

De Europese Unie in de internationale rechtsorde

Dr R.A. Wessel*

* Universitair hoofddocent internationaal en Europees recht – Universiteit Twente (Faculteit Bestuurskunde, Departement Recht) en tevens verbonden aan de Universiteit Utrecht (Faculteit Rechtsgeleerdheid, Leerstoel Recht der Internationale Organisaties). Met dank aan Niels Blokker, Guido den Dekker en Nico Schrijver voor hun commentaar op gedeelten van een eerdere versie van dit preadvies.

1.	Inleiding	3
2.	De structuur van de Europese Unie	5
2.1	Uiteenlopende percepties	5
2.2	De Unie als rechtseenheid	7
3.	De status van de Europese Unie	11
3.1	De Unie als rechtsinstinctie	11
3.2	Het concept rechtspersoon	15
3.2.1	Rechtspersoonlijkheid, -bekwaamheid en -bevoegdheid	15
3.2.2	Autonomie als criterium	17
3.3	De Unie als rechtspersoon	22
3.3.1	Een toepassing op de Unie	22
3.3.2	Verdragsluitende bevoegdheid	29
3.3.3	Impliciete externe bekwaamheden	35
4.	Internationaal recht en de Europese Unie	37
4.1	Volkenrechtelijke verplichtingen van de Europese Unie	38
4.1.1	De Unie vanuit volkenrechtelijk perspectief	38
4.1.2	Verdragenrechtelijke verplichtingen	40
4.1.3	Verplichtingen op grond van andere verdragen	43
4.1.4	Ius cogens	44
4.1.5	Besluiten van de Unie als internationale eenzijdige rechtshandelingen	47
4.1.6	Aansprakelijkheid voor schendingen van algemeen volkenrecht	50
4.2	Het volkenrecht in de rechtsorde van de Europese Unie	52
4.2.1	De Unie als 'autonome rechtsorde'?	52
4.2.2	Verdragswijziging, -beëindiging en uitstoting	55
4.2.3	Opschorting van de verplichting tot naleving van Unierecht	59
5.	De praktijk van de Europese Unie	62
5.1	Verdragsluiting door de Unie	62
5.2	De evolutie van de EU diplomatie	65
5.2.1	De Unie in de Algemene Vergadering van de VN	65
5.2.2	Diplomatieke missies bij en van de Unie	66
6.	Concluderende stellingen	70
7.	Literatuur	71

1. INLEIDING

Ondanks het inmiddels tienjarig bestaan van de Europese Unie, roept haar status binnen de internationale rechtsorde nog steeds veel vragen op. De aard van deze vragen hangt veelal samen met de wijze waarop de Unie wordt geduid. Is men aanhanger van de these dat de Europese Unie slechts een virtueel kader is dat aan de lidstaten van de Europese Gemeenschappen de mogelijkheid biedt om ook op andere terreinen samen te werken, dan zal men geneigd zijn een rechtsstatus van de Unie als zodanig te ontkennen. Voelt men zich daarentegen meer aangetrokken tot het idee van een samensmelting van de oorspronkelijke Gemeenschappen tot een nieuwe entiteit die ook enkele nieuwe samenwerkingsterreinen tot haar bevoegdheden mag rekenen, dan heeft de Unie de plaats van de Gemeenschappen in de internationale rechtsorde overgenomen. Het zal niet verbazen dat er tussen deze twee extreme posities nog enkele varianten zitten.

Dit preadvies beoogt inzicht te geven in het denken over de positie van de Europese Unie binnen de internationale rechtsorde, zoals dat zich sinds de oprichting van de Unie heeft voltrokken. Het richt zich met nadruk op de Europese Unie en niet op de Europese Gemeenschappen,¹ waarvan de volkenrechtelijke positie al sinds de jaren zestig in talrijke onderzoeken aan de orde is geweest.²

1. Zie over het mogelijk gevaar van de opkomst van het begrip 'Unie-recht' waarin het onderscheid met het EG-recht lijkt te verwateren overigens Vedder, 'Die Unterscheidung von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht nach dem Vertrag von Amsterdam' (1999).
2. Recentelijk is het onderwerp door Jan Vanhamme vrijwel uitputtend behandeld in zijn *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001). Ook verschenen onlangs de bundels van Vincent Kronenberger, *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* (2001) en Alan Dashwood en Christophe Hillion, *The General Law of E.C. External Relations* (2000). Daarvoor al waren er de proefschriften van André Leenen, *Gemeenschapsrecht en volkenrecht* (1984); Jacot-Guillarmod, *Droit communautaire et droit international public* (1979); en Nöll, *Die Völkerrechtssubjectivität der Europäischen Gemeinschaften und deren Bindung an das Allgemeine Völkerrecht* (1986). Ook het handboek van MacLeod, Hendry and Hyatt, *External Relations of the European Communities* (1996), is op dit onderwerp vrij uitvoerig. Eerdere publicaties zijn bijvoorbeeld: Pescatore, 'Les Communautés en tant que personnes de droit international' (1969); Reuter, 'Le droit international comme source de droit communautaire' (1969); Ganshof van der Meersch, 'L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international' (1975); Bleckmann, 'Die Position des Völkerrechts im inneren Rechtsraum der Europäischen Gemeinschaften. Monismus oder Dualismus der Rechtsordnungen?' (1975); Schermers, 'Community Law and

Met betrekking tot onderwerpen als verdragsluiting door de EG, de afbakening van de communautaire rechtsorde van het volkenrecht, de toepasselijkheid van geschreven en ongeschreven volkenrecht in de interne rechtsorde van de EG, de volkenrechtelijke grenzen aan de communautaire rechtsorde in relatie tot derde staten, en de verhouding tussen regels van gemeenschapsrecht en vóór de inwerkingtreding van de communautaire verdragen gesloten overeenkomsten, wordt dan ook verwezen naar de talrijke eerdere studies op die specifieke terreinen. Wat vervolgens de toepasselijkheid van algemeen volkenrecht op de Europese Unie betreft, wordt daarnaast slechts beoogt een eerste inventarisatie te geven van mogelijke relevante volkenrechtelijke leerstukken. Ook staat de omvang van het preadvies niet toe dat deze leerstukken zelf aan een uitgebreide kritische beschouwing worden onderworpen. Het geheel is dan ook te zien als een eerste verkenning van het onderwerp, waarbij in dit stadium van het onderzoek gemaakte keuzes overigens niet onzichtbaar blijven.

Op een in december 2000 door het Europa Instituut van de Universiteit Utrecht georganiseerde internationale expert-bijeenkomst over de structuur en de status van de Unie, bleek dat de discussie die tien jaar geleden begon nog in alle hevigheid woedt.³ Waar één groep onderzoekers de nadruk blijft leggen op de intergouvernementele en onsamenhangende structuur van de Unie, wijst een andere groep op de eenheid van de Unie, die in objectieve zin zou zijn vast te stellen uit de verdragsbepalingen, dan wel blijkt uit de handelingspraktijk van de Unie. Onafhankelijk van de vraag welke perceptie beter aansluit bij de werkelijkheid, is het een feit dat de Europese Unie de EG verdrongen heeft in de

International Law (1975); Petersmann, 'Auswärtiges Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft' (1975); Meessen, 'The Application of Rules of Public International Law within Community Law' (1976); Bothe, 'Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht' (1977); Schwarze, 'Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen' (1983); Conze, *Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft* (1987); Boulouis, 'Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général' (1993); Cheyne, 'International Agreements and the European Community Legal System' (1994). Recentelijk zijn onderdelen van de relatie tussen Gemeenschapsrecht en volkenrecht aan de orde gesteld door bijvoorbeeld Timmermans, 'The EU and Public International Law' (1999); Klabbers, 'Re-inventing the Law of Treaties: The Contribution of the EC Courts' (1999); en Ott, 'Thirty Years of Case-Law by the European Court of Justice on International Law: A Pragmatic Approach towards its Integration' (2001).

3. *Ten Years after Maastricht: A Fresh Look at the Legal Structure of the European Union*, Europa Instituut, Universiteit Utrecht, 1 december 2000.

beeldvorming in de media, bij derde staten en bij de burgers van de Unie. Zelfs voor studenten in het recht blijkt de constatering dat de EG nog bestaat meestal een verrassing te zijn.

