeste verdragen bevatten geen bijzondere bepalingen met betrekking tot de participatie van de EU en haar Lidstaten in organen van verdragen en internationale organisaties, anders dan dat de bevoegdheden van de EU en haar Lidstaten en met name de rechten en in het bijzonder het stemrecht niet gezamenlijk mogen worden uitgeoefend. De praktijk geeft een gevarieerd beeld. Soms is er geen volledige duidelijkheid. Het (herziene) Statuut van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht van 1955 is bijvoorbeeld niet geheel duidelijk t.a.v. de participatie van de EU in de organen van de Haagse Conferentie (zie hierna ook in paragraaf 4.3).

Problemen kunnen rijzen wanneer een verdrag voorziet in de instelling van organen met een beperkt lidmaatschap. Zie bijvoorbeeld het onder het UNESCO Culturele Diversiteitsverdrag<sup>63</sup> van 2005 ingestelde intergouvernementele comité, dat moet bestaan uit achttien op basis van billijke geografische vertegenwoordiging gekozen personen. Volgens artikel 23(1) van het UNESCO verdrag kunnen slechts achttien vertegenwoordigers van *Staten* partijen in het comité worden gekozen. Bijzondere bepalingen treft men ook aan in het Statuut van de FAO. Volgens artikel 2(9) van dat Statuut zal de EU voor zaken die binnen haar bevoegdheid vallen mogen deelnemen aan elke vergadering van de FAO waaraan ook haar Lidstaten mogen deelnemen, met inbegrip van vergaderingen van de Raad of een ander orgaan, met uitzondering van de hieronder genoemde organen waarvoor beperkingen gelden ten aanzien van het lidmaatschap. De EU kan ook niet worden gekozen of benoemd in zo'n orgaan. Zo kan volgens het Algemeen Reglement van de FAO de Vergadering van de FAO besluiten dat de EU niet zal participeren in de Geloofsbrieven Commissie, de Algemene Commissie of enig ander orgaan van de Vergadering betreffende het interne functioneren van de Vergadering (Regel XLIII(2)). De EU zal ook geen functie in de Vergadering of de Raad of enig hulporgaan daarvan kunnen vervullen (Regels XLIII(3) en XLIV). Tevens zal

---

<sup>63</sup> Verdrag betreffende de bescherming en de bevordering van de diversiteit van cultuuruitingen, Parijs, 20 oktober 2005, *Trb.* 2007-89.

de EU niet kunnen participeren in de Programma Commissie, de Financiële Commissie en de Commissie Constitutionele en Juridische Vraagstukken (Regel XLVI).

Soortgelijke bepalingen treft men aan in het Reglement van de van de door de FAO samen met WHO opgerichte Codex Alimentarius Commissie. De EU kan voor zaken binnen haar bevoegdheid deelnemen aan iedere vergadering van de Commissie of haar hulporganen waaraan ook haar Lidstaten mogen deelnemen (Regel 2(2)), maar kan niet worden gekozen of benoemd of een functie bekleden in de Commissie of enig hulporgaan en evenmin deelnemen aan stemmingen voor verkiesbare plaatsen in de Commissie en haar hulporganen (Regel 2(4)).

In 2005 werd door de Europese Gemeenschap enerzijds en een aantal Zuid- en Oost-Europese landen anderzijds de *Energy Community*<sup>64</sup> opgericht. In de organen daarvan heeft iedere partij in beginsel één stem (artikel 77), doch voor een bepaalde categorie van besluiten is een tweederde meerderheid vereist met inbegrip van een positieve stem van de (inmiddels) Europese Unie (artikel 83) terwijl voor een andere categorie van besluiten alleen de staten-partijen stemrecht hebben (artikel 80).

Op 30 juni 2007 besloot de Raad van de Wereld Douane Unie (WCO) het verzoek van de Europese Gemeenschap te honoreren om per 1 juli 2007 lid te worden. Op grond van dat besluit geniet de EU thans op interim basis rechten en plichten “akin to those enjoyed” door WCO leden. Volledige toetreding zal pas mogelijk zijn als het amendement op de *Convention establishing a Customs Co-operation Council*, dat het voor economische unies en douane unies mogelijk maakt lid te worden, door de leden van de Wereld Douane Unie is geratificeerd.

