

De "tweede pijler" van de Europese Unie: een vreemde eend in de bijt?

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) wordt binnen de Europese Unie soms als een "vreemde eend in de bijt" beschouwd. Een belangrijke reden hiervoor ligt in het beweerd intergouvernementele karakter van de GBVB-besluiten. Dit karakter zou van het GBVB niet meer dan een reguliere internationale samenwerkingsvorm maken die slechts om praktische redenen ondergebracht is bij de Unie en die interessanter is voor politicologen dan voor juristen. Eaton, bijvoorbeeld, verwacht op het terrein van het GBVB dan ook geen grote juridische problemen omdat het GBVB volgens hem grotendeels een codificatie is van de bestaande praktijk en vanwege het intergouvernementele karakter.¹ Ook de Nederlandse regering beklemtoonde het politieke karakter van de GBVB besluiten.² Vanwege dit politieke, of hooguit volkenrechtelijke, karakter dreigt het GBVB in kringen van Europeesrechtelijke deskundigen een ondergeschoven kindje te worden. In dit artikel wordt echter aangegeven dat het GBVB, ondanks het feit dat het buiten de communautaire rechtssfeer valt, verder gaat dan de traditionele internationale samenwerkingsvormen en dat het beleid in bepaalde opzichten het intergouvernementele niveau overstijgt, waardoor de verschillen met het Gemeenschapsrecht op een aantal belangrijke punten gerelativeerd worden.

De Europese Unie en het GBVB

Zoals bekend heeft het voorstel van het Nederlandse Voorzitterschap in 1991, dat een Europese Gemeenschap behelsde waarin het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid één van de beleidsterreinen was, het niet gered. Het GBVB is buiten de communautaire rechtsorde terecht gekomen. In het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is gekozen voor

* De auteur is verbonden aan de sectie Recht der Internationale Organisaties van het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht. Hij doet onderzoek naar de juridische aspecten van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie.

1. M.R. Eaton, "Common Foreign and Security Policy", in D. O'Keefe and P.M. Twomey, *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, etc.: Chancery Law Publishing, 1994, p. 215-225.

2. Zie voor de visie van de Nederlandse regering "Goedkeuring van het op 7 februari 1992 te Maastricht tot stand gekomen Verdrag betreffende de Europese Unie met protocollen, een overeenkomst betreffende de sociale politiek tussen de Lid-staten van de EG, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, en verklaringen" (hierna "Goedkeuring Maastricht"), Nader Rapport, TK 1991-1992, 22 647 (R 1437), A, p. 65.

een "pijlerstructuur". De belangrijkste, eerste, pijler omvat de drie Europese Gemeenschappen; de nieuwe samenwerkingsgebieden zijn terug te vinden in de "tweede pijler" (het GBVB) en de "derde pijler" (samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken).³ In het Verdrag zijn deze nieuwe pijlers terug te vinden in respectievelijk Titel V (die de "J-artikelen" omvat) en in Titel VI (de "K-artikelen"). Over deze structuur is sinds het verschijnen van de ontwerp teksten van het Verdrag al veel geschreven.⁴ Vergelijkingen met voorbeelden uit de architectuur lagen voor de hand en zijn dan ook veelvuldig gemaakt. Deze vergelijkingen liggen in de lijn van de bewering waarin de Unie vergeleken wordt met "a house which is half-built, a work in progress, suddenly abandoned by its builders".⁵ Hoewel deze rommelige structuur niet valt te ontkennen, kan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid gezien worden als een onlosmakelijk onderdeel van de Europese integratie en is het ook in het Verdrag van Maastricht formeel als zodanig erkend.

Het "bits and pieces"-karakter⁶ betekent niet dat de pijlers van de Unie als los zand aan elkaar hangen. Ondanks de verschillende velden van aandacht beschikt de Unie over "één institutioneel kader" (artikel C VEU). Dit kan toch niet anders gelezen worden dan dat op de verschillende aandachtsgebieden gebruik wordt gemaakt van dezelfde instellingen, zij het met "pijler-afhankelijke" functies. De nadruk die veel schrijvers leggen op het intergouvernemente-

3. Zie over de derde pijler het artikel van Curtin en Pouw in dit nummer van *SEW*. De bepalingen in de tweede pijler zijn niet van toepassing op het interne veiligheidsbeleid van de lid-staten. Voor deze problematiek wordt verwezen naar J.F.M. Pouw, *Naar een "Europees binnenlands veiligheidsbeleid"?* Europese samenwerking en de "autonomie" van nationale veiligheidsdiensten, Den Haag: Instituut Clingendael, mei 1995.

4. Zie bijvoorbeeld D.M. Curtin, "The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces", *CML Rev.*, nr 30, 1993, p. 17-69; U. Everling, "Reflections on the Structure of the European Union", *CML Rev.*, nr 29, 1992, p. 1053-1077; P.J.G. Kapteyn, "Inleidende beschouwingen over het Verdrag betreffende de Europese Unie", *SEW*, 1992, p. 667-673; T.C. Hartley, "Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement", *ICLQ*, april 1993, p. 213-237; P. VerLoren van Themaat, "Les défis de Maastricht - Une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons?", *RMG*, 1992, nr 356, p. 203-208; A. Pliakos, "La nature juridique de l'Union européenne", *RTDE*, 1993; T. Heukels en J. de Zwaan, "The Configuration of the European Union: Community Dimensions of Institutional Interaction", in D. Curtin en T. Heukels (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration: Essays in Honour of Henry G. Schermers, Vol. II.*, Dordrecht, etc.: Martinus Nijhoff Publishers, p. 195-228.

5. Editorial Comments "Post-Maastricht", *CML Rev.*, 1992, p. 201 e.v. Ook anderen maakten dergelijke vergelijkingen. Curtin stelt bijvoorbeeld dat "the alteration to the existing structure [...] reveals more of a bricoleur's amateurism than a master brick-layer's strive for perfection and attention to detail". Curtin, *op.cit.*, p. 24. Kapteyn maakt een vergelijking met het onderkomen van het Hof van Justitie: "een gebouw, men kan het mooi of lelijk vinden, maar in ieder geval markant, omringd door zich steeds uitbreidende laagbouw waarvan men op zijn best kan zeggen dat het, nog niet, het markante gebouw aan het oog onttrekt". Kapteyn, *op.cit.*, p. 667. En Wellenstein: "a building half-built with an institutional 'géométrie variable'", E.P. Wellenstein, "Unity, Community, Union - What's in a name?", Guest Editorial *CML Rev.*, 1992, p. 209.

6. Zie Curtin, *op.cit.*

le karakter van het GBVB geeft aan de desbetreffende organen (het Europees Parlement, de Raad en de Commissie) geen principiële eigen betekenis. In deze optiek worden de benodigde instellingen slechts "geleend" van de Gemeenschappen, waarmee duidelijk aangegeven wordt dat het GBVB niet over eigen instellingen zou beschikken.⁷ In een, zij het, formele benadering kan echter gewezen worden op artikel E VEU, dat stelt dat deze instellingen hun bevoegdheden uitoefenen op basis van zowel de Gemeenschapsverdragen als "de andere bepalingen van dit Verdrag". Onder deze andere bepalingen valt zonder twijfel ook het GBVB. Het lijkt er dus veel meer op dat de instellingen genoemd in artikel E beschouwd moeten worden als Unie-instellingen, die afhankelijk van het onderwerp besluiten nemen op grond van enerzijds de Gemeenschapsverdragen en anderzijds de bepalingen in de tweede of derde pijler. De Raad lijkt het hier in praktische zin mee eens te zijn nu hij zijn naam gewijzigd heeft in "Raad van de Europese Unie". Deze aanduiding wordt ook gebruikt als de Raad besluit op basis van Titel V van het Verdrag. Besluiten op dat terrein krijgen de afkorting "GBVB" mee in hun aanduiding ter onderscheiding van besluiten in de eerste of derde pijler. De Commissie heeft een naamsverandering aangekondigd tot "Europese Commissie". Ook het Europees Parlement laat zien dat hier meer duidelijkheid over moet komen. In de *Draft Constitution of the European Union* worden in artikel 13 als "institutions of the Union" genoemd: het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de Commissie en het Hof van Justitie.⁸ Hoewel een toezichthoudende rol van het Hof van Justitie op het GBVB door artikel L niet wordt toegestaan, hebben de Europese Raad, de Raad, de Commissie en het Europees Parlement een uitdrukkelijke taak in de tweede pijler (*infra*). Formeel blijven deze instellingen echter exact dezelfde, ook al geldt voor de drie laatstgenoemde dat hun *bevoegdheden* afhankelijk van het onderwerp in verschillende verdragen zijn te vinden. Als dit niet zo zou zijn, dan zou het beklemtonen van het enkelvoudige institutionele kader in artikel C geen enkele waarde hebben. Voor deze stelling spreekt ook de verwijzing in artikel J.11 naar de artikelen uit het EG-Verdrag waarin de bevoegdheden en samenstelling van de instellingen geregeld wordt.⁹ Daarnaast geschiedt zelfs de voorbereiding in het kader van de Raad van de communautaire en GBVB besluiten door één en hetzelfde orgaan: het COREPER (artikel J.8, lid 5 VEU).¹⁰

Naast deze institutionele verstrengeling vinden we ook op het meer inhoudelijke vlak een duidelijke verbinding met de eerste pijler van de Unie. Het betreft hier ten eerste het vraagstuk van de sancties, waarvoor in het EG-Verdrag

7. Zie bijv. Curtin, *op.cit.*, p. 27; Everling, *op.cit.*; Heukels en de Zwaan, *op.cit.*

8. PB EG, C 61/156-170 als een annex bij Resolutie A3-0064/94 van het Europees Parlement van 10 februari 1994. Zie ook G. Röss, "Die Europäische Union und die neue Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften", *JuS*, 1992, p. 985: "Die Organe der Gemeinschaften sind zugleich Unionsorgane; eine Organleihe der Union bei der Gemeinschaften findet also nicht statt".

9. Art. J.11 noemt concreet de EG-art. 137 (bevoegdheden EP), 138 (samenstelling en verkiezing EP), 139-142 (procedures EP), 146 (samenstelling Raad), 147 (bijeenoeping Raad), 150-153 (procedure Raad), 157-163 (samenstelling Commissie) en 217 (regeling taalgebruik).