De vraag die in dit preadvies centraal staat is dan ook of de Europese Unie een eigen positie inneemt binnen de internationale rechtsorde en – in het geval van een bevestigend antwoord op deze vraag – wat dit voor gevolgen heeft voor de juridische mogelijkheden van de Unie om als zelfstandige actor op te treden en aan welke volkenrechtelijke regels de Unie daarbij is gebonden. Om deze vragen te kunnen beantwoorden zal gekozen worden voor een trapsgewijze aanpak, waarbij in eerste instantie kort zal worden ingegaan op de structuur van de Unie, zoals deze is neergelegd in het Verdrag uit 1992 waarbij de Unie is opgericht (paragraaf 2). Het weer oprakelen van de discussie rondom de structuur van de Unie gebeurt omdat het duiden van de keuzes die in Maastricht zijn gemaakt (en die door ‘Amsterdam’ (1997) en ‘Nice’ (2001) niet wezenlijk zijn veranderd) noodzakelijk blijft voor het beantwoorden van de vervolgvragen met betrekking tot de rechtsstatus van de Unie. Deze status vormt een kernonderwerp en zal in paragraaf 3 aan de orde komen. Centraal hierbij staat de vraag of de Europese Unie beschouwd kan worden als een internationale rechtspersoon, hetgeen in de visie van uw preadviseur bepalend is voor de status als zelfstandige eenheid binnen de internationale rechtsorde. Paragraaf 4 wordt gebruikt om na te gaan in hoeverre de Unie, beschouwd als internationale organisatie, aan internationaal-rechtelijke regels gebonden is. De vraag of de rechtspraktijk van de Unie de bevindingen uit de voorafgaande paragrafen bevestigt of juist tegenspreekt is vervolgens het onderwerp van paragraaf 5. In de slotparagraaf zal een poging gedaan worden een antwoord te geven op de bovengenoemde centrale vragen en zullen de belangrijkste bevindingen in de vorm van stellingen worden gepresenteerd.

2. DE STRUCTUUR VAN DE EUROPESE UNIE

2.1 UITEENLOPENDE PERCEPTIES

De vaststelling door Deirdre Curtin in 1993 dat het Verdrag van Maastricht een ‘Union of bits and pieces’ in het leven heeft geroepen is vrij breed door de wetenschappelijke wereld omarmd.⁴ Vervolgens werd door enkelen echter de na-

4. Zie Curtin, ‘The Constitutional Structure of the European Union’ (1993).

druk gelegd op de ‘bits and pieces’, terwijl anderen juist benadrukten dat het desalniettemin om een ‘Union’ gaat. De discussie die in Duitsland op dit punt werd gevoerd, wordt veelal als aanknopingspunt gebruikt om posities in te nemen. In hun handboek over de Europese Unie schetsen Christian Koenig en Matthias Pechstein de Unie als een “Internationalen Zusammenschluß ohne Völkerrechtssubjektivität”. Deze internationale samenwerkingsstructuur kent dan ook “keine *Mitgliedstaaten*, sondern nur *Vertragsstaaten*”.⁵ Lijnrecht daartegenover staan de publicaties van Armin von Bogdandy en Martin Nettesheim, die de Unie beschouwen vanuit een eenheidsgedachte: “[d]em Unionsvertrag ist danach die Verschmelzung der zuvor als getrennt konzipierten EWG, EAG und EGKS in einer einzigen und einheitlichen Organisation zu entnehmen.” Een fusie van de drie Europese Gemeenschappen en een opgaan daarvan in de enkelvoudige rechtsorde van de Europese Unie dus; door Von Bogdandy later zelfs bestempeld als een ‘supranationale federatie’.⁶ Op de bijeenkomst in Utrecht in december 2000 bleek dat de betrokken onderzoekers de jaren na Maastricht vooral hadden gebruikt om hun eigen posities met nieuwe argumenten te versterken. Van een werkelijke dialoog en het constructief weerleggen van elkaars argumenten is nauwelijks sprake geweest.

Zoals gebruikelijk lijkt de waarheid in het midden te liggen, waarbij de schrijver van dit preadvies moet bekennen dat hij de argumenten van Von Bogdandy en Nettesheim overtuigender vindt dan die van Koenig en Pechstein.⁷ Het verschil van mening komt vooral voort uit de vraag wat zwaarder weegt: de (vermeende) bedoeling van partijen bij de inrichting van de Unie, of hoe zij dit uiteindelijk verdragsrechtelijk hebben vastgelegd. Het verdragenrecht heeft

-
5. Pechstein en Koenig, *Die Europäische Union* (2000), pp. 45-46.
 6. Von Bogdandy en Nettesheim, ‘Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung’ (1996); Von Bogdandy, ‘The European Union as a Supranational Federation’ (2000); en Von Bogdandy, ‘Organizations Proliferation and Centralizations under the Treaty on European Union’ (2001).
 7. Zie enkele eerdere publicaties van mijn hand die de rechtseenheid en de rechtspersoonlijkheid van de Unie als onderwerp of uitgangspunt hebben: ‘The International Legal Status of the European Union’ (1997); *The European Union’s Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective* (1999); ‘The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations’ (2000); ‘Revisiting the International Legal Status of the EU’ (2000); en ‘The European Union and the Concept of Flexibility. Proliferation of Legal Systems within International Organizations’ (2001, met Ige Dekker). En soort tussenpositie lijkt ook te worden ingenomen door Breitenmoser, ‘Die Europäische Union zwischen Völkerrecht end Staatsrecht’ (1995).

een kennelijke voorkeur voor het laatste, mits de tekst duidelijk genoeg is.⁸ Het ligt dan ook voor de hand om de verdragstekst als vertrekpunt te nemen.

2.2 DE UNIE ALS RECHTSEENHEID

Er bestaat geen twijfel over het feit dat de Europese Gemeenschappen de basis vormen voor de huidige Europese Unie. Het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU, ‘Verdrag van Maastricht’) uit 1992 stelt dat “de Unie is gegrond op de Europese Gemeenschappen, *aangevuld* met het beleid en de samenwerkingsvormen die bij dit Verdrag worden ingesteld” (art. 1).⁹ De aanvullende beleidsterreinen zijn het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) – neergelegd in Titel V van het Verdrag – en de bepalingen inzake politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (PJSS) – te vinden in Titel VI. Dit aanvullende karakter is voor de aanhangers van de Koenig/Pechstein-gedachte een reden om de Unie slechts te beschouwen als een ‘kader’ dat aan de lidstaten van de EG de mogelijkheid biedt om ook op andere terreinen samen te werken en om daarvoor de Instellingen van de Europese Gemeenschappen te ‘lenen’.¹⁰ Het aanvaarden van deze visie stuit op twee problemen. Ten eerste wordt de Unie in haar oprichtingsverdrag niet gepresenteerd als een ‘kader’ voor samenwerking, maar als een nieuwe entiteit, die expliciet is opgericht (art. 1), eigen – van de EG onderscheiden – doelstellingen en middelen heeft (art. 2), en de instellingen niet leent van, maar deelt met de EG (art. 3 en 5). Ten tweede impliceert de ‘kader’-gedachte dat er op de niet-communautaire Unie-terreinen geen onderscheid bestaat tussen de Unie en de lidstaten, iets wat haaks staat op de verdragstekst. Op enkele aspecten hiervan zal ik nader ingaan.

Gelet op de preambule is het Verdrag betreffende de Europese Unie met name gesloten om “een nieuwe etappe te markeren in het proces van Europese integratie”. Daartoe wordt een ‘Europese Unie’ opgericht. Deze oprichting vormt tegelijkertijd de kern van het Verdrag, dat zich vervolgens op de doelstellingen en bevoegdheden van de Unie richt en wijzigingen aanbrengt in de bestaande communautaire verdragen. In tegenstelling tot en gedeeltelijk als vervolg op de Europese Politieke Samenwerking, waarvan de bepalingen in de Europese

8. Artikel 31 Weens Verdragenverdrag.

9. Cursivering toegevoegd.

10. Zie recentelijk bijvoorbeeld De Zwaan, ‘The Legal Personality of the European Communities and the European Union’ (1999).

Akte uit 1986 inderdaad een kader voor samenwerking naast de EG boden, is er hier dus sprake van de oprichting van iets nieuws. Dat dit meer is dan een ‘kader voor samenwerking’ blijkt uit vrijwel elke bepaling in het Verdrag, waarin de Unie eigen doelstellingen, bevoegdheden en taken heeft. Het beleid van de Unie krijgt vorm in organen die dezelfde zijn als waarvan de EG gebruik maakt: “de Unie beschikt over één institutioneel kader dat de samenhang en de continuïteit van het optreden [...] verzekert, en tegelijkertijd het acquis communautaire in acht neemt en ontwikkelt” (art. 3 VEU). Vervolgens is het dus ook niet zo dat de benodigde organen van de EG geleend worden. Nee, “het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer oefenen hun bevoegdheden uit onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in enerzijds de bepalingen van de verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen [...], en anderzijds de andere bepalingen van dit Verdrag” (art. 5 VEU). ‘Dit Verdrag’ doelt op het EU-Verdrag, waarmee vastgesteld is dat de instellingen van de Unie samenvallen met die van de EG, maar dat hun bevoegdheden afhangen van de rechtsbasis die binnen de EG, dan wel binnen de Unie wordt gekozen. Voor de Europese Raad is daarnaast afgesproken dat ook dit orgaan een Uniebrede rol heeft in het geven van “de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie” en het vaststellen van “algemene politieke beleidslijnen” (art. 4 VEU).