#### ***4.3 De Europese Unie participeert als waarnemer of heeft een andere status als niet-lid***

Wanneer de EU niet als verdragspartij of als lid van een internationale organisatie kan optreden, heeft zij vaak wel een positie als waarnemer bij een verdrag of internationale organisatie verworven, waarvan de inhoud door het betreffende (oprichtings)verdrag en de reglementen van orde wordt bepaald. Afhankelijk van de regels van de organisatie kan de EU dan deelnemen aan onderhandelingen op een dossier waar zij (gedeeltelijke of exclusieve) bevoegdheid heeft. In de meeste gevallen zal de EU geen stemrecht hebben en zullen de Lidstaten op die terreinen waar zij volgens het EU recht niet volledig bevoegd zijn, het standpunt van de EU moeten uitdragen.

Soms heeft de EU haar positie kunnen versterken. Eerder is al gewezen op het feit dat de Algemene Vergadering van de VN in mei 2011 aan de EU als eerste niet-statelijke actor het recht heeft gegeven tijdens vergaderingen te interveniëren, te antwoorden en mondelinge voorstellen en amendementen in te dienen.<sup>65</sup> Deze ‘verhoogde

---

<sup>64</sup> *Verdrag tot oprichting van de energiegemeenschap*, 25 oktober 2005, PbEU 2006, L 198/18.

<sup>65</sup> AVVN Resolutie van 10 mei 2011, UN Doc. A/Res/65/276.

waarnemersstatus' ('*enhanced status*') maakte het ook mogelijk voor de EU mededelingen m.b.t. het werk van de AVVN of door de VN gesponsorde bijeenkomsten rechtstreeks te verspreiden, en – *last but not least* – te spreken in de rij van vertegenwoordigers van regionale statengroepen, en niet, zoals bijvoorbeeld de Arabische Liga of het Rode Kruis, pas nadat alle Lidstaten aan het woord zijn geweest. Zelfs als 'bijzondere' waarnemer heeft de EU echter in de Algemene Vergadering geen stemrecht noch het recht resoluties of besluiten te co-sponsoren of kandidaten voor te stellen.

Ook bij andere internationale organisaties is de EU er soms in geslaagd haar positie in bepaalde verdragen of internationale organisaties te versterken door separate overeenkomsten, briefwisselingen of memoranda, zoals blijkt uit de onderhandelingen in het kader van de Wereldgezondheidsorganisatie over de nieuwe *International Health Regulations* en in het kader van UNESCO inzake de onderhandelingen over het UNESCO Culturele Diversiteitsverdrag .

Overigens hoeft het feit dat de EU geen verdragspartij is of lid van een internationale organisatie, niet altijd (alleen) te wijten te zijn aan externe belemmeringen. Het kan in een aantal gevallen ook worden toegeschreven aan gebrek aan medewerking van de Lidstaten waardoor een machtiging van de Raad voor toetreding van de EU tot een verdrag of organisatie niet mogelijk is.

#### **4.4 Stemrecht**

Het stemrecht wordt, zoals alle vormen van deelname en vertegenwoordiging, bepaald door het verdragsregime of de organisatie waarbinnen de EU participeert en eventueel door aanvullende afspraken. De praktijk is ook hier gevarieerd. Wanneer de EU partij is en de lidstaten niet – zoals in sommige visserij-organisaties – heeft de EU één stem of zijn bijzondere stemprocedures van toepassing. Wanneer in verdragen waarbij zowel de Unie als de Lidstaten partij zijn expliciet een bepaling is opgenomen ten aanzien van de uitoefening van het stemrecht, heeft deze bepaling onveranderlijk de strekking dat de EU en de Lidstaten niet gelijktijdig het stemrecht mogen uitoefenen en dat de EU evenveel stemmen mag uitbrengen als er Lidstaten partij bij het verdrag zijn of waartoe deze Lidstaten gerechtigd zouden zijn. De EU beschikt dus in de meeste gevallen over 28 stemmen, en niet over 28+1, behalve in enkele heel specifieke gevallen.<sup>66</sup>

Behalve de gebruikelijke formule inzake de uitoefening van het stemrecht in artikel 2(10) van het Statuut van de FAO bevat het Algemeen Reglement van de FAO nog de bepaling dat elk lid van de FAO het recht heeft de EU of de Lidstaten te verzoeken mee te delen wie bevoegd is voor een bepaalde aangelegenheid. Voorts dienen voorafgaand aan elke vergadering van de FAO de EU of de Lidstaten mee te delen wie bevoegd is voor de aangelegenheden die worden besproken en wie het stemrecht uitoefent voor elk van de

---

<sup>66</sup> Bijvoorbeeld in intellectuele eigendomsverdragen waar een separaat Europees eigendomsrecht bestaat.

agendapunten. In gevallen waarbij zowel zaken waarvoor de EU bevoegd is als zaken waarvoor de Lidstaten bevoegd zijn aan de orde komen, zullen zowel de EU als de Lidstaten aan de besprekingen mogen deelnemen, maar zal de vergadering alleen rekening houden met het standpunt van EU of de Lidstaten die het stemrecht heeft/hebben (Regel XLII).