10. Zie hierover ook Heukels en De Zwaan, in Curtin en Heukels, *op.cit.*, par. 3.4.

artikel 228A is geïntroduceerd. Dit artikel stelt dat in geval gemeenschappelijke standpunten of gemeenschappelijk optreden meebrengen dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met een of meer derde landen te onderbreken of te beperken, dit "de nodige urgente maatregelen" van de Raad vereist.¹¹ Hetzelfde geldt voor maatregelen betreffende het kapitaal- en betalingsverkeer (artikel 73G EG). Voorbeelden zijn te vinden in de handelsbeperkingen die zijn afgekondigd met betrekking tot Libië, Haiti, Servië en Montenegro, en Bosnië.¹² Deze maatregelen kunnen door de Raad worden genomen met gekwalificeerde meerderheid; een voorstel van de Commissie is echter een vereiste. Omdat een dergelijke situatie zich volgens de letterlijke tekst van artikel 228A slechts voordoet nadat de Raad gemeenschappelijke standpunten of een gemeenschappelijk optreden heeft vastgesteld, is het aanmerkelijk dat de verdere procedure voor de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden (artikel J.3 VEU) gewoon van kracht blijft, en dat slechts een onderdeel (het beperken van de economische betrekkingen) gemeenschapsrechtelijk geregeld dient te worden. Voor dit gedeelte van de procedure (het sanctiebesluit van de Raad) geldt dan dat er besloten kan worden met gekwalificeerde meerderheid en dat er een Commissie-voorstel vereist is. In geval van conflicten tussen beide procedures kan wat betreft artikel 228A niet anders geconcludeerd worden dan dat het EG-Verdrag een *lex specialis* is wat de economische vraagstukken betreft, om welke reden het voorrang heeft boven de bepalingen in Titel V VEU.¹³

Een ander voorbeeld van complementaire besluitvorming in de twee pijlers is te vinden in de regelingen betreffende de exportcontrole op goederen voor tweërlei gebruik (*dual use* goederen). Deze regeling bestaat uit een J.3-besluit van de Raad genomen op basis van de GBVB-bepalingen en een verordening genomen op grond van artikel 113 EG. Het gemeenschappelijk optreden en de verordening vormen samen "één geïntegreerd systeem".¹⁴ Het GBVB besluit bevat de lijst van goederen voor tweërlei gebruik waarvoor de uitvoer

11. In het geval van de beperking van de economische betrekkingen met Libië (een gemeenschappelijk standpunt van de Raad) is inderdaad een vervolg te zien in twee EG-verordeningen waarbij de levering van een aantal goederen en diensten aan Libië wordt verhinderd en waarbij het verboden wordt gevolg te geven aan eisen in verband met contracten en transacties op de uitvoering waarvan resolutie 883 (1993) van de Veiligheidsraad van de VN en verwante resoluties van toepassing zijn. Verordeningen nrs 3274/93 en 3275/93 van de Raad van 29 november 1993. *PB EG*, nr L 295, 30 november 1993. Eenzelfde geval deed zich voor bij de beperking van de economische betrekkingen met Haiti (*PB EG*, nr L 139, 2 juni 1994) en de bescherming van ondernemers tegen eisen uit het voormalig Joegoslavië (*PB EG*, nr L 182, 16 juli 1994).

12. Zie voor de betreffende besluiten de annex bij dit artikel.

13. Tot deze conclusie komt ook R.H. van Ooik, "Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie: analyse van de juridische fundamenten", *Transaktie*, 1993, nr 4, p. 334.

14. Verordening (EG) Nr 3381/94 van de Raad en Besluit 94/942/GBVB van de Raad, beide van 19 december 1994; *PB EG* L 367, 31 december 1994. De besluiten zijn aangepast op 10 april 1995 door Verordening (EG) Nr 837/95 en de Besluiten 95/127/GBVB en 95/128/GBVB, *PB EG* L 90, 21 april 1994.

uit de Gemeenschap uit hoofde van de EG verordening aan controle onderworpen is. Hoewel de gekozen wijze de coherentie tussen politieke en economische besluiten zeker ten goede komt, is de juridische noodzakelijkheid van het gekozen systeem niet op voorhand duidelijk.¹⁵ Wel is het zo dat wijziging van de lijst nu moeilijk wordt, omdat elke toevoeging (maar ook verwijdering) onderworpen is aan de eis van unanimiteit.

Het *lex specialis*-karakter van het EG-Verdrag brengt echter wel mee dat de externe betrekkingen op de gebieden die door de Gemeenschap bestreken worden niet onder het GBVB vallen. Naast de genoemde economische sancties valt hier te denken aan het ontwikkelings- en milieubeleid. Zou dit niet het geval zijn, dan zou de mogelijkheid worden geboden om voor bepaalde besluiten onder de gemeenschapsrechtelijke regels uit te komen,¹⁶ hetgeen een niet toegestane inbreuk op het "acquis communautaire" zou meebrengen (vergelijk artikel M VEU). Overigens is er reeds sprake van "intergouvernementele besmetting" nu een besluit met implicaties voor de externe economische betrekkingen in de praktijk onderworpen is aan de unanimiteitseis in de tweede pijler.¹⁷ De Raad heeft in de praktijk ook voor elke uitvoeringsmaatregel een nieuw gemeenschappelijk standpunt proberen te bewerkstelligen, waardoor de mogelijkheid van meerderheidsbesluitvorming op basis van artikel 228A EG een dode letter is gebleven.¹⁸ Maar ook op andere terreinen hebben zich al botsingen voorgedaan tussen de twee pijlers. Zo bleek bijvoorbeeld het plan van de Unie met betrekking tot de financiering en modernisering van nucleaire installaties in Oekraïne – gepresenteerd op de G-7 bijeenkomst in Napels in juli 1994 – problemen op te leveren met het communautaire TACIS-programma en met bevoegdheden van Euratom, en ook het beleid van de Raad inzake de toetreding van de Midden- en Oosteuropese staten kwam in aanvaring met het PHARE-programma, waar de Commissie op grond van haar Gemeenschapsbevoegdheden simultaan aan werkte. In het algemeen lijkt de vraag gerechtvaardigd of de GBVB-besluitvorming niet een te gemakkelijke manier is om op een relatief snelle manier besluiten te nemen waarvan men zich kan afvragen of er geen gemeenschapsbelangen zijn (denk bijvoorbeeld aan de GBVB-besluiten inzake Rwanda en Boeroendi en het Lomé-verdrag).¹⁹

15. Zie ook de mening van de Commissie: "This duplication of instruments was undoubtedly not necessary from a legal point of view", *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, Europese Commissie, 10 mei 1995, par. 137.

16. Ook H.G. Krenzler en H.C. Schneider wijzen op dit gevaar, zie "Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union: Zur Frage der Kohärenz", *EuR*, Hef 2, 1994, p. 144-161.

17. Zie hierover ook Monar, "The Foreign Affairs System of the Maastricht Treaty: A Combined Assessment of the CFSP and the EC External Relations Elements", in J. Monar, W. Ungerer en W. Wessels (eds.), *The Maastricht Treaty on European Union: Legal Complexity and Political Dynamic*, p. 139-152, op 149. Ook de Commissie wijst op dit probleem in het *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, *op.cit.*

18. *Report on the Operation of the Treaty on European Union*, *op.cit.*, par. 132.

19. B.-C. Ryba, "La politique étrangère et de sécurité commune (PESC): mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994)", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nr 384, januari 1995, p. 21.

Een andere unificerende, maar tegelijkertijd eveneens problematische kracht is te vinden in de verdragsluitende bevoegdheid van de Unie. Deze is voorbehouden aan de Gemeenschappen. Dit betekent dat verdragen met derde landen op het terrein van het GBVB gesloten dienen te worden door de EG, door de lid-staten, of door beiden. Hoewel dit een eenduidig Unie-beleid zeker ten goede komt, is de externe vertegenwoordiging van GBVB-zaken bij het Voorzitterschap gelegd (artikel J.5, lid 1), terwijl het in de eerste pijler vooral de Commissie is die hier het voortouw neemt. Voor derde landen is dit zeer verwarrend en de basisregels omtrent *public relations* worden hier met voeten getreden. Henry Kissinger stelde dit aloude probleem al in 1970 aan de orde – "Who speaks for Europe, who do I telephone?" – en het is door de nieuwe bepalingen zeker niet opgelost. Ook de oplossing die gevonden is voor snel wisselende voorzitterschappen, de zogenoemde "Troika", draagt niet bij aan de "bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak" (artikel B VEU).

Tot slot kan gewezen worden op het ten laste van de Gemeenschapsbegroting komen van de administratieve uitgaven (en eventueel de beleidsuitgaven) in het kader van het GBVB (artikel J.11 VEU). De triloog tussen de Raad, de Commissie en het Europees Parlement over de beleidsuitgaven loopt al sinds de inwerkingtreding van het Verdrag. Met name het Parlement stuurt aan op "financiering van het GBVB uit de EU-begroting" (lees mijns inziens: "EG-begroting"), waardoor deze instelling het laatste woord zou krijgen over deze als niet-verplicht aangemerkte uitgaven.²⁰ In het besluit over het bestuur van de stad Mostar heeft de Raad overigens reeds besloten de in eerste instantie toegezegde 20 miljoen ecu volledig ten laste te laten komen van de begroting van de EG,²¹ terwijl ook een aantal andere onderwerpen is opgenomen in de EG-begroting voor 1995. In de praktijk is nu 75 procent van de operationele GBVB-uitgaven gedekt door de EG-begroting.²²

Een Unie met eigen bevoegdheden?

Over de vraag of de Europese Unie te beschouwen is als een internationale organisatie met bepaalde autonome bevoegdheden wordt verschillend gedacht.²³ Zonder hier verder op dit probleem te willen ingaan is de vraag relevant of er *überhaupt* bevoegdheden zijn overgedragen. De Nederlandse regering stelde: "Aan de Unie als zodanig worden geen bevoegdheden, als

20. Zie de Resolutie van het EP over de financiering van het GBVB, 26 oktober 1994, *PB EG*, nr C 323, 21 november 1994.

21. Besluit 94/790/GBVB; zie annex bij dit artikel.

22. Zie over de financieringsproblematiek Ryba, *op.cit.*

23. De meeste schrijvers wijzen in dit verband op het ontbreken van een eigen internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie. Zie bijvoorbeeld Curtin, *op.cit.*, p. 27 of Everling, *op.cit.* Zie echter ook R.H. van Ooik, "Externe bevoegdheden van de Europese Unie - Colloquium verslag en synthese" in *Externe bevoegdheden van de Europese Unie*, T.M.C. Asser Instituut, 1994, p. 113-130, op 125 e.v.

bedoeld in artikel 92 van de Grondwet, opgedragen; deze bevoegdheden worden opgedragen aan instellingen en organen van de Europese Gemeenschap(pen). De Unie zelf omkadert op een veelheid van terreinen en in een aantal vormen de samenwerking van de Lid-staten en *die instellingen en organen*" [curs. toegevoegd].²⁴ Voor zover er dus bevoegdheden worden overgedragen, gebeurt dit aan de EG. Ook het Duitse Bundesverfassungsgericht ziet de Europese Unie als een intergouvernementeel samenwerkingsverband ("Statenbund").²⁵

Betekent dit dat de bevoegdheden die de instellingen op basis van titel V en VI hebben geen bevoegdheden zijn die opgedragen zijn namens de nationale regeringen of dat de instellingen op die terreinen helemaal geen bevoegdheden hebben? Of betekent dit wellicht dat de EG-instellingen ook bevoegdheden opgedragen hebben gekregen op gebieden die buiten de EG (maar binnen de Unie) vallen? Dit laatste lijkt gezien de bovenstaande uitleg van de regering het geval. Dit zou echter betekenen dat de EG, als rechtspersoon, ook verantwoordelijk zou zijn voor de besluiten van de instellingen buiten het EG-verdrag. Dat kan toch niet de bedoeling zijn, zeker als de besluiten in de tweede pijler de mogelijkheid hebben de lid-staten juridisch te binden (*infra*) en gelet op eventuele schadeclaims die het gevolg kunnen zijn van een volkenrechtelijk onrechtmatig gemeenschappelijk optreden.