Een reactie hierop kan zijn dat ‘de Unie’ desalniettemin gelezen moet worden als ‘de deelnemende staten’, waarmee de Unie slechts een virtuele paraplu is waaronder de lidstaten van de EG elkaar ontmoeten in GBVB of PJSS verband.¹¹ De implicatie van deze visie is dat de Unie (voor zover het de niet-communautaire terreinen betreft) gelijk gesteld moet worden aan de deelnemende staten. Helaas biedt het Verdrag voor een dergelijke gelijkstelling geen enkele grond. Integendeel, het Verdrag maakt een duidelijk en vaak ook expliciet on-

11. Vgl. Pechstein en Koenig, *Die Europäische Union* (2000), p. 46: “Wenn der Unionsvertrag trotzdem der Union ‘Mitgliedstaaten’ zuordnet, erfüllt dies lediglich eine kosmetische Funktion”; en De Zwaan, ‘The Legal Personality of the European Communities and the European Union’ (1999), p. 91: “[...] whereas the three Communities clearly dispose of their own competences, the same cannot be said of the European Union. The Union houses the three individual forms of cooperation. At the same time, however, the Union itself has no proper role to play when it comes to the concrete development of each of these three forms of cooperation. In such cases the Union operates either – in the First Pillar cooperation – through the ‘European Communities’, or, in the Second and Third Pillar domain, through the ‘Member States’”.

derscheid tussen de Unie en haar lidstaten (hetgeen overigens op zijn beurt impliceert dat het mogelijk is om *lid* te zijn of te worden van de Unie, wat ook door art. 49 wordt bevestigd). Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen ‘de Unie’ en de ‘Hoge Verdragsluitende Partijen’ die deze Unie “tezamen” hebben opgericht (preambule en art. 1). Pas deze oprichting maakt het voor de Hoge Verdragsluitende Partijen (lees: ‘staten’) mogelijk om een rol als ‘lidstaat’ te krijgen.¹² Het Verdrag van Amsterdam heeft de dubbele verwijzing naar de Unie en haar lidstaten in een aantal bepalingen gewijzigd, maar het oorspronkelijke Verdrag gaf aan dat er vanaf het begin een bewust onderscheid is geweest.¹³ De reden voor de wijziging is waarschijnlijk het tenietdoen van de overbodige verwarring die ontstond in sommige bepalingen. Dat er niets is veranderd aan de verhouding tussen de Unie en de lidstaten blijkt uit het feit dat het onderscheid op cruciale punten nog steeds wordt gemaakt.¹⁴

Wat betekent dit nu voor de structuur van de Unie? Het is vanaf het begin gebruikelijk deze structuur te vatten in de architectonische metafoor van de Griekse tempel, rustend op drie pijlers (EG, GBVB en PJSS) en met een dak dat de pijlers door de gemeenschappelijke en slotbepalingen uit het Unie-Verdrag samenbindt. Afgezien van het onrecht dat dit beeld doet aan de dominantie van de EG binnen de Unie, is ook op andere gronden gepleit voor een vervanging van het beeld. Bruno de Witte ziet vooral een gotische kathedraal, met een groot middenschip (de Europese Gemeenschappen) en twee zijbeuken (GBVB en PJSS). Het Hof heeft vanaf de kansel een prima overzicht over het midden, maar kan wat er gebeurt in de zijbeuken nauwelijks in de gaten hou-

-
12. Iets wat bij de Europese Politieke Samenwerking (EPS) op basis van de Europese Akte niet het geval was, waar consequent over Hoge Verdragsluitende Partijen werd gesproken, omdat het niet mogelijk was om ‘lid’ te zijn van de EPS. Vgl. ook Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’, pp. 342-343: “[...] it is now quite clear from the general provisions of the TEU and from those of Title V that the European Union constitutes an entity distinct from the Member States”.
 13. Zie het oorspronkelijke artikel J.1, dat stelde: “De Unie en haar Lid-Statens bepalen en voeren een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid [...]”. In hetzelfde artikel kwam ook de doelstelling voor die luidde: “versterking van de veiligheid van de Unie en haar Lid-Statens in alle opzichten”.
 14. Zie bijvoorbeeld art. 11, lid 2, waar de ‘loyaliteitsverplichting’ met betrekking tot het GBVB is geformuleerd: “De lidstaten geven in een geest van loyaliteit en wederzijdse politieke solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie. [...] Zij onthouden zich van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie [...]”

den.¹⁵ Deirdre Curtin en Ige Dekker hebben het beeld van de Russische matroesjka-poppetjes opgeroepen: het rechtssysteem van de Unie moet gezien worden als een gelaagde structuur, waarbinnen zich andere rechtssystemen bevinden (EG, GBVB en PJSS), die op hun beurt weer rechtssystemen of rechtspersonen kunnen bevatten (bijvoorbeeld de Investeringsbank of de Europese Centrale Bank).¹⁶

Even afgezien van de vraag hoe het mogelijk is om twee of meer poppetjes naast elkaar in één grotere pop te krijgen, biedt het beeld van de *'Gestuftten internationalen Organisation'*, zoals dit oorspronkelijk door Werner Schroeder en Christiane Trüe is ontwikkeld, betere aankopingspunten om de complexe structuur van de Unie te duiden dan de Griekse tempel.¹⁷ Duidelijk is dat dit beeld meer oog heeft voor het feit dat de 'bits and pieces' veel meer verbonden zijn dan men aanvankelijk aannam en dat er een duidelijke interactie is tussen de 'pijlers'. Uitgangspunt in dit idee is dat er sprake is van een overkoepelende Unie-rechtsorde, waarbinnen de verschillende rechtsnormen niet als een 'set' zijn te beschouwen (vergelijk H.L.A. Hart's beeld van de internationale rechtsorde), maar als een 'systeem'.¹⁸ In feite kan van elk verdrag worden gesteld dat het niets anders is dan een coherent normensysteem, waarop de regels met betrekking tot de geldigheid van normen kunnen worden toegepast. Dit betekent dat de Europese Unie gezien kan worden als een 'rechtseenheid', hetgeen in ieder geval twee consequenties heeft.¹⁹ Een eerste gevolg is dat de normen binnen het unitaire rechtssysteem van de Unie onderling verbonden zijn. Dit impliceert dat de te onderscheiden onderdelen van de Unie niet beschouwd kunnen worden als geïsoleerde regimes, maar dat bij de interpretatie van iedere norm de context van het rechtssysteem van de Unie in acht moet worden genomen, hetgeen het op zijn beurt noodzakelijk maakt een normen-hiërarchie binnen de Unie-rechtsorde vast te stellen. Een tweede consequentie houdt verband met de externe betrekkingen van de Unie. Indien de Unie gekwalificeerd

15. De Witte, 'The Pillar Structure and the Nature of the European Union' (1998).

16. Zie Curtin en Dekker, 'The European Union as a Layered International Organization: Institutional Unity in Disguise' (1999).

17. Schroeder, 'Die Rechtsnatur der Europäischen Union und verwandte Probleme' (1996); Trüe, *Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union und Verschmelzung zu einer einzigen Organisation – deklaratorisch oder konstitutiv?* (1997).

18. Zie hoofdstuk 10 in Hart, *The Concept of Law* (1961/1994).

19. Zie Dekker en Wessel, 'The European Union and the Concept of Flexibility' (2001), pp. 392-394.

wordt als een rechtseenheid die in staat is om zelfstandig te opereren binnen het internationale systeem, dan dient het externe beleid in die zin consistent te zijn dat voorkomen moet worden dat de Unie ‘blows hot and cold at the same time’. Met andere woorden: de interne eenheid moet ook aan de buitenkant zichtbaar zijn. In hun rechtsbetrekkingen met de Unie, moeten derde staten ervan uit kunnen gaan dat zij slechts met één partij te maken hebben.²⁰

Vanuit deze weergave van de Unie als een rechtseenheid, die los van haar oprichters is te beschouwen, maak ik vervolgens de stap naar de status van de Unie binnen de internationale rechtsorde.