Het Reglement van de hierboven (paragraaf 4.2) al genoemde Codex Alimentarius Commissie bevat vergelijkbare bepalingen (Regel 2(5),(6),(7)) met dit verschil dat het aantal stemmen dat de EU mag uitbrengen afhangt van het aantal Lidstaten dat tijdens de stemming aanwezig is (Regel 2(3)).

Soortgelijke bepalingen als bij de FAO treft men aan in de (geamendeerde) 1949 *Overeenkomst tot oprichting van de Algemene Visserijcommissie voor de Middellandse Zee* (artikel 2(5),(6)). De door de Europese Unie voor die overeenkomst afgelegde verklaring geeft dan ook precies aan voor welke agendapunten de EU of de Lidstaten het stemrecht zullen uitoefenen.



## 5. Effectuering relevante volkenrechtelijke regels en beginselen

### Op welke wijze kan de inachtneming van relevante volkenrechtelijke regels en beginselen het beste worden geëffectueerd?

In gevallen waar zowel de EU als de Lidstaten participeren in een internationale organisatie of een verdragsregime zullen dus tussen de EU en de Lidstaten onderling, en met de organisatie en de andere leden, afspraken moeten worden gemaakt omtrent de deelneming aan onderhandelingen en de woordvoering. Voor de EU en haar Lidstaten is het zinvol zoveel mogelijk op te treden als een eenheid, om daarmee tegemoet te komen aan interne eisen rondom consistentie in EU buitenlands beleid en om effectiever te zijn.

Voor andere staten en internationale organisaties moet in elk geval duidelijk zijn wanneer de EU spreekt op basis van haar eigen bevoegdheden, wanneer de EU het woord voert (mede) namens de Lidstaten en wanneer Lidstaten spreken namens de EU. Een intern document uit 2011<sup>67</sup> geeft daarvoor enkele handvatten, maar het weerspiegelt vooral interne EU-afspraken (die overigens niet door alle EU instellingen ten volle worden gedeeld).<sup>68</sup> Het genoemde document bevat de volgende regels:

- “• The EU can only make a statement in those cases where it is competent and there is a position which has been agreed in accordance with the relevant Treaty provisions.
- External representation and internal coordination does not affect the distribution of competences under the Treaties nor can it be invoked to claim new forms of competences.
- Member States and EU actors will coordinate their action in international organisations to the fullest extent possible as set out in the Treaties.
- The EU actors and the Member States will ensure the fullest possible transparency by ensuring that there is adequate and timely prior consultation on statements reflecting EU positions to be made in multilateral organisations.
- Member States agree on a case by case basis whether and how to co-ordinate and be represented externally. The Member States may request EU actors or a Member

---

<sup>67</sup> “EU Statements in multilateral organisations - General Arrangements”, Council of the European Union, 24 October 2011.

<sup>68</sup> De tekst bevat daarom ook een ‘disclaimer’: “The adoption and presentation of statements does not affect the distribution of competences or the allocation of powers between the institutions under the Treaties. Moreover, it does not affect the decision-making procedures for the adoption of EU positions by the Council as provided in the Treaties.”

Vergelijk bijvoorbeeld in de meer specifieke context van de FAO: Europese Commissie, *Rol EU in de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO): nieuwe catalogus van bevoegdheden en afstemming tussen Raad en Commissie over uitoefening rechten lidstaten in de FAO*, COM(2013) 333 Final (29 mei 2013).

State, notably the Member State holding the rotating Presidency of the Council, to do so on their behalf.