Een oplossing zou gevonden kunnen worden in het feit dat ook aan staten bevoegdheden kunnen worden opgedragen.²⁶ Dit kan impliceren dat ook aan de vijftien staten gemeenschappelijk de bevoegdheid tot het nemen van bindende besluiten is opgedragen. Hiermee is er dus geen sprake van een internationale organisatie die bindende besluiten neemt, maar van vijftien afzonderlijke lid-staten die dit gezamenlijk doen. Dit idee is ook terug te vinden in de externe vertegenwoordiging van de Unie. Zoals gezegd treedt de EG voor de onderwerpen die onder het EG-Verdrag vallen als representant van de Unie op (inclusief het sluiten van verdragen),²⁷ met betrekking tot het GBVB gebeurt dit door het Voorzitterschap, *namens de vijftien lid-staten*.²⁸

Een eerste probleem op dit gebied deed zich voor bij het besluit van de Raad inzake het beheer van de stad Mostar in Bosnië-Herzegovina.²⁹ Het ontbreken van internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie noopte de lid-staten tot ondertekening van de Memorie van Overeenstemming terzake als "de Lid-Staten van de Europese Unie, optredend in het kader van de

24. Goedkeuring Maastricht, TK 1992-1993, 22 647 (R 1437), nr 18, p. 15.

25. Urteil vom 12. Oktober 1993, *EuGRZ.*, 18 Oktober 1993, p. 441.

26. Zie ook de kamerstukken over de behandeling van de Kruisvluchtwapens in 1984. TK 1983-1984, 17 980, nr 9, p. 5 e.v.

27. Zie ook art. 109, 113, 115 en 228 EG.

28. Zie voor een beschrijving van de externe betrekkingen van de Unie: C. Flaesch-Mougin, "Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté Européenne: à la recherche d'une politique externe de l'union", *CDE*, nr 3/4, 1993, p. 353-396. Ook: J. Steenberghe, "Maastricht: de externe betrekkingen", *SEW*, 8/9, 1992, p. 741-748.

29. Besluit 94/790/GBVB; zie annex bij dit artikel.

Unie, in volledige samenwerking met de Europese Commissie".³⁰ Door deze constructie wordt juridisch voorkomen dat de EG aansprakelijk gesteld kan worden voor eventuele schade ontstaan tijdens het beheer van Mostar. De gekozen oplossing doet echter enigszins gekunsteld aan, daar het niet in de verwachting ligt dat de vijftien lid-staten individueel aangesproken zullen worden in geval van problemen rond de uitvoering van de overeenkomst. Het is immers de *Unie* die het beheer voert, zoals ook duidelijk in alle bepalingen van de overeenkomst terug te vinden is.

Het *sui generis*-karakter van de Unie maakt een analoge toepassing van de leerstukken rond de overdracht van bevoegdheden moeilijk. Afgezien van de vraag of de Europese Unie te beschouwen is als een internationale organisatie met zelfstandige bevoegdheden, maken de dwarsverbanden tussen de pijlers het onmogelijk het GBVB zelfstandig en los van het Gemeenschapsrecht te beschouwen. Het feit dat het GBVB een hecht bestanddeel van de Europese Unie vormt (één van de *pijlers* waar de Unie op rust), zal een zekere invloed van het Gemeenschapsrecht op de samenwerking in de tweede pijler tot gevolg hebben. Bij het beklemtonen van de verschillen tussen de eerste en de tweede pijler (en met name tussen het meer "supranationale" communautaire recht en de intergouvernementele GBVB-samenwerking) dient een aantal eigenschappen van het GBVB niet te gemakkelijk genegeerd te worden. Een impliciete overdracht van bevoegdheden zou uit een aantal kenmerken van het GBVB kunnen worden afgeleid. De belangrijkste eigenschappen in dit verband zullen hieronder worden aangestipt, overigens zonder te willen streven naar volledigheid.

De rol van de instellingen in de tweede pijler

Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt niet bepaald op *ad hoc* bijeenkomsten van de verschillende staten, maar wordt vastgesteld in en door een aantal instellingen, waarvan de Europese Raad de meest prominente rol vervuld. Uit het feit dat hij niet genoemd wordt in artikel 4 van het EG-Verdrag, kan afgeleid worden dat de Europese Raad niet gerekend wordt tot de instellingen van de Gemeenschap.³¹ In het Unie-Verdrag heeft dit forum, bestaande uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lid-staten en de voorzitter van de Commissie, echter een hoofdrol toegewezen gekregen: "De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en stelt de algemene politieke beleidslijnen vast"

30. *Memorie van Overeenstemming over het bestuur door de Europese Unie over Mostar*, Genève, 5 juli 1994, *Trb.*, 1994, nr 183. De lid-staten van de Westeuropese Unie maken tevens deel uit van de "zeggende partij" bij deze overeenkomst. Deze toevoeging is waarschijnlijk bedoeld om de betrokkenheid van de WEU te beklemtonen – alle WEU-leden zijn immers tevens lid van de Europese Unie.

31. Art. 4 EG-Verdrag noemt als Gemeenschapsinstellingen: een Europees Parlement, een Raad, een Commissie, een Hof van Justitie en een Rekenkamer.

(artikel D VEU). Deze taak past in het proces sinds de jaren zeventig de intergouvernementele aspecten van de Gemeenschap te versterken.³²

In het GBVB richt de rol van de Europese Raad zich met name op het vaststellen van de beginselen en de algemene richtsnoeren (artikel J.8, lid 1), met het oog op de GBVB-doelstellingen genoemd in artikel J.1, lid 2: bescherming van de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen en de onafhankelijkheid van de Unie; versterking van de veiligheid van de Unie en haar lid-staten in alle opzichten; handhaving van de vrede en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, alsmede de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs; bevordering van de internationale samenwerking; ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. De Europese Raad lijkt hiermee een soort exclusief initiatiefrecht verkregen te hebben, in die zin dat de Raad niet kan besluiten zonder dat voor die besluiten een "grondslag" te vinden is in de richtsnoeren van de Europese Raad. Afgezien hiervan zijn de besluiten van de Europese Raad niet juridisch bindend.³³

De uiteindelijke besluitvorming vindt echter plaats in de Raad, gebruik makend van de middelen genoemd in artikel J.1, lid 3. De Raad bepaalt een gemeenschappelijk standpunt (J.2), besluit tot gemeenschappelijk optreden (J.3) en is tevens het belangrijkste orgaan in elke volgende fase van het gemeenschappelijk optreden. Ook het toezicht op de naleving van de beginselen van het GBVB geschiedt door de Raad (J.1, lid 4). Zoals gezegd heeft de Raad reeds een groot aantal besluiten genomen. Deze betreffen bijvoorbeeld humanitaire hulp aan Bosnië-Herzegovina, ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten, steun aan de democratisering in Rusland

32. Zie J. Werts, *The European Council*, Amsterdam, etc.: North-Holland, p. 304 e.v. Werts wijst ook op het feit dat de dominante rol die de Europese Raad zich toeëigende leidde tot een verkleining van het belang van de Gemeenschapsinstellingen (met name de Commissie en het Europees Parlement). De meer supranationaal georiënteerde uitspraken van het Hof van Justitie zouden deze situatie in balans hebben gehouden. Ook in de Europese Akte had de Europese Raad een belangrijke rol op het terrein van de buitenlandse politiek. Zie hierover ook F. Capotorti, "Le statut juridique du Conseil européen à la lumière de l'Acte unique", in F. Capotorti, *et al.*, (eds.), *Du droit international au droit de l'intégration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, p. 80.

33. Glaesner noemt als uitzondering de besluiten die de Raad op basis van art. 109J en 109K EG neemt in "de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders". H.-J. Glaesner, "The European Council", in Curtin en Heukels, *op.cit.*, p. 106. De vraag is echter of er in die samenstelling wel sprake is van de Europese Raad en niet van de gewone Raad in een "Top-samenstelling", mede gelet op het feit dat de voorzitter van de Commissie hier buiten spel staat.

Een aardig detail is dat de Europese Raad zelf wel van mening is voor de lid-staten bindende besluiten te kunnen nemen als "staatshoofden en regeringsleiders". Het "Besluit van de Staatshoofden en Regeringsleiders" met betrekking tot de positie van Denemarken wordt beschouwd als een volkenrechtelijke overeenkomst zonder dat bekrachtiging door de nationale parlementen vereist is. Zie hierover ook D.M. Curtin en R.H. van Ooik, "De bijzondere positie van Denemarken in de Europese Unie", *SEW*, 1993, nr 10, p. 677 e.v.

en Zuid-Afrika, de openingsconferentie voor het Stabiliteitspact, de non-proliferatie van kernwapens, en een aantal handelsbeperkende maatregelen.³⁴ Het belang dat door het Verdrag aan het Voorzitterschap is toegekend (art. J.5), tekent het streven om zoveel mogelijk invloed aan de lid-staten te laten. In tegenstelling tot de eerste pijler zal de coördinatie van het beleid dan ook niet zozeer plaatsvinden in Brussel als wel in één van de vijftien lid-staten, hetgeen zeker als een onderstreping van het intergouvernementele karakter van het GBVB gezien kan worden.

In de Europese Gemeenschappen kan de Commissie gezien worden als het communautaire orgaan bij uitstek. Hoewel er duidelijk tekenen zijn dat het buitenlands beleid, onder de stuwende kracht van Commissaris Van den Broek, binnen de Commissie een steeds belangrijker plaats inneemt,³⁵ is de verdragsrechtelijke rol die de Commissie op het GBVB-terrein mag spelen beperkt. Artikel J.9 stelt, vergelijkbaar met de bepaling in de Europese Akte,³⁶ dat de Commissie "volledig betrokken" wordt bij de werkzaamheden op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Deze betrokkenheid zal de Commissie zeker enige invloed geven op het beleid van de Vijftien, mede gelet op het feit dat de Commissie gerechtigd is (net als elke lid-staat) ieder vraagstuk op het gebied van het GBVB aan de Raad voor te leggen en met betrekking tot dit beleid voorstellen in te dienen (J.8, lid 3).³⁷ De frequentie van het indienen van voorstellen zal afhangen van het beleid van de Commissie.³⁸ Duidelijk is in ieder geval dat een Commissie-voorstel geen noodzakelijke basis vormt voor de Raad om te kunnen besluiten, waarmee haar rol, vergeleken met die in het Gemeenschapsrecht, veel geringer is. De invloed van de Commissie wordt echter versterkt doordat expliciet gesteld wordt dat de Commissie ook volledig betrokken wordt bij de taken van de Troika (J.5, lid 3). Hoewel de Commissie formeel geen deel uitmaakt van de Troika, is het wel goed voorstelbaar

34. Zie voor een overzicht de annex bij dit artikel.

35. Hierbij kan gewezen worden op de splitsing in de Commissie van de politieke en economische portefeuilles betreffende de externe betrekkingen en op het opzetten van een Europees diplomatiek apparaat.