3. DE STATUS VAN DE EUROPESE UNIE

3.1 DE UNIE ALS RECHTSINSTITUTIE

Bij de beantwoording van de vraag naar de positie van de Europese Unie in de internationale rechtsorde speelt de vaststelling van de status van de Unie een cruciale rol. Wanneer ‘status’ als rechtsstatus wordt opgevat, hetgeen voor de hand ligt in een preadvies voor een juridische vereniging, dan kan de vraag vertaald worden naar één die het *bestaan* van de Unie binnen de internationale rechtsorde op de voorgrond stelt. Immers, binnen een rechtsorde doen alleen die zaken mee die een rechtskarakter hebben. Wanneer de Unie slechts als politiek samenwerkingskader wordt gezien – hetgeen, zoals hierboven uiteengezet, moeilijk vol te houden is – dan bestaat de Unie niet als element van de internationale rechtsorde, maar hooguit als politiek of sociaal denkmodel. Een vervolg op de vaststelling van de Unie als bestaande entiteit, die in ieder geval intern als een rechtseenheid is op te vatten, betreft dus haar status binnen de internationale rechtsorde.

Het begrip ‘status’ is echter te weinig subtiel om er een onderscheid tussen de verschillende elementen van een rechtsorde mee aan te geven. Staten hebben een internationale rechtsstatus en hetzelfde geldt voor internationale organisaties en individuen. Maar ook verdragen, besluiten, territorium, of eigendom zijn elementen die deel uitmaken van de internationale rechtsorde. Een classificatie van dergelijke elementen van een rechtsorde kan behulpzaam zijn bij de nadere duiding van hun ‘status’. Eén manier op de elementen van een rechtsorde te

20. Uitbreider: Wessel, ‘The Inside Looking Out’ (2000).

clusteren is ontwikkeld binnen de zogenoemde institutionele rechtstheorie, waar de bouwstenen van een rechtsorde aangeduid worden met de term ‘rechtsinstituties’ (‘legal institutions’).²¹ Deze theorie wordt hier gebruikt om de genoemde percepties van de structuur van de Unie (‘samenwerkingskader’ en ‘rechtspersoon’) en haar daarmee samenhangende rechtsstatus te verhelderen.

‘Recht’ en dus ook ‘internationaal recht’ kan op verschillende wijzen bestudeerd worden. In veel gevallen heeft deze bestudering tot doel meer inzicht te verkrijgen in de aanwezigheid van rechtsnormen en in hun interrelatie. Een manier om meer inzicht in de complexe structuur van ‘het recht’ te krijgen, is om deze structuur te ontrafelen om te bekijken of en op welke manier er sprake zou kunnen zijn van een ordening van de verschillende normen. Dat er in de meeste benaderingen van een dergelijke ordening wordt uitgegaan, blijkt uit het idee van een ‘rechtsorde’ (of ‘rechtstelsel’) dat binnen vrijwel elke analyse van het recht een centrale rol speelt. De institutionele rechtstheorie biedt een manier om de structuur van deze rechtsorde bloot te leggen door een aantal elementen aan te wijzen als onderdelen van de rechtsorde. In de traditie van het rechtspositivisme beoogt de institutionele rechtstheorie hierbij waardevrij te werk te gaan; er wordt slechts een grammatica geleverd die het mogelijk maakt het recht – dat voor een groot gedeelte uit taal bestaat – te ontleden.

De institutionele rechtstheorie ziet de zogenoemde ‘rechtsinstitutie’ als belangrijkste bouwsteen van een rechtsorde. Op basis van, met name, de taalhandelings­theorie van John Searle, presenteert de institutionele rechtstheorie een model van het recht als een systeem van instituties dat de creatie van zogenoemde ‘institutionele rechtsfeiten’ mogelijk maakt. Uitgaande van de stelling van Searle dat spreken meer is dan het uitten van klanken en dat het spreken van taal eveneens als een handeling kan opgevat die binnen een bepaalde context een bepaalde uitwerking beoogt of zelfs heeft, kan gesteld worden dat taalhandelingen die geuit worden binnen de context van een institutie ‘feiten’ tot gevolg hebben. Wanneer dit gebeurt binnen een juridische context, ontstaan

21. Baanbrekende publicaties binnen deze rechtstheoretische stroming zijn onder andere McCormick en Weinberger, *An Institutional Theory of Law: New Approaches to Legal Positivism* (1986/1992); Weinberger, *Law, Institution and Legal Practice. Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy* (1991); Ruiter, *Institutional Legal Facts* (1993); en Ruiter, *Legal Institutions* (2001).

‘rechtsfeiten’. Het recht wordt hiermee een stelsel van rechtsinstituten en op basis daarvan gecreëerde institutionele rechtsfeiten (de rechtsnormen).

Dit concept van de rechtsinstituten is door MacCormick op basis van Searles institutenbegrip bedacht, waarbij hij onderscheid maakt tussen de instituten zelf (als concept) en de concrete manifestatie van een instituten. Een voorbeeld van de eerste categorie zijn algemene regels van verdragenrecht die het mogelijk maken dat er verdragen worden gesloten. Een voorbeeld uit de tweede categorie is het Verdrag betreffende de Europese Unie. Rechtsinstituten zijn dus te beschouwen als de bouwstenen van een rechtsorde, maar tegelijkertijd zijn het zelf ook rechtssystemen, die de creatie, werking en beëindiging van nieuwe rechtsnormen bepalen. In de woorden van Ruiter: “Legal institutions can be roughly characterised as distinct legal systems governing specific forms of social conduct within the overall legal system”.²² MacCormick ziet rechtsinstituten dan ook als een samenstel van drie typen regels:²³

- 1 institutieve regels (die bepalen in welk geval zich een concrete manifestatie van de instituten voor kan doen – bijvoorbeeld: regels met betrekking tot de totstandkoming van verdragen);
- 2 consequentiële regels (die bepalen welke gevolgen zijn verbonden aan het bestaan van een individueel geval van een instituten – bijvoorbeeld: de regel ‘pacta sunt servanda’); en
- 3 terminatieve regels (die bepalen wanneer het individuele geval van een instituten is beëindigd – bijvoorbeeld: de regels met betrekking tot geldige verdragsbeëindiging).

Deze drie typen van regels kunnen dus ook binnen een instituten als concrete manifestatie van het concept worden teruggevonden. Ruiter heeft aan deze lijst drie typen regels toegevoegd:²⁴

- 4 constitutieve regels (die bepalen wanneer een juridisch concept wordt gecreëerd – bijvoorbeeld: de creatie van het concept ‘verdrag’, dat per definitie aan het Verdragenverdrag moet voorafgaan);
- 5 inhoudsregels (die de geldige inhoud van een instituten bepalen – bijvoorbeeld: de *ius cogens* regel); en

22. Ruiter, *Legal Institutions* (2001), p. 71.

23. MacCormick en Weinberger, *An Institutional Theory of Law* (1986/1992) hoofdstuk II en IV. Zie ook Werner, *Het recht geworden woord* (1995).

24. Ruiter, ‘Structuring Legal Institutions’ (1998), pp. 218-221.

- 6 invaliderende regels (die de ongeldigheid van een institutie bepalen – bijvoorbeeld: de regel dat een verdrag waarvan de ongeldigheid is vastgesteld nietig is).

Rechtsinstituties zijn een bepaalde vorm van instituties, namelijk instituties die hun geldigheid ontleen aan een rechtsnorm. Zij zijn te beschouwen als ‘rechtssysteemjes’ die allemaal bij elkaar een grotere rechtsorde vormen. Het voordeel van een indeling van een rechtsorde in rechtsinstituties is dat de verschillen tussen de elementen van een rechtsorde duidelijk worden, en daarmee de consequenties voor hun status en de daarmee – in ons geval – samenhangende vraag naar de toepasselijkheid van volkenrechtelijke regels.

Dit brengt ons bij de kwalificatie van de rechtsstatus van de Unie in de internationale rechtsorde. Als aanvaard wordt dat de Unie beschouwd kan worden als een ‘rechtsinstitutie’, ontstaan door een taalhandeling die geuit is binnen de context van de internationale rechtsorde, dan rest nog slechts de vraag naar de vorm van deze institutie. Ruiter onderscheidt zeven categorieën rechtsinstituties, die ofwel een rechtssubject representeren (*legal person*), een rechtsobject (*legal object*), een eigenschap van een subject (*legal quality*), een eigenschap van een object (*legal status*), een relatie tussen subjecten (*personal legal connection*), een relatie tussen objecten (*legal configuration*), of een relatie tussen een subject en een object (*objective legal connection*).²⁵ Het idee is dat deze classificatie volledig is omdat er nu eenmaal slechts objecten en subjecten bestaan die vervolgens een beperkt aantal relatievormen kennen. Voor een kwalificatie van de Unie komen er op het eerste gezicht slechts twee in aanmerking: òf de Unie is een ‘personal legal connection’ (waarbij het Unieverdrag als contractregime tussen de verdragspartijen op de voorgrond staat), òf de Unie is een ‘legal person’ (waarbij de autonome rechtsstatus van de Unie voorop staat).²⁶ De genoemde onderzoekers die het intergouvernementele karakter van de Unie benadrukken, zien de Unie uitsluitend als een verdragsrelatie tussen de deelnemende staten. Anderen, die een onderscheid constateren tussen de Unie en de staten die haar opgericht hebben, beschouwen de Unie *daarnaast* als een zelfstandige rechtsentiteit. In de hierboven weergegeven classificatie impliceert de laatste veronderstelling het bestaan van een *legal person* (‘rechtspersoon’).