- Member States will seek to ensure and promote possibilities for the EU actors to deliver statements on behalf of the EU.
- Member States may complement statements made on behalf of the EU whilst respecting the principle of sincere cooperation.
- EU representation will be exercised from behind an EU nameplate unless prevented by the rules of procedure of the forum in question.
- EU actors will conduct local coordination and deliver statements on behalf of the EU unless prevented by the rules of procedure of the forum concerned (default setting). Where practical arrangements such as those at the World Trade Organisation, at the Food and Agricultural Organisation and in burden sharing exist for coordination and/or representation, such arrangements will be implemented for the preparation and delivery of the statement on behalf of the EU from behind the EU nameplate.”

Met de geleidelijk verdergaande overgang van externe bevoegdheden van de Lidstaten naar de EU (mede vanwege de instelling van de Europese Dienst voor Extern Optreden en de hervorming van de voormalige vertegenwoordigingen van de Europese Commissie tot ‘Delegaties van de Unie’) is een verdere stroomlijning van de ontwikkelingen relevant. Nu het internationaal recht op dit punt veel vrijheid laat aan de interne regels van internationale organisaties, veel staten participeren in verschillende organisaties, en – tegelijkertijd – de EU als eigenstandige internationale actor niet meer weg te denken is, lijkt de formulering van een aantal basisregels omtrent de participatie van de EU die in de verschillende arrangementen kunnen terugkeren, te kunnen bijdragen aan de stroomlijning van het internationale verkeer.

Immers, voortdurend moet duidelijk zijn dat iedere interne afstemming van taken ook (impliciet of expliciet) aanvaard wordt door de betreffende internationale organisatie. De aanvaarding van algemene basisregels zoals hiervoor aangehaald door derde staten en organisaties lijkt ambitieus. Meer uniformiteit in de afspraken tussen de EU en Lidstaten over de posities in verschillende organisaties en verdragsregimes, kan echter een aanzet vormen voor de vorming van een praktijk die op den duur ook binnen het internationaal recht een normatief karakter krijgt, in die zin dat derde staten zich erdoor kunnen laten leiden.



## **Bijlage I**

Adviesaanvraag Extern optreden EU d.d. 18 december 2012



Aan de Voorzitter van de  
Commissie Advies voor Volkenrechtelijke  
Vraagstukken  
Prof. dr. M.M.T.A. Brus  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Datum: 18 december 2012

**Error!** Adviesaanvraag extern optreden EU en internationaal recht

Geachte heer Brus,

De Europese Unie neemt sinds jaar en dag deel aan het internationaal verkeer, onder andere door deelname aan verdragen en internationale organisaties. Dit optreden speelt zich af binnen kaders van internationaal recht, zoals de regels voor deelname aan internationale organisaties. Nu het Verdrag van Lissabon heeft geleid tot wijzigingen in de vertegenwoordiging van de EU bij internationale organisaties vragen deze internationaalrechtelijke aspecten opnieuw aandacht.

Een kernvraag daarbij is, welke kaders het internationaal recht geeft voor het internationaal optreden van de EU door partij te worden of te zijn bij verdragen, waaronder oprichtingsverdragen van internationale organisaties. Daarbij is onder andere van belang in hoeverre niet-lidstaten van de EU aan de tussen de organisatie en haar lidstaten overeengekomen bevoegdheidsverdeling vanuit internationaalrechtelijk oogpunt gebonden zijn.

Naar aanleiding hiervan zou ik graag een antwoord ontvangen op de volgende vragen:

1. Zijn er algemene regels of beginselen van internationaal recht die in acht moeten worden genomen wanneer de EU partij wil worden bij een (oprichtings)verdrag en, als de EU partij is, tijdens de looptijd van dat verdrag?
2. In hoeverre zijn dergelijke regels en beginselen van toepassing op de status van de EU en de vertegenwoordiging (inclusief woordvoering) van de EU bij internationale organisaties?
3. Op welke wijze kan de inachtneming van deze regels en beginselen het beste worden geëffectueerd?

4. Vaak wordt gevraagd om een verklaring over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar lidstaten. Wat is het rechtsgevolg van een dergelijke verklaring, zowel in de relatie tussen de EU en haar lidstaten als ten opzichte van derde staten? En hoe moet internationaalrechtelijk worden omgegaan met het dynamische karakter van de verhoudingen binnen de Unie naast het statische karakter van een bevoegdheidsverklaring?
5. Welke internationaalrechtelijke kaders bepalen wie namens de EU het woord voert?

Gaarne ontvang ik uw advies zo mogelijk uiterlijk 1 juli 2013.