36. Art. 30, lid 3, sub b Europese Akte stelde: "De Commissie wordt volledig betrokken bij de werkzaamheden in het kader van de Europese Politieke Samenwerking".

37. Ook in de EPS speelde de Commissie feitelijk een belangrijke rol. Pijpers noemt onder andere de actieve rol van de Commissie-voorzitter, de deelname van de Commissie aan de Troika (waarin de Commissie door als enige een "permanente zetel" te hebben een rol speelde bij de continuïteit), de aansluiting van de Commissie op het EPS-communicatienetwerk "COREU", de aanwezigheid van Commissieleden bij de Europese Raad en het EPS-overleg en de ambianen van het Commissie Directoraat F die al jaren het EPS-overleg bijwoonden. A. Pijpers, "De veiligheidsproblematiek van de Europese Unie" in A. van Staden, *Tussen orde en chaos: de organisatie van de veiligheid in het nieuwe Europa*, Leiden: DSWO Press, 1993, p. 151.

38. Eind juli heeft de Commissie een voorstel ingediend tot deelname van de EU aan een project om Noord Korea te assisteren bij het vreedzaam gebruik van kernenergie (het zogenoemde KEDO initiatief). Mocht dit voorstel aanvaard worden, dan zal dit leiden tot het eerste gemeenschappelijke optreden op basis van een Commissie-voorstel. *Agence Europe*, nr 6532, 29 juli 1995.

(en gelet op de EPS-praktijk te verwachten) dat de betrokken Commissaris belangrijke besprekingen van de Troika op het vlak van de externe betrekkingen bijwoont. In het geval van de voorbereiding van verdragen met derde staten en in het geval van de externe vertegenwoordiging van de Gemeenschap is dit zelfs onvermijdelijk.

Parlementaire controle op vraagstukken van buitenlands beleid is in het algemeen moeilijk en wordt niet eenvoudiger als de internationale samenwerking op dit gebied geïntensiveerd wordt. De introductie van een GBVB betekent een verdere institutionalisering van deze samenwerking, waardoor de beïnvloedingsmogelijkheden van de nationale parlementen sterk verkleind worden. De rol van deze parlementen blijft desalniettemin erg belangrijk, gelet op de geringe bevoegdheden van het Europees Parlement in de tweede pijler (J.7).³⁹ Het bekende nadeel blijft dat op het nationale niveau de ministers en de regeringsleiders slechts achteraf ter verantwoording geroepen kunnen worden. Het GBVB vergroot dit probleem doordat de eventuele binding van de besluiten van de Raad (*infra*) onaantast blijft, zodat parlementaire behandeling van de GBVB-aangelegenheden meer een "na-kaarten" zal zijn waar de minister hoogstens een volgende keer rekening mee te houden heeft.⁴⁰ Eerder is al gewezen op de grote rol die aan de Europese Raad en de Raad gegeven is. Beide organen zijn aan het Europees Parlement (EP) echter geen verantwoording schuldig. Naast de summiere beïnvloedingsmogelijkheden genoemd in artikel J.7, kan een laatste mogelijkheid voor invloed van het EP gevonden worden in het feit dat bepaalde kosten voortvloeiend uit het GBVB ten laste van de Gemeenschap komen. In die gevallen kan het EP gebruik maken van de budgettaire bevoegdheden die hij op grond van het EG-Verdrag heeft. Een bepaalde sturende werking van het EP op het GBVB is hierbij niet uitgesloten, zeker indien de GBVB-uitgaven als "niet-verplichte uitgaven" in de zin van artikel 203 EG gekwalificeerd kunnen worden. De minder sturende rol van de Raad op de vaststelling van het GBVB die hierdoor ontstaat was door de verdragopstellers niet voorzien.⁴¹ Het mag echter duidelijk zijn dat van een Europese parlementaire controle op het GBVB (vooralsnog) geen sprake is, zodat nationale parlementaire beïnvloeding van het beleid zo veel mogelijk geïnstitutionaliseerd dient te worden door, onder andere, een zo volledig mogelijke verstreking van documenten en concept-besluiten.⁴²

39. Dit is ook erkend in de "Verklaring betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie" bij het Verdrag van Maastricht.

40. Zie in het algemeen over dit probleem Ress, *op.cit.* Ress noemt de rol van de nationale parlementen in de besluitvorming van de Unie "ineffective".

41. Zie ook Ryba, *op.cit.*, p. 20.

42. Het Select Committee on the European Communities ziet in het rapport *House of Lords Scrutiny of the Inter-Governmental Pillars of the European Union*, House of Lords Sessions 1992-93, 28th Report, 2 november 1993, drie gevallen van documenten die in ieder geval ter beschikking van "Parliament" dienen te komen: "1. significance - particularly where the rights or duties of individuals may be affected; 2. the eventual need for United Kingdom legislation; and 3. the imposition of legally binding commitments on the United Kingdom". Aangeleekend moet worden dat de samenwer-

gebrek aan parlementaire controle, of parlementaire incapabiliteit, wordt vaak gecompenseerd door rechterlijke controle. Met betrekking tot het GBVB wordt controle door het Hof van Justitie echter expliciet uitgesloten (artikel L VEU). Met betrekking tot een prejudiciële vraag over een verdragsbepaling die door artikel L wordt uitgesloten, heeft het Hof zich recentelijk dan ook "kennelijk onbevoegd" verklaard.⁴³ Hoewel deze uitsluiting wat het GBVB betreft zeer goed verklaard kan worden uit het meer politieke karakter van dit beleid, is het niet volledig uit te sluiten dat met name de besluiten die genomen zullen zijn met gekwalificeerde meerderheid juridische problemen mee kunnen brengen waarbij het Hof van Justitie een rol zou kunnen spelen.⁴⁴ De enige rol die het Hof van Justitie op dit moment heeft is het toezien op de "grenzen tussen de pijlers" van de Unie. Artikel M stelt dat geen van de bepalingen uit het VEU afbreuk mag doen aan de Gemeenschapsverdragen en hun aanvullingen en wijzigingen. Dit betekent dat het Hof hier een mogelijkheid zou hebben GBVB-besluiten die in strijd zijn met Gemeenschapsrecht nietig te verklaren, zeker wanneer sprake zou zijn van een schending van artikel 5 EG (gemeenschapstrouw). Het is theoretisch niet geheel ondenkbaar dat het Hof deze mogelijkheid ook kan gebruiken om de richtsnoeren van de Europese Raad te toetsten aan hun overeenstemming met het communautaire recht.⁴⁵

Hoewel er zeker veranderingen zijn ten opzichte van de Europese Akte, is het moeilijk vol te houden dat er in het GBVB een redelijke ruimte is gecreëerd voor instellingen die onafhankelijk van de lid-staten opereren. Aan de andere kant bieden de bepalingen met name voor de Commissie zeker mogelijkheden haar rol te versterken, metgeen het GBVB in de loop der jaren "dichter bij Brussel" zou kunnen brengen.

→ king tussen regering en parlement in Nederland op dit gebied zo intensief mogelijk is, gelet op de documentatie die ter beschikking van het parlement wordt gesteld.

43. Zaak C-167/94, *J.C. Grau Gomis e.a.*, 7 april 1995. In casu ging het om een uitleg van art. B van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

44. Dit is ook de mening van de Commissie institutionele zaken van het Europees Parlement: "voor een "volledig systeem van rechtsbescherming" is dit ook in de Europese Unie onontbeerlijk". Verslag van de Commissie institutionele zaken over de rol van het Hof van Justitie bij de ontwikkeling van het constitutioneel beleid van de Europese Gemeenschap (W. Rothley), *EP zittingsdocumenten*, A3-0228/93, 6 juli 1993. Het Nederlandse voorstel voorzigt in een rol voor het Hof van Justitie in verband met "the review of the legality of the application of the procedures for deciding upon the joint action..." (Part IV, art. E), *op.cit.* Ook het Hof zelf acht juridische problemen op het terrein van de tweede en derde pijler niet uitgesloten; zie "Rapport van het Hof van Justitie over bepaalde aspecten van de toepassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie", *Weekoverzicht*, 15/95, 22-26 mei 1995.

45. Zie hierover ook Heukels en De Zwaan, in Curtin en Heukels, *op.cit.*, p. 195-228. Heukels en De Zwaan voorzien bijvoorbeeld mogelijke problemen tussen de twee pijlers op het gebied van de wapenexport buiten het bereik van art. 223 EG en GBVB-maatregelen op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek (art. 113 EG) of de ontwikkelings samenwerking (art. 130 U-Y EG).

Besluitvorming met een verplichtend karakter

In de Raad vindt informatie en overleg plaats over “*elk* vraagstuk van *algemeen belang* op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid” [curs. toegevoegd]. Dit middel van systematische samenwerking kan leiden tot een gemeenschappelijk standpunt in de zin van artikel J.2. Artikel J.2 stelt dat informatie en overleg “plaatsvindt”. Hoewel uit deze woorden niet direct een juridische verplichting is af te leiden, geeft de Engelse vertaling aanleiding tot de bewering dat dit wel degelijk het geval is: “Member States *shall* inform and consult ...”.⁴⁶ De verplichting voor de Raad gemeenschappelijke standpunten te bepalen (in de Engelse vertaling wordt weer het woord “*shall*” gebruikt) geldt op het moment dat de Raad het vaststellen van een standpunt noodzakelijk acht. In de praktijk blijkt de informatie- en overlegverplichting echter niet door alle staten altijd even serieus genomen te worden. Kwesties met een sterk nationaal belang worden nog steeds buiten de raadsagenda gehouden. Het besluit van de Franse regering de kernproeven op het atol Mururoa te hervatten is hiervan een tekenend voorbeeld. Mede gelet op de eensluidende visie van de lid-staten met betrekking tot de niet-verspreiding van kernwapens,⁴⁷ lijkt dit toch een onderwerp te zijn dat valt binnen een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.⁴⁸

Ook bij gebruik van het tweede middel om de in artikel J.1 gestelde doelen te kunnen bereiken waren problemen te voorzien. Het betreft hier een gemeenschappelijk optreden op gebieden waar de lid-staten “aanzienlijke gemeenschappelijke belangen” hebben. Deze formulering voorziet in een ruimte om ongewenste inbreuken op de *domestic jurisdiction* te voorkomen. De Europese Raad heeft in Lissabon echter factoren genoemd die bepalen of er sprake is van “aanzienlijke gemeenschappelijke belangen”: 1. de geografische nabijheid van een bepaalde regio of een bepaald land; 2. een aanzienlijk belang in de politieke en economische stabiliteit van een regio of van een land; en 3. het be-

46. Zie ook Eaton, *op.cit.*, p. 4; en Schachter: “There is an obvious difference between a text that uses language of obligation (“shall”) in regard to future conduct and one that says it only “intends” or “plans” to take some action”; O. Schachter, *International Law in Theory and Practice*, Dordrecht, etc.: Martinus Nijhoff, 1991, p. 98. In dit verband kan ook gewezen worden op de verschillen tussen art. J.1, lid 1 VEU (“The Union and its Member States *shall* define and implement a common foreign and security policy”) en de verplichting van de staten op basis van art. 30, lid 1 van de Europese Akte (“... *endeavour* to formulate and implement a European foreign policy”). Zie ook M. Cremona, “The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relations Powers of the European Community”, in O’Keefe and Twomey, *op.cit.*, p. 247-258, op 251.