25. Ruiter, *Legal Institutions* (2001), pp. 98-99.

26. Door Ruiter gedefinieerd als respectievelijk “a valid legal régime with the form of a connection between subjects” en “a valid régime with then form of an entity that can act”.

3.2 HET CONCEPT RECHTSPERSOON

3.2.1 *Rechtspersoonlijkheid, -bekwaamheid en -bevoegdheid*

Het begrip ‘rechtspersoonlijkheid’ kan op verschillende manieren worden gebruikt. Ik zal mij hier beperken tot het concept zoals het gebruikt wordt binnen het internationaal publiekrecht, waar er blijkens de nog steeds lopende discussie over de rechtspersoonlijkheid van de Europese Unie ook geen eenduidig beeld van het concept bestaat. Internationale rechtspersoonlijkheid wordt van belang geacht voor actoren om binnen de internationale rechtsorde relaties aan te kunnen gaan. Waar staten geacht worden deze rechtspersoonlijkheid *qualitate qua* te bezitten, geldt voor andere internationale actoren dat rechtspersoonlijkheid niet per sé een gegeven is en dus moet worden aangetoond. De *objectieve* school is vervolgens van mening dat op het moment dat er is vastgesteld dat er sprake is van een internationale organisatie, deze ook een (‘inherente’) rechtspersoonlijkheid heeft; de *subjectieve* school laat de aanwezigheid van rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie afhangen van de ‘wil’ van de verdragspartijen. De problemen die aan beide benaderingen kleven – en die te maken hebben met een verschuiving van het probleem – heb ik elders uiteen gezet.²⁷ Het grootste bezwaar is echter dat in al deze benaderingen rechtspersoonlijkheid wordt gebruikt als een functionele eigenschap (nodig om betrekkingen aan te kunnen gaan) en niet als een status die het bestaan binnen de internationale rechtsorde bepaalt. Vanuit theoretisch-verklarend oogpunt is de laatste benadering (in ieder geval voor uw preadviseur) verhelderder.

In de hier voorgestane benadering wordt het concept rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie niet primair gebruikt in de relatie van de organisatie met derde staten, maar met haar eigen lidstaten. Het concept leent zich om een door staten ingestelde samenwerkingsverband af te bakenen van diezelfde staten.²⁸ Binnen het recht der internationale organisaties is deze afbakening van levensbelang, omdat deze sub-discipline haar bestaansrecht ontleent aan het

27. Zie Wessel, ‘The International Legal Status of the European Union’ (1997) en ‘Revisiting the International Legal Status of the European Union’ (2000).

28. Vergelijk Sands en Klein, *Bowett’s Law of International Institutions* (2001), p. 469, die ervan uitgaan dat dit idee inmiddels zelfs algemeen geaccepteerd is: “legal personality is now generally considered to be the most important *constitutive* element of international organisations” [curs. toegevoegd].

bestaan van autonome samenwerkingsverbanden (ook wel internationale organisaties genoemd) die te onderscheiden zijn van de staten. Waar het interstate-lijke recht zich bezig houdt met de relaties tussen staten, komt het recht der internationale organisaties in beeld op het moment dat er een van (de collectiviteit van) die staten te onderscheiden geïnstitutionaliseerde samenwerking ontstaat. Zie hier het onderscheid tussen de *personal legal connection* en de *legal person*. Rechtspersoonlijkheid is in deze optiek dus niets meer, en niets minder, dan het onafhankelijk bestaan binnen de internationale rechtsorde. Het hebben van rechtspersoonlijkheid is immers niets anders dan het zijn van rechtspersoon, hetgeen volgens de gebruikelijk doctrines impliceert dat er sprake is van het kunnen hebben van rechten en plichten (iets wat alleen voor een entiteit kan gelden die binnen de rechtsorde erkend wordt). Een consequentie van deze redenering is dat het onzinnig is om te spreken over een ‘gedeeltelijke rechtspersoonlijkheid’ van internationale organisaties. Rechtspersoonlijkheid is een binair fenomeen, je hebt het of je hebt het niet.²⁹

Aldus verschafft de status van rechtspersoon deze laatste de mogelijkheid om bepaalde rechten uit te oefenen en om aan bepaalde verplichtingen te voldoen.³⁰ Waar vervolgens dus over te twisten valt is de mate van *rechtsbekwaamheid* die aan een internationale organisatie toekomt. De rechtsbekwaamheden (‘capacities’) worden door de staten in het oprichtingsverdrag aan de organisatie (expliciet of impliciet) toegekend en zijn te beschouwen als *algemene* bevoegdheden, zoals bijvoorbeeld de verdragsluitende bevoegdheid. Hoewel status (het zijn van rechtspersoon) en bevoegdheden (het hebben van rechtsbekwaamheden) los van elkaar weinig praktische waarde hebben, zijn het theoretisch te onderscheiden concepten.³¹ Het zijn echter de bekwaamheden die uiteindelijk de ‘onafhankelijke’ positie van de organisatie binnen de internationale rechtsorde weerspiegelen. Naast de verdragsluitende bevoegdheid kan gedacht worden aan het recht om diplomatieke betrekkingen aan te gaan en het recht om andere subjecten van internationaal recht te erkennen. Een antwoord op de vraag of het zijn van rechtspersoon het hebben van bepaalde bevoegdheden impliceert, zoals werd verondersteld door het Internationaal Gerechtshof waar het stelde dat het zijn van een “international person” een “ca-

29. Ik erken schaamtevol dat ik hiermee afwijk van de visie van het Internationaal Gerechtshof in het *Reparation for Injuries*-advies, waar het vaststelde dat aan de VN “a large measure of international personality” toekomt. *ICJ Rep.*, 1949, 179.

30. Gebaseerd op Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations* (1994), p. 53.

capacity to maintain its rights by bringing international claims” impliceert, blijft hier achterwege.³² Wel zou nader nagedacht kunnen worden over de vraag of zelfs in het geval van niet expliciet toegekende bekwaamheden, de status van rechtspersoon niet meebrengt dat deze zich in ieder geval niet kan onttrekken aan aansprakelijkheidsvragen en wellicht inderdaad bepaalde rechten heeft, zoals het recht een schadevergoedingsactie in te stellen. Van natuurlijke personen – die, net zoals staten in het publiekrecht – uit hun eigen hoedanigheid een rechtspersoonlijkheid hebben, kan immers ook gesteld worden dat de status een aantal bekwaamheden veronderstelt.

Hoe dan ook, een nauwkeurige uiteenrafeling van de rechtstatus van internationale organisaties blijkt een soort drietrapsraket op te leveren, waarbij de status bepaald wordt door het zijn van een rechtspersoon, waardoor het vervolgens mogelijk wordt om rechtsbekwaamheden (in de zin van algemene bevoegdheden) toe te kennen, die op hun beurt op grond van het attributiebeginsel beperkt worden door de specifiek toegekende bevoegdheden. Toegepast op de Europese Unie zou dit betekenen dat de Unie als *rechtspersoon* de *bekwaamheid* zou kunnen toekomen om verdragen te sluiten, maar dat deze bekwaamheid alleen in die gevallen gebruikt kan worden waar de Unie een *specifieke bevoegdheid* heeft (bijvoorbeeld op het terrein van het buitenlands en veiligheidsbeleid).³³

3.2.2 *Autonomie als criterium*

Uit het bovenstaande blijkt dat voor de plaats van de Europese Unie in de internationale rechtsorde de vaststelling van de rechtsstatus van de Unie een vereis-

31. Vgl. Detter, *Law-Making by International Organizations* (1965), p. 21: “the concept of personality does not say anything about the qualities of the person”; en O’Connell, *International Law* (1970), p. 109: “it is a mistake to jump to the conclusion that an organization has personality and then deduce specific capacities from an a priori conception of the concomitants of personality”.

32. Zie *Reparation for Injuries*-advies van het Internationaal Gerechtshof. Wat dat betreft is het Verdrag inzake het Recht van de Zee uit 1982 redelijk helder, waar het met betrekking tot de rechtsstatus van de *Sea-bed Authority* in eerste instantie zijn rechtspersoonlijkheid vaststelt en vervolgens stelt dat de Autoriteit “such legal capacities” toekomen “as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its objectives” (artikel 176).