Frans Timmermans  
Minister van Buitenlandse Zaken

## **Bijlage II**

Bevoegdheidsverklaringen in de praktijk





## **Bevoegdheidsverklaringen in de praktijk**

### Verklaringen met verwijzing naar EU-recht

In een aantal bevoegdheidsverklaringen wordt verwezen naar specifieke bepalingen in het EU *acquis*. Zo is de bij de toetreding van de Europese Economische Gemeenschap tot het Statuut van de FAO afgelegde verklaring zeer uitgebreid met verwijzing naar vele EGKS/EEG/Euratom/EU-verdragsartikelen en de mededeling dat de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap “is, by its nature, subject to continuous change” en dat de EG “will make further declarations whenever the need arises”.

Zeer uitvoerig is ook de door de Europese Gemeenschap afgelegde verklaring bij het *VN Verdrag inzake het recht van de zee* van 1982 en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dit verdrag van 1994, met in een aanhangsel een uitgebreide lijst van communautaire besluiten en verdragen waarbij de Gemeenschap partij is en waarop de Gemeenschap haar exclusieve dan wel met de Lidstaten gedeelde bevoegdheid baseert.

De door de Europese Gemeenschap bij het *Straddling Fish Stocks* verdrag van 1995 afgelegde verklaring geeft de bevoegdheid van de Gemeenschap slechts in zeer algemene termen weer. Zeer summier is ook de verklaring van de Europese Gemeenschap bij de Tropisch Houtovereenkomst van 2006 waarin de Gemeenschap m.b.t. handelszaken verklaart exclusieve bevoegdheid te bezitten en gedeelde bevoegdheid met de Lidstaten m.b.t. milieuzaken en ontwikkelingssamenwerking. Datzelfde geldt voor de verklaring bij het *Verdrag inzake grensoverschrijdende gevolgen van industriële ongelukken* van 1992, waarin m.b.t. slechts een enkele richtlijn wordt gezegd dat deze “cover matters which are the subject of [the said Convention]” en dat wat betreft de toepassing van de conventie “the Community and its Member States are responsible, within their respective spheres of competence”.

### Verklaringen met verwijzing naar verdragsbepalingen

In plaats van een verwijzing naar het EU *acquis* vindt in een verklaring soms voornamelijk een verwijzing plaats naar specifieke bepalingen in een verdrag ten aanzien waarvan exclusieve of gedeelde bevoegdheid bestaat, zoals in de verklaring van Euratom bij het *Weens Nucleair veiligheidsverdrag* van 1994 of de verklaring van de Europese Gemeenschap bij het *VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerd misdad*.

### Verklaringen met de toezegging nadere informatie te geven

In de verklaring bij een aantal verdragen vindt geen specifieke vermelding van communautaire besluiten of verdragen meer plaats waarop de bevoegdheid van de EU wordt gebaseerd, maar wordt door de EU toegezegd die informatie aan een instantie van het betreffende verdrag door te geven alsmede wijzigingen daarin. Zie bijvoorbeeld de verklaringen bij het *Verdrag van Stockholm* van 2001, informatie aan de Conferentie van

Partijen, bij het Cartagena *Biosafety Protocol* van 2000 en bij het PIC verdrag van Rotterdam van 2001.

## **Bijlage III**

Leden van de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken



## **Leden van de Commissie van Advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken**

### *Voorzitter*

Prof. dr. W.G. Werner

### *Leden*

Dr. C.M. Brölmann

Dr. A.G. Oude Elferink

Prof. dr. T. D. Gill

Prof. dr. L.J. van den Herik

Prof. dr. N.M.C.P. Jägers

Prof. dr. J.G. Lammers

Prof. dr. R.A. Wessel

### *Toegevoegd lid*

Prof. dr. P.J. Kuijper

### *Ambtelijk adviseur*

Prof. dr. E. Lijnzaad

### *Toegevoegd ambtelijk adviseur*

Dr. M.K. Bulterman

### *Secretaris*

Mr. D. Klaasen, LL.M.

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

Telefoon: 070 348 6724

Fax: 070 348 5128

Website: [www.cavv-advies.nl](http://www.cavv-advies.nl)

De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken adviseert de regering en de Staten-Generaal over vraagstukken van internationaal recht.







Postbus 20061  
2500 EB Den Haag  
Telefoon: 070 348 6724  
Fax: 070 348 5128  
Website: [www.cavv-advies.nl](http://www.cavv-advies.nl)

De Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken adviseert de regering en de Staten-Generaal over vraagstukken van internationaal recht.