47. Zoals neergelegd in Besluit 95/206/GBVB; zie annex bij dit artikel.

48. Hoewel de Commissie geweigerd heeft commentaar te geven op dit “nationale besluit”, omdat het volgens eigen zeggen buiten haar bevoegdheden valt, heeft het Europees Parlement Frankrijk in een resolutie verzocht terug te komen op zijn besluit (Resolutie B4-0868/95; zie verslag in *Europa van Morgen*, nr 11, 29 juni 1995). Ook hebben enkele lid-staten, buiten officiële bijeenkomsten, of in de marge daarvan, hun ongenoegen laten blijken (*Agence Europe*, nr 6501, 15 juni 1995). Voor een formeel protest bleek echter nog niet eens een meerderheid te vinden. Slechts zeven staten hebben tijdens de Raad van 17 juli een protestverklaring uitgegeven.

staan van bedreigingen voor de veiligheidsbelangen van de Unie. De Raad besluit bij unanimité dat een bepaald vraagstuk voorwerp van een gemeenschappelijk optreden wordt (J.3, punt 1 en J.8, lid 2). Evenals bij het aannemen van gemeenschappelijke standpunten is hierdoor het vaststellen van gemeenschappelijke optredens in de praktijk moeilijk gebleken.

Met name met betrekking tot de Joegoslavië-problematiek is door het uitblijven van vergaande besluiten het “falen van het GBVB” in de ogen van de publieke opinie getekend. De vraag is natuurlijk of het uitblijven van een oplossing in die regio volledig aan het beleid van de Europese Unie te wijten is. In haar recente evaluatieverslag stelt het Europees Parlement terecht dat de Europese Unie uiteraard niet verantwoordelijk is voor de gebeurtenissen in het voormalig Joegoslavië. De Unie en haar lid-staten zijn actief geweest op het terrein van de bemiddeling en van het zenden van waarnemersmissie’s en blauwhelmen. Er zijn zeven verklaringen, drie gemeenschappelijke standpunten en zeven gemeenschappelijke optredens aangenomen en de Unie en haar lid-staten leveren 70 procent van de humanitaire hulp.⁴⁹ De kritiek op het uitblijven van een gemeenschappelijk beleid is echter begrijpelijk omdat de problematiek geheel binnen de bovengenoemde criteria voor de “aanzienlijke gemeenschappelijke belangen” valt.

Als de Raad er echter in slaagt een gemeenschappelijk optreden vast te stellen, kan tevens alles worden aangegeven betreffende de draagwijdte, de doeleinden, de middelen, de procedures, de voorwaarden en zo nodig de tijdsduur (J.3, punt 1). Ook wordt tegelijkertijd vastgesteld over welke gelegenheden met gekwalificeerde meerderheid besloten zal worden (J.3, punt 2).⁵⁰ Met name dit laatste is voor het onderwerp van dit artikel van belang. Hoewel het besluit om met gekwalificeerde meerderheid te gaan besluiten unaniem moet worden genomen,⁵¹ lopen lid-staten het risico in een volgende fase overstemd te worden. De aanwezigheid van deze mogelijkheid onderstreept het feit dat besluiten genomen worden door *de Raad*, een instelling die meer is dan een aantal samenwerkende lid-staten.⁵² Op het moment dat besloten wordt bepaalde besluiten in de procedure met gekwalificeerde meerderheid te nemen, geven de lid-staten een gedeelte van hun soevereine bevoegdheid op dat gebied uit handen. Het feit dat dit *ad hoc*

49. Verslag over de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (november 1993 - december 1994), Europees Parlement, 20 april 1995, nr A4-0083/95.

50. Voor het vaststellen van een gekwalificeerde meerderheid wordt in dit artikel verwezen naar art. 148 lid 2 EG, zodat alle wijzigingen van dit artikel automatisch van toepassing zijn op de besluitvorming in de tweede pijler.

51. Hoewel het Verdrag hier niets over zegt, kan er vanuit worden gegaan dat ook hier de algemene regel van art. J.8 geldt. Over gewone meerderheidsbesluitvorming wordt in Titel V nergens gerept. Zie ook Van Ooik, “Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie: analyse van de juridische fundamenten”, *op.cit.*, p. 329.

52. Ondersteuning voor deze stelling kan gevonden worden in het feit dat in de Europese Akte niet gesproken werd van een instelling als de Raad, maar slechts van de “Hoge Verdragsluitende Partijen” (art. 30). De nadruk lag hier veel meer op de lid-staten.

gebeurt (en niet bij verdrag) doet hier niets aan af.⁵³ Ter relativering dient echter vermeld te worden dat van deze mogelijkheid nog geen gebruik is gemaakt.

Het intergouvernementele karakter wordt versterkt door de algemene regel van besluitvorming bij unanimiteit (J.8, lid 2). Niettegenstaande de bij het Verdrag aangenomen Verklaring over het stemgedrag van de lid-staten – die er op gericht is zoveel mogelijk besluiten op het GBVB-gebied met gekwalificeerde meerderheid te nemen⁵⁴ – zijn de uitzonderingen op de unanimiteitsregel gering. Naast het bovengenoemde geval bestaan nog twee situaties waarin meerderheidsbesluitvorming een rol speelt. De eerste betreft de zogenoemde “procedurekwesties” (J.8, lid 2). Een tweede situatie valt buiten de tweede pijler en betreft het beperken van de economische betrekkingen met derde landen. Hierboven is reeds gewezen op artikel 228A EG, dat ziet op besluitvorming (met gekwalificeerde meerderheid) op basis van het EG-Verdrag “ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden ... medebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met een of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken”.

Het is duidelijk dat de bepalingen in Titel V van het Verdrag een veel verplichtender karakter hebben dan in Titel III van de Europese Akte. De gemaakte afspraken met betrekking tot informatie, overleg en coördinatie zijn echter zo geconstrueerd dat de lid-staten de inhoud van de uiteindelijke besluiten zelf in de hand houden. De in de vorige paragraaf genoemde beperkte rol van de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie sluit duidelijk aan bij dit idee. Dit neemt niet weg dat er, wat betreft de afspraken omtrent overleg en coördinatie, sprake is van verdragsrechtelijke verplichtingen die bindend zijn onder internationaal recht.⁵⁵

De besluiten en hun rechtskracht

De besluiten in de tweede pijler van de Europese Unie vallen uiteen in “gemeenschappelijke standpunten” (artikel J.2) en “gemeenschappelijk optreden” (artikel J.3). Met name artikel J.2 ademt de sfeer van een coördinerend overleg, dat op het moment dat de Raad het “nodig acht” tot een gemeen-

53. Ook lijkt dit niet in strijd met de parlementaire goedkeuringsregels omtrent de overdracht van bevoegdheden, daar de mogelijkheid te kiezen voor meerderheidsbesluitvorming reeds in het Verdrag is voorzien.

54. Verklaring nr 27.

55. Zie ook Monar, *op.cit.*, p. 144: “There can be no doubt that the respective loyalty obligations are fully binding under public international law”. Monar wijst echter tegelijkertijd op het feit dat bij dergelijke verdragen de “binding force rather resides in the political interest of the concerned States than in their legal substance”. Mijns inziens is dit internationaalrechtelijk een niet terzake doende aanvulling.

schappelijk standpunt kan leiden.⁵⁶ Ondanks de meer in detail uitgewerkte procedure in artikel J.3, geeft dit artikel niet expliciet aan wat onder een “gemeenschappelijk optreden” moet worden verstaan.

De opmerking van de Nederlandse regering dat het GBVB “niet uit wetgeving bestaat, maar uit politieke standpuntbepalingen”,⁵⁷ dient waarschijnlijk gezien te worden in het licht van de uitsluiting van het Hof van Justitie als toezichthouder in de tweede pijler.⁵⁸ Wat artikel J.2 betreft kan inderdaad gesteld worden dat dit artikel de Raad geen expliciete grondslag biedt voor het nemen van juridisch bindende besluiten. In hetzelfde artikel zijn echter wel enkele kenmerken te vinden die in de richting van een juridische verplichting voor de lid-staten wijzen als de Raad eenmaal een besluit heeft genomen. In eerste instantie dient gewezen te worden op lid 2 van artikel J.2, dat impliceert dat vanaf het moment dat er een gemeenschappelijk standpunt ligt, de lid-staten daar aan zijn gebonden: “de Lid-Staten verzekeren dat hun nationaal beleid met de gemeenschappelijke standpunten overeenstemd” (“*Member States shall ensure...*”). Lid 3 stelt dat dit ook dient te geschieden bij optreden in internationale organisaties en op internationale conferenties. Tegenover derde staten zal er zeker geen consistent beleid naar buiten komen als verschillende lid-staten verschillende Unie-standpunten uitdragen. Daarnaast kan nog gewezen worden op het feit dat ook in de post-EPS-periode nog “Verklaringen” worden aangenomen.⁵⁹ Deze verklaringen worden door de Raad vooral gebruikt om een politieke reactie te geven op een internationale gebeurtenis. Een gemeenschappelijk standpunt is hiervoor blijkbaar een te zwaar middel.

Wat het “gemeenschappelijk optreden” (artikel J.3) betreft, zijn er nog duidelijker kenmerken die in de richting van een juridisch bindend besluit wijzen. Artikel J.8, lid 2 juncto artikel J.3, punt 1 verschafft de Raad een bevoegdheid een dergelijk besluit te nemen, terwijl punt 4 van het laatstgenoemde artikel stelt dat een gemeenschappelijk optreden de lid-staten bindt bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optreden. Deze expliciete beperking van de vrijheid van de lid-staten maakt het wel heel moeilijk om een op basis van J.3

56. Art. J.3 betreft de procedure om een gemeenschappelijk optreden vast te stellen. Vooral art. J.2, lid 1 geeft het coördinerende karakter weer: “Tussen de Lid-Staten vindt wederzijdse informatie en overleg plaats in de Raad over elk vraagstuk van algemeen belang op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, opdat hun gezamenlijke invloed zo doeltreffend mogelijk wordt uitgeoefend door middel van een onderling afgestemd en convergent optreden”.

57. Goedkeuring Maastricht, TK 1992-1993, 22 647 (R 1437), nr 13, p. 148.

58. In een recente notitie lijkt de regering op dit punt terug te komen (of zelfs door te slaan in tegenovergestelde richting) door te stellen dat een gemeenschappelijk optreden een “expliciet bindend karakter” heeft, “vergelijkbaar met de richtlijnen en verordeningen in communautair kader”, *Het gemeenschappelijk Europees buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid: naar een krachtiger extern optreden van de Europese Unie*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 maart 1995, p. 9/10. De verdenking dringt zich op dat de nadruk op intergouvernementele politieke beleidsvorming ten tijde van de goedkeuring van het Verdrag noodzakelijk was om de nationale parlementen niet ongerust te maken.