33. Vgl. in algemene zin Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations* (1994), p. 71.

te is. De definitie van rechtspersoonlijkheid die in dit preadvies wordt gebruikt, impliceert dat de Unie slechts dan een status heeft binnen de internationale rechtsorde als de Unie beschouwd kan worden als een rechtspersoon. Met het beantwoorden van deze vraag, kan tegelijkertijd worden aangegeven of de Unie slechts een internationale verdragsrelatie weerspiegelt (een ‘personal legal connection’) of dat zij daarnaast te zien is als een door dat verdrag opgerichte nieuwe rechtsentiteit (een ‘legal person’). Met dit vraagstuk begeven wij ons in het hart van het internationale institutionele recht. Het is immers dit onderscheid dat gebruikt wordt om het bestaan van het recht der internationale organisaties als aparte sub-discipline van het volkenrecht te rechtvaardigen.

Voor het vaststellen van de rechtspersoonlijkheid van de Verenigde Naties bleek het onderscheid tussen de staten en de internationale entiteit die zij hadden opgericht al cruciaal. De eerste stap die het Internationaal Gerechtshof in het *Reparation*-advies dan ook maakte, was of de VN een dusdanige positie had dat zij rechten tegenover haar eigen lidstaten kon doen gelden. Een positief antwoord op deze vraag was in de ogen van het Hof al voldoende om van internationale rechtspersoonlijkheid van de VN te kunnen spreken:

“[...] the Court must first enquire whether the Charter has given the Organization such a position that it possesses, in regard to its Members, rights which it is entitled to ask them to respect. In other words, does the Organization possess international personality?”

Dit is het criterium dat Hein Schermers en Niels Blokker zeer terecht “a will of its own” hebben genoemd.³⁴ De moeilijke vraag die echter vervolgens velen heeft beziggehouden, betreft *wanneer* er sprake is van een dergelijke ‘individualisering’ van internationale organisaties. Politicologen en IB-deskundigen worstelden met een vergelijkbaar probleem waar zij een supranationale organisatie probeerden te definiëren. Zij kwamen op een aantal parameters, die gebruikt zouden kunnen worden om de mate van supranationaliteit te meten.³⁵

34. Schermers en Blokker, *International Institutional Law* (1995), p. 23.

35. Deze parameters zijn dan onder andere: 1 de mogelijkheid tot besluitvorming onafhankelijk van de lidstaten; 2 de mogelijkheid om bindende besluiten te nemen; 3 de mogelijkheid om te besluiten bij meerderheid van stemmen; 4 de mogelijkheid om besluiten te nemen met een rechtstreeks effect voor burgers; 5 het bestaan en de bevoegdheden van een parlementair orgaan; 6 het bestaan van een rechterlijk orgaan; 7 financiële autonomie; 8 een onafhankelijk bestaan zonder de mogelijkheid tot unilaterale of collectieve uittreding; en 9 de mogelijkheid voor de organisatie om zijn sta-

Voor een jurist zijn deze criteria echter te weinig eenduidig; er kan niet mee worden vastgesteld waar het omslagpunt ligt en wanneer er nu sprake is van een autonome rechtspositie van de internationale entiteit. Daarnaast gaat het in de supranationaliteit-discussies vaak over een verschuiving van bevoegdheden ('transfer of powers'), terwijl het in het geval van internationale organisaties evenzeer gaat over de creatie van *nieuwe* bevoegdheden.

Wederom met behulp van de institutionele rechtstheorie, kan een poging gedaan worden iets meer te zeggen over de minimum voorwaarden om van onafhankelijkheid van de organisatie ten opzichte van de eigen lidstaten te kunnen spreken. De centrale vraag is wanneer een bepaalde groep handelt als een als een nieuwe entiteit die de collectiviteit overstijgt. Volgens Ruiter moet een rechtsinstutie die op een dergelijke manier wil handelen voldoen aan drie criteria: 1 er moet sprake zijn van besluitvormingsprocedures die het mogelijk maken dat wil van de afzonderlijke leden gebundeld wordt tot een wil van de instutie; 2 er moet sprake zijn van eigen extern gedrag van de rechtsinstutie, in het geval van internationale organisaties ten opzichte van ofwel de eigen lidstaten of tegenover derden; en 3 uit het gedrag van anderen (lidstaten of derden) moet de erkenning van de rechtsinstutie blijken.³⁶

In tegenstelling tot natuurlijke personen zijn rechtspersonen echter denkconstructies. "A legal person is a fictitious entity to which decisions made and acts performed by other subjects can be imputed".³⁷ Dit betekent dat het van de betreffende inhouds- en consequentiële regels afhangt welke subjecten namens de rechtspersoon besluiten kunnen nemen of andere rechtshandelingen kunnen verrichten. Volgens Ruiter is de simpelste oplossing om natuurlijke personen aan te wijzen die namens de rechtspersoon kunnen optreden. Om te voorkomen dat de rechtspersoon afhankelijk wordt van specifieke natuurlijke personen, wordt echter vaker gekozen voor de instelling van *organen*, die verantwoordelijk worden voor het verrichten van rechtshandelingen namens de

tuut te wijzigen zonder medewerking of instemming van de lidstaten. Zie voor bronnen: Wessel, 'The European Union's Foreign and Security Policy' (1999), p. 253, noot 41. Zie voor een toepassing op de Unie Breitenmoser, 'Die Europäische Union zwischen Völkerrecht und Staatsrecht' (1995).

36. Zie Ruiter, *Legal Institutions* (2001), pp. 102-103. Voor alle duidelijkheid zijn Ruiter's woorden hier enigszins aangepast aan het onderwerp van dit preadvies, hetgeen uiteraard geen recht doet aan de zorgvuldigheid waarmee hij zijn woorden heeft gekozen.

37. *Ibidem*, p. 103.

rechtspersoon. Organen kunnen dan (op hun beurt) gezien worden als rechtspersonen die het mogelijk maken dat natuurlijke personen namens de eerste rechtspersoon kunnen optreden.

In het geval van internationale organisaties is het niet anders. Het begrip ‘vertegenwoordiging’ (in dit geval van de deelnemende staat in de internationale organisatie) dat in het recht der internationale organisaties een centrale rol speelt, impliceert dat er een rechtsrelatie bestaat tussen de lidstaat en de organisatie. In dit geval kan de vertegenwoordiging echter niet als éénrichtingsverkeer beschouwd worden. De lidstaat wordt in de internationale organisatie vertegenwoordigd door een delegatie van natuurlijke personen (of één natuurlijke persoon) in een orgaan van die organisatie. Aan de andere kant wordt diezelfde organisatie vertegenwoordigd door haar organen, die op hun beurt weer vertegenwoordigd worden door natuurlijke personen die namens het orgaan optreden. Zie hier de centrale functie van een orgaan in het denkraam. Wat de vertegenwoordiging van een orgaan betreft, zijn er twee manieren waarop natuurlijke personen aan dit orgaan gerelateerd zijn:

“First, it is possible to lay a legal connection between a natural person and an organ of a legal person by virtue of which the natural person can decide and act for the organ. In such cases the name of the organ is frequently employed as a title of the natural person acting for it. For instance, holders of the office of mayor are called ‘mayor’. By virtue of the legal connection between the organ of mayor and the natural person, decisions made and acts performed *ex officio* by the latter are imputed to the organ. [...] Secondly, it is possible that more subjects are assigned the task of deciding and acting jointly on behalf of the organ. The legal connection of each of these subjects to the organ can be characterised as ‘membership’”³⁸

In formele zin is het orgaan dus niet gelijk te stellen met de staten of personen die er zitting in hebben. Een voorbeeld wordt gevormd door het instituut van de Ombudsman, dat werd opgericht door de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN in Kosovo.³⁹ Paragraaf 1 van de regeling behandelt ten eerste “The establishment of the Ombudsman institution in Kosovo”, terwijl paragraaf 6, bijvoorbeeld, gaat over de kenmerken van de natuurlijke persoon die de positie moet innemen (“The Ombudsman shall be an

38. *Ibidem*, pp. 103-104.