59. Verklaringen worden niet als besluit gepubliceerd in het *Publikatieblad*, maar zijn te vinden in het *Bulletin van de Europese Unie*.

vastgesteld gemeenschappelijk optreden zijn bindende karakter te ontzeggen. Anders dan met de communautaire verplichtingen volgt deze binding niet uit het Gemeenschapsrecht, maar uit het reguliere internationale recht.⁶⁰ Schending van de verplichting (afwijken van het besluit) zou schending van het *pacta sunt servanda* beginsel meebrengen,⁶¹ en in theorie wellicht afdwinging voor het Internationaal Gerechtshof mogelijk maken.⁶² Dat het hier inderdaad om een theoretische optie gaat mag overigens blijken uit het feit dat het zeer moeilijk voorstelbaar is dat een lid-staat deze mogelijkheid zal benutten. Een dergelijke actie zou het politieke proces volledig verstoren en het GBVB meer kwaad dan goed doen.

Een aanvullend argument voor de juridische binding van de besluiten betreffende het gemeenschappelijk optreden wordt gevormd door het feit dat de besluiten van kracht blijven op het moment dat de omstandigheden veranderen. De Raad kan naar aanleiding van deze veranderingen de beginselen en de doelstellingen herzien, maar tot dat moment wordt het gemeenschappelijk optreden gehandhaafd (J.3, punt 3). Dit tekent het uitgangspunt dat aan gemeenschappelijk optreden ook alleen gemeenschappelijk een eind gemaakt kan worden. Omdat artikel J.3, punt 3 de wijze van stemmen niet expliciet weergeeft, geldt ook hier weer de algemene unanimiteitsregel. Dit zet de unanieme besluitvorming in een ander daglicht. Ondanks het intergouvernementele karakter van de tweede pijler blijven de lid-staten gebonden aan het gemeenschappelijk optreden totdat unaniem besloten wordt dat afwijking ervan mogelijk is. Zelfs elk nationaal standpunt of nationaal optreden op grond van het gemeenschappelijk optreden (uitgezonderd de strikte uitvoeringsmaatregelen) dient zo spoedig mogelijk medegedeeld te worden om eventueel noodzakelijk overleg in de Raad mogelijk te maken (J.3, punt 5). Ook ernstige moeilijkheden bij de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden vormen geen reden om onder de verplichtingen uit te komen. In dat geval legt de lid-staat het probleem voor aan de Raad, die passende oplossingen zoekt (J.3, punt 7); een mogelijkheid waarvan overigens nog geen gebruik is gemaakt.

Het beginsel van de gemeenschappelijkheid van het optreden laat dus weinig uitzonderingen toe. Een uitzondering die het Verdrag wel accepteert, betreft noodzakelijke spoedmaatregelen. Artikel J.3, punt 6 stelt dat "dwingende noodzaak voortvloeiend uit veranderingen in de situatie en bij gebreke van een besluit van de Raad" de lid-staten de mogelijkheid verschaft met spoed de noodzakelijke maatregelen te nemen. Ook hier blijkt echter weer dat de kwestie in eerste instantie aanhangig gemaakt dient te worden in een Raadsvergadering. Ook is voorzien dat er mogelijk belangenconflicten kunnen ontstaan in verband met landen en gebieden overzee waar enkele lid-

60. Zie ook de mening van de Select Committee on the European Communities in het 28th Report of the House of Lords, *op.cit.*, p. 5: "The areas which they [the intergovernmental pillars; RAW] cover are legally outside Community competence [...] and the results where they are legally binding will be binding in international law".

61. Dit beginsel is gecodificeerd in de art. 26 van het Weens Verdragenverdrag 1969, *Trb.*, 1972, nr 51.

62. Tot deze conclusie komt ook Eaton, *op.cit.*, p. 222.

staten verantwoordelijk voor zijn. In één van de Verklaringen bij het Verdrag heeft de Conferentie gesteld dat in geval van een dergelijk belangenconflict de lid-staat afzonderlijk mag optreden, nadat de Raad en de Commissie hiervan in kennis zijn gesteld.⁶³

Met name gelet op de bewoordingen van artikel J.2, lid 1 (maar ook voor artikel J.3 zou dit volgehouden kunnen worden) zou echter gesteld kunnen worden dat de lid-staten met het innemen van een gemeenschappelijk standpunt (of het vaststellen van een gemeenschappelijk optreden) niet de intentie hebben een *juridische* verplichting aan te gaan, mede gelet op de interpretatie van bijvoorbeeld de Nederlandse regering. Het volgende dient daarbij in het oog te worden gehouden. Ten eerste is niet in alle gevallen het bestaan van een *consent* vereist voor het ontstaan van een rechtsregel. Het internationale recht voorziet in de mogelijkheid dat niet-juridische regels juridische consequenties hebben⁶⁴ en de gemeenschappelijke besluiten in het kader van het GBVB zijn voor een groot gedeelte vergelijkbaar met resoluties zoals we die elders in het internationale recht tegenkomen.⁶⁵ Daarnaast blijft het gaan om rechtshandelingen; ook al heeft het Hof van Justitie geen rol, onderling zullen de lid-staten wel met juridische argumenten moeten komen willen zij van een eenmaal genomen besluit afwijken. De ontbrekende autoriteit van het Hof van Justitie maakt het echter moeilijk om staten te dwingen hun verplichtingen na te komen. Ludlow en Ersbøll hebben in dit verband voorgesteld een sanctiesysteem in te voeren dat via financiële en economische sancties als *ultimum remedium* uitsluiting van alle rechten zou inhouden.⁶⁶ Afgezien van de onwaarschijnlijkheid dat de Raad hier ooit in voltalligheid mee in zal stemmen, blijft de vraag of dergelijke zware middelen de ontwikkeling van een GBVB in gunstige zin zullen beïnvloeden.

Als voorlopige conclusie kan gesteld worden dat de besluiten die op basis van artikel J.2 en J.3 genomen kunnen worden zeker overeenkomsten vertonen met andere besluiten in het internationale recht. Uitsluitel over het rechtskarakter van de GBVB-besluiten kan hierin echter niet worden gevonden. Een juridische binding van zowel gemeenschappelijke standpunten als een gemeenschappelijk optreden lijkt echter niet uitgesloten.⁶⁷ Wat betreft

63. Verklaring bij het Verdrag van Maastricht, betreffende de behartiging van de belangen van de landen en gebieden overzee bedoeld in art. 227, lid 3 en lid 5, onder a) en b), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

64. Zie bijvoorbeeld Schachter, *op.cit.*, p. 99.

65. De omvang van dit artikel laat een vergelijking niet toe, maar gedacht kan worden aan "soft law" achtige besluiten in het kader van de Verenigde Naties. Dichter bij het EG-recht dringt een vergelijking met "kaderbesluiten" zich op.

66. P. Ludlow and N. Ersbøll, *Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference*, paper of the Centre for European Policy Studies, Brussel, 10 november 1994, p. 30.

67. Zie ook E. Denza, "Groping Towards Europe's Foreign Policy", in Curtin en Heukels, *op.cit.*, p. 575-594, op 591; Douglas Hurd, "Developing the Common Foreign and Security Policy", *International Affairs*, vol. 70, 1994, nr 3, op p. 425: "... once agreed, common positions and joint actions will now be international legal obligations"; en het 28th House of Lords Report, *op.cit.*, p. 11: "common positions defined by the Council will be binding under international law [...] Joint actions will also be legally binding on Member States".

de laatstgenoemde besluitvorming is dit zelfs expliciet in artikel J.3 gesteld. Voor zowel een gemeenschappelijk optreden als voor een gemeenschappelijk standpunt geldt echter dat de intentie van de lid-staten om aan een specifiek besluit gebonden te worden evident zal moeten blijken uit de omstandigheden, eventuele interpretatieve verklaringen en, met name, uit de bewoordingen van het desbetreffende besluit.⁶⁸ De tot nu toe genomen besluiten (op basis van zowel artikel J.2 als artikel J.3) hebben de kwalificatie "Besluit van de Raad"⁶⁹ en hebben zeker geen vrijblijvend karakter. Zij hebben duidelijk de bedoeling iets in gang te zetten waaraan de lid-staten gebonden zijn.⁷⁰ Het is dan ook moeilijk aan dergelijke "besluiten" een juridische binding te ontzeggen. De Raad lijkt dit relatief zware karakter van de GBVB-besluitvorming te erkennen door zijn toevlucht te nemen tot het aannemen van "verklaringen" – een rechtsvorm die overigens niet in het Verdrag genoemd wordt. De hoeveelheid verklaringen in de periode november 1993 - december 1994 (totaal 110)⁷¹ staat in schril contrast tot het aantal gemeenschappelijke standpunten en optredens (respectievelijk 8 en 14) in dezelfde periode.

Conclusies en aandachtspunten voor 1996

In aansluiting op de periode van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) is in het Verdrag van Maastricht gekozen voor een strakker procedureel kader en "hardere" afspraken met betrekking tot de consultatie- en overlegverplichting, die met meer waarborgen zijn omgeven. Het GBVB is ingebed in de institutionele structuur van de Unie, waarmee het een duidelijk bestanddeel van die Unie vormt. Voor de besluiten die op basis van de artikelen J.2 en J.3 genomen kunnen worden, geldt dat een mogelijke juridische binding eerder voor de hand ligt dan ten tijde van de EPS. Met name de procedure

68. Fastenrath wijst overigens op het gevaar dat de bedoelingen van de staat simpelweg afgeleid worden uit de tekst. De normen dienen eveneens beschouwd te worden in de context van de tijd en de omstandigheden. U. Fastenrath, "Relative Normativity in International Law", *EJIL* 1993, nr 4, p. 305-340.

69. Bij een klein aantal besluiten is deze kwalificering echter achterwege gebleven. Het gaat daar niet om een "Besluit van de Raad inzake een gemeenschappelijk standpunt", maar slechts om een "Gemeenschappelijk standpunt". Bij de besluitvorming inzake Boeroendi, bijvoorbeeld, geschiedde de tenuitvoerlegging van het "gemeenschappelijk standpunt" van 24 maart 1994 door het "besluit" van 6 juni 1995. De diepere gedachte hiërarcher is vooralsnog onduidelijk. Van het gemeenschappelijk standpunt inzake Oekraïne is echter wel bekend dat de totstandkoming moeizaam is verlopen. Volgens *Agence Europe* van 3 november 1994 (nr 6349) lag de oorzaak in "a legal institutional problem (the inter-relation between the operational content of a decision taken under CFSP and the Commission's powers, in particular its rights to initiate legislation and its executive powers)".

70. De gepubliceerde besluiten zijn opgenomen in een annex bij dit artikel. Zie voor de beschouwing van het eerste GBVB-beleid mijn commentaar "Een half jaar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid: een eerste evaluatie", *Transaktie*, 1994, nr 2, p. 129-136.