39. Zie Regulation No. 2000/38 on the Establishment of the Ombudsperson Institution in Kosovo, UNMIK/REG/2000/38, 30 juni 2000.

eminent international figure of high moral character”). Een ander voorbeeld is de Raad van de Europese Unie, die is gecreëerd door artikel 7 van het EG-Verdrag, terwijl zijn samenstelling wordt geregeld door artikel 203 EG (“een vertegenwoordiger van elke lidstaat op ministerieel niveau die gemachtigd is om de regering van de lidstaat die hij vertegenwoordigt, te binden”). Artikel 203 staat niet alleen toe dat verschillende natuurlijke personen hun lidstaat in de Raad vertegenwoordigen, maar geeft eveneens ruimte voor een variatie in de samenstelling van de Raad afhankelijk van het onderwerp op de agenda.⁴⁰

Dit levert twee typen organen op: 1 eenvoudige organen (*simple organs of offices*), die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van de organisatie door één natuurlijke persoon (bijvoorbeeld de ‘Ombudsman’); en 2 complexe organen (*complex organs or boards*), die betrekking hebben op de vertegenwoordiging van de organisatie door de collectiviteit van een aantal natuurlijke personen (bijvoorbeeld de ‘Raad van de Europese Unie’). In het eerste geval wordt het orgaan (of de *office*) vertegenwoordigd door een ‘*office-holder*’, hetgeen meebrengt dat lid zijn van het *office* en het zijn van *office-holder* twee dezelfde zaken zijn. In het tweede geval wordt de rechtsrelatie van de subjecten en het orgaan gekarakteriseerd als ‘lidmaatschap’.

“Membership differs from representation in that the decisions of the members of an organ are not the decisions imputed to the organ itself. The members of an organ are only collectively, not separately, competent to take decisions on its behalf.”⁴¹

De term ‘stem’ refereert dan aan de besluiten van de individuele leden die aan die besluiten ten grondslag liggen die aan het orgaan worden toegewezen. ‘Zetel’ wordt gebruikt voor de leden van een orgaan.

Het rechtshandelend vermogen van zowel eenvoudige als complexe organen komt vooral tot uitdrukking in het nemen van besluiten. Met betrekking tot de besluitvormingsregels is er tussen beiden typen organen echter een verschil. De regels die de besluitvorming van *offices* regelen, bepalen welke besluiten van *office-holders* aan de *office* dienen te worden toegerekend en welke niet.

40. Uiteraard is de betreffende vertegenwoordiger van de lidstaat geen natuurlijke persoon die namens zichzelf zitting heeft in de Raad, maar een persoon die op dat moment de positie van nationale minister bekleedt.

41. Ruiter, *Legal Institutions* (2001), p. 104.

De regels die de besluitvorming door complexe organen (*boards*) regelen, bepalen de procedures en het wijze waarop een besluit wordt genomen (bij meerderheid van stemmen, bij unanimité, etc.). In beide gevallen betreft het echter een besluit van een orgaan namens de internationale organisatie. Het bestaan van besluitvormingsprocedures is dan ook cruciaal om internationale organisaties (en hun rechtshandelingen en daarmee samenhangende aansprakelijkheden) te onderscheiden van collectieven van staten. Alleen op deze manier is er een zinvol onderscheid te maken tussen *staat* en *lidstaat* en tussen *verdrag* en *besluit*.

3.3 DE UNIE ALS RECHTSPERSOON

3.3.1 *Een toepassing op de Unie*

Is het nu mogelijk om op basis van het hierboven gestelde de rechtsstatus van de Europese Unie nader te duiden? Zoals gezegd is er vanaf het begin een groep onderzoekers geweest die wees op de objectieve status van de Unie als rechtspersoon, waarbij met name de eigen bevoegdheden van de Unie centraal stonden.⁴² De subjectieve dimensie – de conclusie dat de Unie in de woorden van het Internationaal Gerechtshof bedoeld was om “rights, duties, power and liabilities on the international plane” te hebben – bleek veel moeilijker hard te maken. De *travaux préparatoires* van de onderhandelingen over het Verdrag van Maastricht laten zelfs een expliciete onwil van de lidstaten zien om eigen internationale rechten en plichten aan de Unie toe te kennen,⁴³ ondanks een po-

42. Met name in de beginjaren was deze visie echter verre van geaccepteerd. Zie bijvoorbeeld Everling, ‘Reflections on the Structure of the European Union’ (1992); Eaton, ‘Common Foreign and Security Policy’ (1994); en Neuwahl, ‘A Partner with a Troubled Personality’ (1998); maar zelfs Curtin, ‘The Constitutional Structure of the Union’ (1993); en Schermers and Blokker, *International Institutional Law* (1995).

43. Zie Eaton, ‘Common Foreign and Security Policy’ (1994), p. 224. Vgl. ook Everling, ‘Reflections on the Structure of the European Union’ (1992): “the Union is not a legal person and does not have legal capacity under international law”.; Heukels en De Zwaan, ‘The Configuration of the European Union: Community Dimensions of Institutional Interaction’ (1994), p. 202: “[...] it may safely be assumed that the signatory states deliberately refrained from attributing any legal personality to the Union. Consequently, the Union does not have legal capacity under international law [...]”; Willelaert en Marqués-Ruiz, ‘Vers une politique étrangère et de sécurité commun: état des lieux’ (1995), p. 38, en de auteurs waarnaar verwezen wordt in Ress, ‘Ist die Europäische Union eine juristische Person?’ (1995), p. 28, n. 6.

ging van de Commissie om een verdragsluitende bevoegdheid te creëren.⁴⁴ Ook ten tijde van het ratificatie-proces van het Verdrag hebben veel lidstaten expliciet aangegeven dat de Unie niet beschouwd werd als een rechtspersoon met eigen internationale bekwaamheden.⁴⁵ Dit is een belangrijke reden voor schrijvers om de rechtspersoonlijkheid van de Unie te ontkennen.⁴⁶ De redenen voor de lidstaten waren echter niet eenduidig. Sommige staten waren bang voor een ‘intergouvernementalisering’ van de externe bevoegdheden van de EG (zoals België, Nederland, Luxemburg en Italië), anderen meenden dat het ontbreken van rechtspersoonlijkheid de Unie zwakker zou maken en dus minder in staat om in te grijpen in de nationale rechtsordes (met name het Verenigd Koninkrijk).⁴⁷

44. Voor dit doel stelde de Commissie voor om 228a EG (nu Artikel 301) te wijzigen om het mogelijk te maken dat de Unie verdragen zou kunnen sluiten op het terrein van het GBVB; supplement 2/91 - *Bull. EG*, p. 192.

45. Volgens het Duitse *Bundesverfassungsgericht* in het zogenoemde ‘Maastricht Urteil’ kon de Unie niet gezien worden als “*ein selbständiges Rechtssubject*” of als “*Träger eigener Kompetenzen*”, BverfGE 89, p. 195 (in het English: German Federal Constitutional Court judgement of the Maastricht Treaty of October 12, 1993, 33 *I.L.M.* 388 (1994)). Ook de Nederlandse regering ontkende expliciet dat de Unie een nieuwe internationale organisatie was met eigen rechtspersoonlijkheid; zie *Memorie van Antwoord bij de goedkeuring van het Verdrag van Maastricht*, p. 22; *Memorie van Toelichting*, p. 7 en *Nader Rapport*, p. 18. De mening van het Nederlands Voorzitterschap werd in die tijd ondersteund door de Directeuren Generaal van de juridische afdelingen van de Raad en de Commissie. Zie McGoldrick, *International Relations Law of the European Union* (1997), p. 38.

46. Zie bijvoorbeeld Koenig en Pechstein, *Die Europäische Union* (2000). Zie ook Besse-link, ‘Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: over het niet-communautaire recht van de Europese Unie’ (1997). Impliciet wordt dit uitgangspunt ook door veel andere auteurs gehanteerd, met name in de eerste jaren van de Europese Unie. Zie bijvoorbeeld: Everling, ‘Reflections on the Structure of the European Union’ (1992) en Müller-Graff, ‘The Legal Basis of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty’ (1994).

47. Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull’Unione Europea* (1993), p. 30; Devroe en Wouters, *De Europese Unie. Het Verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven* (1996), p. 71. Zie voor een recente analyse, waarin ook wordt ingegaan op de tegenargumenten: De Zwaan, ‘The Legal Personality of the European Communities and the European Union’ (1999). Jaap de Zwaan komt ook na ‘Amsterdam’ tot de conclusie dat “still the Union does not possess legal personality. This final outcome does not only correspond with the ‘will’ of partners, it also reflects the present legal and institutional structures of the cooperation in the framework of the European Union” (p. 99).

Deze discussie werd herhaald gedurende de Intergouvernementele Conferentie over het Verdrag van Amsterdam. In 1995 weerspiegelde het rapport van de zogenoemde *Reflection Group* ter voorbereiding van de IGC reeds het nog steeds bestaande meningsverschil:

“A majority of members point to the advantage of international legal personality for the Union so that it can conclude international agreements on the subject matter of Titles V and VI concerning the CFSP and the external dimension of Justice and Home Affairs. For them, the fact that the Union does not legally exist is a source of confusion outside and diminishes its external role. Others consider that the creation of international personality for the Union could risk confusion with the legal prerogatives of Member States”.⁴⁸

Zo kon het gebeuren dat, ondanks de expliciete bepaling in het concept-verdrag van het Ierse Voorzitterschap in 1996 (“The European Union shall have legal personality”),⁴⁹ het uiteindelijke Verdrag van Amsterdam uit 1997 geen verwijzing naar deze status kent. Het bleek uiteindelijk niet mogelijk over dit onderwerp een consensus te bereiken.⁵⁰ Het is echter een misverstand dat dit dus betekent dat de Unie geen rechtspersoon is.⁵¹ Voor de meeste internationale or-

48. Report of the Reflection Group on the IGC, December 1995, p. 40.

49. *The European Union Today and Tomorrow, Adapting the European Union for the Benefit of its Peoples and Preparing it for the Future. A General Outline for a Draft Revision of the Treaties*, Document conf 2500/96, Brussels, 5 December 1996, Chapter 13. Uitgebreider over dit onderwerp: Neuwahl, ‘A Partner with a Troubled Personality’ (1998).