71. Zie voor een overzicht van de verklaringen het *Report of the Council on the Functioning of the Treaty on European Union*.

in artikel J.3 ademt een sfeer van gemeenschappelijkheid die verder gaat dan het simpelweg intergouvernamenteel coördineren van het buitenlands en veiligheidsbeleid. De tot nu toe genomen besluiten bevestigen dit beeld, ondanks hun wellicht nog weinig boeiende inhoud. Voor zover de besluiten juridische binding hebben, worden de verschillen met het gemeenschapsrecht in ieder geval geringer. Ook daar hebben de Raadsbesluiten geen bekrachtiging van de nationale parlementen nodig om juridisch bindend te zijn.⁷² Een verschil zou kunnen zijn dat de GBVB-besluiten (in ieder geval in eerste instantie) met unanimitieit worden vastgesteld. In een dergelijke vergelijking dient echter niet vergeten te worden dat ook in de Gemeenschappen voor een behoorlijk aantal gevallen de unanimitieitseis geldt.⁷³

Met name de potentiële juridische binding van de GBVB-besluiten wijst op een mogelijke overdracht van bevoegdheden van het nationale naar het Europese niveau. Een al te groot enthousiasme aan de kant van de Europese "unionisten" zou echter misplaatst zijn. Ten eerste is de besluitvorming in de tweede pijler voor het overgrote gedeelte in handen gelegd van de twee intergouvernamentele organen bij uitstek: de Europese Raad en de Raad van de EU. De rol die de wat verder van de nationale staten verwijderde instellingen spelen is gering.

Om een (verdere) ontwikkeling van het gemeenschappelijke beleid in de tweede pijler mogelijk te maken, zal, voor een aantal van de in dit artikel gesignaleerde problemen, de Intergouvernamentele Conferentie van 1996 met een oplossing moeten komen.⁷⁴ De belangrijkste aandachtspunten zullen hier kort worden weergegeven.

1. Naast een gemeenschappelijk buitenlands beleid, voorziet het Verdrag ook in een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid en, op termijn, een gemeenschappelijk defensiebeleid.⁷⁵ De mogelijkheden hiertoe hangen sterk samen met het beleid van de jongste leden, Zweden, Finland, Oostenrijk en de niet-WEU-leden Denemarken en Ierland. Afgezien van Denemarken kennen deze landen een langdurige neutraliteitstraditie. Een vasthouden aan deze traditie zal nu reeds de ontwikkeling van een ge-

72. Zie art. 189 EG.

73. Zie R.H. van Ooik, "Externe bevoegdheden van de Europese Unie – Colloquium verslag en synthese", *op.cit.*, p. 117. Van Ooik stelt dat dertig procent (!) van alle onderwerpen in het EG-Verdrag unanimitieitsbesluitvorming vereist (wat betreft de Raadsbevoegdheden). Het gaat daarbij in de meeste gevallen wel om de politiek meest gevoelige onderwerpen (zoals milieu, fiscale harmonisatie, vrij personenverkeer).

74. Zie voor een analyse van andere agendapunten voor de IGC, naast de in dit artikel genoemde rapporten, bijvoorbeeld Justus Lipsius, "The 1996 Intergovernmental Conference", *European Law Review*, 1995.

75. Aan het veiligheids- en defensiebeleid heb ik elders aandacht besteed. Zie "Het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie", *Internationale Spectator*, juni 1994, p. 276-282; "Procedural Priming of a EU Foreign and Security Policy" in J. de Wilde en H. Wiberg (eds.), *Organized Anarchy in Europe. The Role of States and IGOs*, London: I.B. Tauris (verschijnt december 1995) en "Merging WEU into EU: A Logical Step towards an Ever Closer Union?", bijdrage aan de ASIL-NVIR Third Joint Conference, 13-15 juli, 1995; van deze paper verschijnt een Nederlandse bewerking in *Transaktie*, 1995, nr 3.

meenschappelijk defensiebeleid (artikel J.4 VEU) in de weg staan.⁷⁶ Het probleem om “verdieping” van de Unie samen te laten gaan met een steeds verdere “verbreding” wordt hiermee – en met de plannen voor verdere uitbreiding – steeds pregnanter en vormt de aanleiding voor een aantal nieuwe scenario’s voor de integratie van Europa. Voor de (verdere) ontwikkeling van het GBVB lijkt een bepaalde vorm van *meer-snelhedenintegratie* onontbeerlijk.⁷⁷ De samenhang tussen buitenlands, veiligheids- en defensiebeleid pleit echter voor het vasthouden aan de enkelvoudige institutionele structuur.⁷⁸ In de tweede pijler behoeft een meer-snelhedenmodel niet noodzakelijk tot drastische institutionele aanpassingen te leiden; ook *ad hoc* integratie is een optie. Commissaris Van den Broek heeft in dit verband gewezen op de mogelijkheid van (gekwalificeerde) meerderheidsbesluitvorming, zonder verbindend te zijn voor de lid-staat die een zwaarwegend nationaal belang tegen een dergelijk besluit kan aanvoeren.⁷⁹ Deze pragmatische manier om de ontwikkeling van het GBVB niet geheel afhankelijk te stellen van de meest recalcitrante lid-staat verdient zeker ruime aandacht in 1996 en lijkt in ieder geval haalbaarder dan een “communitariserings” van de tweede pijler, terwijl tegelijkertijd de mogelijkheid om te participeren voor alle lid-staten open blijft. Ook is deze optie te combineren met de invoering van de veelgenoemde “dubbele sleutel”, waarbij naast het beginsel van de nationale vertegenwoordiging, stemmen ook gewogen worden naar bevolkingsomvang.⁸⁰ Voor de zuivere defensieproblematiek (de bij-

76. Zie uitgebreider over deze problematiek: M.-A. Gaudissart, “De toetreding van nieuwe lid-staten stimulant of hinderpaal voor de totstandkoming van de Europese Unie?”, *Rechtskundig Weekblad*, 1993-1994, nr 22, 29 januari 1994, p. 729-743, op 738. Er mag echter geen twijfel over bestaan dat de nieuwe Lid-staten het volledige *acquis* hebben aanvaard en volledig zullen (moeten) participeren in het GBVB. Hierover ook: A. Oosterhof, “Legal Aspects of the EU Enlargement Negotiations”, *Leiden Journal of International Law*, 1994, nr 2, p. 73-84. De neutraliteitstraditie zal vooral in het geval van Oostenrijk problemen opleveren, waar deze traditie verankerd is in de constitutionele wet van 1955. Zweden heeft al in een vroeg stadium gemeld dat zijn neutraliteit vooral samenhangt met de Koude Oorlog. Zie hierover het advies van de Commissie over de toetreding van Zweden, *Bulletin EG*, Supplement 5-92, p. 20-21.

77. Zie voor de verschillende vormen waarin een sectorale of meer-snelhedenintegratie zou kunnen plaatsvinden L.J. Bal en J.Q.Th. Rood, “Het Frans-Duitse kern-Europa: model voor het integratieproces?”, *Internationale Spectator*, december 1994, p. 582-587; D.M. Curtin, “The Shaping of a European Constitution and the 1996 IGC: “Flexibility” as a Key Paradigm”, *Aussenwirtschaft*, 1995, nr 1, p. 237-251; en H. Wallace en W. Wallace, *Flying together in a larger and more diverse European Union*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), publikatie W87, 1995.

78. Ook de Nederlandse regering ziet bij een verdere integratie een bepaalde differentiatie als onontkoombaar. Een *géométrie variable* wordt echter niet toegejuicht: “... het laten uiteenvallen van doelstellingen werkt desintegratie in de hand”. *Uitbreiding van de Europese Unie: mogelijkheden en knelpunten*, nota aan de Tweede Kamer, 23 978 (1-2), 1994-1995.

79. Toespraak H. van den Broek *Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Europese Unie: een eerste balans*, Seminar Instituut Clingendael, Den Haag, 24 mei 1994.

80. Zie bijvoorbeeld het rapport van de Adviesraad Vrede en Veiligheid, *Een nieuwe uitdaging – Europa 1996*, Den Haag, mei 1995.

standsverplichting binnen de WEU) zou de mogelijkheid van “opt outs” een opgaan van de WEU in de Europese Unie mogelijk kunnen maken.⁸¹

2. Hoewel een partiële *géométrie variable* voor de ontwikkeling van het GBVB gunstig kan zijn, levert een dergelijk scenario niet alleen voordelen op. In dit artikel is gewezen op de nauwe relatie tussen de eerste en de tweede pijler. Deze verstrengeling op tal van gebieden (institutionele structuur, externe vertegenwoordiging, financiën, economische sancties, mensenrechten, ontwikkelingsbeleid, etc.) zal een gescheiden ontwikkeling van de beide pijlers zeker moeilijk maken. In ieder geval dient er met name op deze gebieden voor gewaakt te worden dat het *acquis communautaire* niet wordt aangetast; het gevaar van “intergouvernementele besmetting” is reëel op terreinen waar een duidelijke afbakening van communautaire en intergouvernementele bevoegdheden ontbreekt.
3. De IGC dient een evaluatie van de betrokkenheid bij het GBVB van het Voorzitterschap, de Commissie, het Europees Parlement en het Hof van Justitie te agenderen. Met name gelet op “de samenhang van haar gehele externe optreden” (artikel C VEU) dient de Unie een duidelijker bevoegdheidsverdeling tussen het Voorzitterschap en de Commissie te realiseren. De verhouding tussen deze twee actoren – en hun relatie met de afzonderlijke lid-staten – wordt nog belangrijker als besloten wordt de Europese Unie internationale rechtspersoonlijkheid en een verdragssluitende bevoegdheid te verschaffen.⁸² Een dergelijke ontwikkeling zou uiteraard een versterking van de invloed van het Europees Parlement vereisen en de mogelijkheid van toetsing door het Hof (eventueel optioneel) zeer wenselijk maken. Een herbezinning van de rol van het Europees Parlement is tevens belangrijk gelet op de besluitvorming in de tweede pijler, die zich afspeelt in een ondoorzichtige schemerzone, waardoor slechts de uitkomst getoetst kan worden. Het volledig opnemen van de GBVB-uitgaven in een nieuwe EU-begroting zou de invloed van het Europees Parlement ten goede komen.⁸³ Hoewel de invloed van parlementen op buitenlands beleid altijd beperkt is, leidt de intensievere internationale samenwerking op dit terrein tot een vermindering van de nationale parlementaire beïnvloedingsmogelijkheden. Bij een eventueel uitblijven van extra bevoegdheden voor het Europees Parlement, zou gedacht kunnen worden aan een versterking van de rol van de nationale parlementen op de manier waarop dit in Nederland geschiedt voor onderwerpen in de derde pijler.⁸⁴
4. Een probleem dat veelvuldig aan de orde is gesteld en ongetwijfeld hoog

81. Zie “Merging WEU into EU”, *op.cit.*

82. Zoals ook voorgesteld in de Draft Constitution of the European Union, *op.cit.*

83. Zie voor een pleidooi voor een duidelijke scheiding van de communautaire en GBVB-uitgaven: Frank Vibert, *A Core Agenda for the 1996 Inter-Governmental Conference (IGC)*, London: European Policy Forum, May 1995.

84. Goedkeuring Maastricht, TK 1992-1993, 22 647, nr 20 en 30; *Stb.* 1992, 692.

op de agenda zal komen te staan betreft de beleidsvoorbereiding. De last ligt op dit moment grotendeels bij het steeds wisselende voorzitterschap. In de eerste pijler is de Commissie de stuwende kracht achter de beleidsvoorbereiding; een dergelijke motor ontbreekt voor het GBVB. Het voorstel voor een onafhankelijke permanente analysecapaciteit, in de vorm van een GBVB-eenheid bestaande uit vertegenwoordigers van de lid-staten en van de Commissie – zoals onder andere voorgesteld door de High-level group of experts on the CFSP⁸⁵ – verdient serieuze aandacht. In de beleidsvoorbereiding en bij de beleidsbepaling dient daarnaast nauwkeuriger gekozen te worden voor een juiste rechtsbasis. Voor de meeste verklaringen zou een gemeenschappelijk standpunt op basis van artikel J.2 voor de hand liggen, terwijl voor besluiten met een duidelijk operationeel karakter de procedure van artikel J.3 niet ontweken moet worden door voor een gemeenschappelijk standpunt te kiezen (vergelijk de besluiten inzake Oekraïne, Rwanda en Boeroendi).

Het is uiteraard niet reëel te verwachten dat 1996 de definitieve antwoorden op de gesignaleerde problemen zal brengen. Ook de ontwikkeling van het GBVB is een integratieproces, dat eerder decennia dan jaren in beslag zal nemen. De duidelijke verstrengeling tussen de pijlers van de Unie op tal van gebieden (zowel institutioneel als inhoudelijk) zal de interne samenhang van de Unie echter steeds evidenter maken. Zolang gewaakt wordt voor een aantasting van het *acquis communautaire*, is een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid een logisch onderdeel van een Unie die “een steeds hechter verbond tussen de staten van Europa”⁸⁶ nastreeft.

Annex De gepubliceerde GBVB-besluiten⁸⁷

- 93/603/GBVB Besluit van de Raad van 8 november 1993 betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake steun voor het transport van *humanitaire hulp in Bosnië-Herzegovina* (PB L 286, 20.11.93);
- 93/604/GBVB Besluit van de Raad van 9 november 1993 betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake het sturen van een waarnemersteam met het oog op de *parlementsverkiezingen in de Russische Federatie* (PB L 286, 20.11.93);
- 93/614/GBVB* Besluit van de Raad van 22 november 1993 betreffende het op basis van art. J.2

85. First report on “European security policy towards 2000: ways and means to establish genuine credibility”, Brussel, 19 december 1994. Het rapport is geschreven op verzoek van Commissaris Van den Broek.

86. Zoals gesteld in art. A VEU.

87. Niet alle gemeenschappelijke standpunten worden gepubliceerd. Bij de geheimgehouden standpunten gaat het bijvoorbeeld om politieke standpuntbepaling ter voorbereiding van onderhandelingen met derde staten of ter voorbereiding van internationale conferenties of top-bijeenkomsten; Ryba, *op.cit.*, p. 24.

van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalde gemeenschappelijk standpunt inzake het *beperken van de economische betrekkingen met Libië* (PB L 295, 30.11.93);

- 93/678/GBVB Besluit van de Raad van 6 december 1993 betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op grond van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de *ondersteuning van het democratische en multilaterale overgangproces in Zuid-Afrika* (PB L 316, 17.12.93);
- 93/728/GBVB Besluit van de Raad van 20 december 1993 betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op grond van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met betrekking tot de *openingsconferentie van het stabiliteitspact* (PB L 339, 31.12.93);
- 93/729/GBVB Besluit van de Raad van 20 december 1993 ter aanvulling van het gemeenschappelijk optreden inzake de steun voor het transport van *humanitaire hulp in Bosnië-Herzegovina* (PB L 339, 31.12.93);
- 94/158/GBVB Besluit van de Raad van 7 maart 1994 tot verlenging van de toepassing van Besluit 93/603/GBVB betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de steun voor het transport van *humanitaire hulp in Bosnië-Herzegovina* (PB L 70, 12.3.94);
- 94/165/GBVB Besluit van de Raad van 15 maart 1994 inzake het gemeenschappelijk standpunt vastgesteld door de Raad op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie met betrekking tot de instelling van een *embargo op wapens, munitie en militaire uitrusting ten aanzien van Soedan* (PB L 75, 17.3.94);
- 94/276/GBVB Besluit van de Raad van 19 april 1994 inzake een gemeenschappelijk optreden dat op grond van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie door de Raad wordt aangenomen ter *ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten* (PB L 119, 7.5.94);
- 94/308/GBVB Besluit van de Raad van 16 mei 1994 tot aanpassing en verlenging van de toepassing van Besluit 93/603/GBVB betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de steun voor het transport van *humanitaire hulp in Bosnië-Herzegovina* (PB L 134, 30.5.94);
- 94/315/GBVB* Besluit van de Raad van 30 mei 1994 betreffende het gemeenschappelijk standpunt op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de *beperking van de economische betrekkingen met Haïti* (PB L 139, 2.6.94);
- 94/366/GBVB* Besluit van de Raad van 13 juni 1994 inzake het gemeenschappelijk standpunt van de Raad op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie betreffende het verbod gevolg te geven aan eisen als bedoeld in par. 9 van *Resolutie nr 757 (1992) van de Veiligheidsraad* van de Verenigde Naties (PB L 165, 1.7.94);
- 94/367/GBVB Besluit van de Raad van 14 juni 1994 betreffende de voortzetting van het door de Raad op grond van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde gemeenschappelijk optreden met betrekking tot de *openingsconferentie voor het Stabiliteitspact* (PB L 165, 1.7.94);
- 94/509/GBVB Besluit van de Raad van 25 juli 1994 op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgestelde gemeenschappelijk optreden betreffende de voorbereiding van de conferentie van 1995 van de partijen bij het Verdrag inzake de *niet-verspreiding van kernwapens* (PB L 205, 8.8.94);
- 94/510/GBVB Besluit van de Raad van 27 juli 1994 ter aanvulling van Besluit 93/603/GBVB betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de steun

- voor het transport van *humanitaire hulp in Bosnië-Herzegovina* (PB L 205, 8.8.94);
- 94/672/GBVB* Besluit van de Raad van 10 oktober 1994 inzake het gemeenschappelijk standpunt op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over de verdere *vermindering van de economische en financiële betrekkingen met de partijen op het grondgebied van de Republiek Bosnië-Herzegovina* dat door de Bosnische Serviërs wordt gecontroleerd (PB L 266, 15.10.94);
- 94/673/GBVB* Besluit van de Raad van 10 oktober 1994 inzake het gemeenschappelijk standpunt op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over de schorsing van een aantal beperkingen op de *handel met de Federatieve Republiek Joegoslavië* (Servië en Montenegro) (PB L 266, 15.10.94);
- 94/681/GBVB* Besluit van de Raad van 14 oktober 1994 betreffende het gemeenschappelijk standpunt op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de intrekking van de *beperking van de economische betrekkingen met Haïti* (PB L 271, 21.10.94);
- 94/697/GBVB Besluit van de Raad van 24 oktober 1994 inzake het gemeenschappelijk standpunt dat door de Raad op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is aangenomen ten aanzien van de *doelstellingen en prioriteiten van de Europese Unie met betrekking tot Rwanda* (PB L 283, 29.10.94);
- 94/779/GBVB Gemeenschappelijk standpunt van 28 november 1994 door de Raad vastgesteld op de grondslag van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de *doelstellingen en prioriteiten van de Europese Unie ten aanzien van Oekraïne* (PB L 313, 6.12.94);
- 94/789/GBVB Besluit van de Raad van 12 december 1994 tot verlenging van de toepassing van Besluit 93/603/GBVB betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de steun voor het transport van *humanitaire hulp in Bosnië-Herzegovina* (PB L 326, 17.12.94);
- 94/790/GBVB Besluit van de Raad van 12 december 1994 betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake voortzetting van de steun voor het *bestuur van de stad Mostar* door de Europese Unie (PB L 326, 17.12.94);
- 94/942/GBVB* Besluit van de Raad van 19 december 1994 betreffende het gemeenschappelijk optreden, zoals door de Raad vastgesteld op grond van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ten aanzien van de controle op de *uitvoer uit de Gemeenschap van goederen voor tweërlei gebruik* (PB L 267, 31.12.94);
- 95/11/GBVB* Besluit van de Raad van 23 januari 1995 inzake het gemeenschappelijk standpunt op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over de verlenging van de schorsing van een aantal beperkingen op de *handel met de Federatieve Republiek Joegoslavië* (Servië en Montenegro) (PB L 20, 27.1.95);
- 95/23/GBVB Besluit van de Raad van 6 februari 1995 tot aanvulling van Besluit 94/790/GBVB betreffende het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad is vastgesteld op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake voortzetting van de steun voor het *bestuur van de stad Mostar* door de Europese Unie (PB L 33, 13.2.95);
- 95/91/GBVB Gemeenschappelijk standpunt van 24 maart 1995 inzake *Boeroendi*, door de Raad bepaald op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB L 72, 1.4.95);
- 95/150/GBVB* Gemeenschappelijk standpunt van 28 april 1995 door de Raad vastgesteld op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over de verlen-

- ging van de schorsing van een aantal beperkingen op de *handel met de Federatieve Republiek Joegoslavië* (Servië en Montenegro) (PB L 99, 29.4.95);
- 95/170/GBVB Besluit van de Raad van 12 mei 1995 betreffende het gemeenschappelijk optreden, door de Raad aangenomen op basis van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake *anti-personeelmijnen* (PB L 115, 22.5.95);
- 95/205/GBVB Besluit van de Raad van 1 juni 1995 tot aanvulling van Besluit 94/276/GBVB inzake een gemeenschappelijk optreden dat op grond van art. J.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie door de Raad wordt aangenomen ter *ondersteuning van het vredesproces in het Midden-Oosten* (PB L 130, 14.6.95);
- 95/206/GBVB Besluit van de Raad van 6 juni 1995 betreffende de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk standpunt van 24 maart 1995 inzake *Boeroendi*, door de Raad bepaald op basis van art. J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB L 130, 14.6.95);
- 95/213/GBVB* Gemeenschappelijk standpunt van 12 juni 1995 vastgesteld door de Raad op grond van art. J.2 van het Verdrag betreffende de opschorting van een aantal beperkingen van het *handelsverkeer met de Federatieve Republiek Joegoslavië* (Servië en Montenegro) (PB L 138, 21.6.95);
- 95/254/GBVB* Gemeenschappelijk standpunt van 7 juli 1995 door de Raad vastgesteld op basis van artikel J.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie over de verlenging van de schorsing van een aantal beperkingen op de *handel met de Federatieve Republiek Joegoslavië* (Servië en Montenegro) (PB L 160, 11.7.95)

De met * gemerkte besluiten hebben een vervolg gekregen in een gemeenschapsrechtelijk besluit (EG) en/of een kaderbesluit (in het geval van een EGKS-besluit).