50. Illustratief is in dit verband het rapport van het Italiaanse Voorzitterschap dat aan de Europese Raad werd gepresenteerd in juni 1996, waarin de rechtspersoonlijkheid van de Unie werd erkend. Het rapport is weergegeven in: European Parliament Intergovernmental Task Force, *White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference, Vol. 1, Official Texts of the European Union Institutions*, p. 64. Zie hierover ook Neuwahl, ‘Legal Personality of the European Union - International and Institutional Aspects’ (2001), pp. 3-22. Nanette Neuwahl laat in dit stuk de uiteindelijke status van de Unie over aan de ontwikkelingen in de praktijk.

51. Een vergelijkbare conclusie wordt getrokken door Blokker en Heukels, ‘The European Union: Historical Origins and Institutional Challenges’ (1998), p. 37. Zie ook de uitspraak van de Britse premier Tony Blair in het Lagerhuis op 18 juni 1997: “[...] others wanted to give the EU *explicit* legal personality across all pillars. At our insistence, this was removed” (emphasis added). Dit bevestigt de stelling van De Witte in ‘The Pillar Structure and the Nature of the European Union’ (1998), p. 63, dat de “lack of consensus is, apparently, due to the ‘word-fetishism’ displayed once more by the British delegation, but [that] the subjective intention to withhold legal personality

ganisaties geldt dat de rechtsstatus niet expliciet in het oprichtingsverdrag is opgenomen. In het *Reparation*-advies ging het Internationaal Gerechtshof er ook vanuit dat de wil van de oprichtende staten niet zozeer van belang is voor het vaststellen van de rechtspersoonlijkheid van een internationale organisatie, maar voor het vaststellen van de rechtsbekwaamheden.⁵² Sterker nog, het Hof leek gebruik te maken van de al eerder genoemde ‘drietrapsraket’: “the rights and duties of an entity such as the Organization must depend upon its purposes and function as specified or implied in its constituent documents and developed in practice”. Het zijn dus de specifieke bevoegdheden die door de lidstaten aan de organisatie zijn toegekend die wijzen op de (soms impliciete) aanwezigheid van algemene bekwaamheden, die op hun beurt een rechtspersoonlijkheid veronderstellen.

Dit betekent dat het huidige Unieverdrag een status van de Europese Unie als rechtspersoon niet uitsluit. Met gebruikmaking van de genoemde drie criteria van Ruiter kan vervolgens bekeken worden in hoeverre de Unie hieraan voldoet. De eerste vraag betreft dan of de Unie in staat is tot besluitvorming binnen eigen organen. Op grond van artikel 7 EG is duidelijk dat het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, Het Hof van Justitie en de Rekenkamer in ieder geval organen (‘instellingen’) van de Europese Gemeenschap zijn. De vraag is vervolgens of deze organen (of in ieder geval één) gezien kunnen worden als organen van de Unie, of dat de Unie wellicht tot besluitvorming kan komen door een ander orgaan. Het enige orgaan waarnaar in het Unieverdrag wordt verwezen is de Europese Raad. De duidelijke relatie die in artikel 4 EU gelegd wordt tussen de Europese Raad en de Unie verschaft genoeg reden om

does not exclude that legal personality may have been implicitly granted [...]”. Vgl. ook Seidl-Hohenveldern en Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften* (1996), p. 11: “Das Fehlen ausdrücklicher Bestimmungen über die *Rechtspersönlichkeit* der EU im Völkerrecht und im innerstaatlichen Recht ist kein Grund, diese der EU zu verweigern. Sie kann solche vielmehr kraft *implied powers* [...] genießen. Im übrigen entspricht es dem Willen der Mitgliedstaaten, der EU einen ‘einheitlichen institutionellen Rahmen zu geben’ [...]”.

52. *Reparation*-advies, p. 180; Vgl. Klabbers, ‘Presumptive Personality’ (1998), p. 245.

dit orgaan inderdaad als Unie-orgaan te beschouwen.⁵³ Maar, ook met betrekking tot de in artikel 7 EG genoemde instellingen is hierboven al gesteld dat deze tevens te beschouwen zijn als Unie-organen. In overeenstemming met het enkelvoudige institutionele kader “dat de samenhang en de continuïteit van het optreden gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie verzekert” (Artikel 3 EU), worden de GBVB en PJSS besluiten genomen door dezelfde organen die bevoegdheden onder het EG-Verdrag hebben. In tegenstelling tot de heersende mening na de inwerkingtreding van ‘Maastricht’ dat deze instellingen *Gemeenschaps*-organen blijven en slechts door de Unie geleend worden,⁵⁴ is er ook door een aantal auteurs vanaf het begin al op gewezen dat het hier in wezen om Unie-organen gaat.⁵⁵ Deze visie vindt steun in Artikel 5 EU, waarin gewezen wordt op instellingen van de Unie met ‘pijler’-afhankelijke bevoegdheden en verplichtingen:⁵⁶

“Het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer oefenen hun bevoegdheden uit onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in enerzijds de bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de verdragen en akten waarbij deze zijn gewijzigd of aangevuld, en anderzijds de andere bepalingen van dit Verdrag”.

-
53. Zie in dezelfde lijn ook: Everling, ‘Reflections on the Structure of the European Union’ (1992); Curtin, ‘The Structure of the European Union’ (1993), p. 27; Trüie, *Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union* (1997) p. 15; Dörr, ‘Zur Rechtsnatur der Europäischen Union’ (1995), p. 337; Lecheler, ‘Der Rechtscharakter der ‘Europäischen Union’ (1995), p. 388.
 54. Zie naast de meeste van de hierboven genoemde auteurs ook Heukels en De Zwaan, ‘The Configuration of the European Union’ (1994).
 55. Zie bijvoorbeeld Ress, ‘Die Europäische Union und die neue Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften’ (1992), p. 985: “Die Organe der Gemeinschaften sind zugleich Unionsorgane; eine Organleihe der Union bei der Gemeinschaften findet also nicht statt”; Trüie, *Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union* (1997), pp. 16-17, die beklemtoonde dat de uitgangspunten van het enkelvoudige institutionele kader en de consistentie onverenigbaar zijn met de ‘leen-these’; Curtin en Dekker, ‘The European Union as a Layered International Organization’ (1999); en Barents en Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht* (1999), p. 86 (in afwijking van eerdere edities van dit boek).
 56. Dit gaat niet alleen op voor de instelling waaraan in de GBVB-procedures wordt gerefereerd, maar geldt ook voor het Hof van Justitie en de Rekenkamer, hoewel in de laatste twee gevallen de relatie met het Gemeenschapsrecht duidelijk moet zijn.

In de GBVB en PJSS artikelen 28 en 41 EU wordt overigens ook verwezen naar een aantal EG-bepalingen met betrekking tot de instellingen. En ook de nieuwe namen van de besluitvormende organen ('Raad van de Europese Unie' en 'Europese Commissie') weerspiegelen de uitbreiding van hun bevoegdheden buiten het communautaire terrein.⁵⁷ Daarnaast is de Secretaris-Generaal van de Raad tevens de Hoge Vertegenwoordiger voor het GBVB en worden verklaringen door de Raad namens de Unie aangenomen. De functies van het Europees Parlement hebben betrekking op alle Unie-terreinen, ofwel door invloed op de GBVB en PJSS besluitvorming (artikelen 21 en 39 EU) of door invloed op het budget. Wat dat laatste punt betreft, is zelfs de Rekenkamer (impliciet) betrokken bij niet-Gemeenschaps aangelegenheden wanneer GBVB of PJSS uitgaven ten laste komen van de EG-begroting. De bevoegdheden van de Raad, als belangrijkste besluitvormende orgaan berusten op uitdrukkelijke bevoegdheidsnormen in het Unie-verdrag, en ook de bevoegdheden van de andere organen zijn neergelegd in gedetailleerde procedures, waarbij duidelijk rekening is gehouden met een institutioneel evenwicht. Met dat in gedachten is het moeilijk om vol te houden dat de Raad slechts een vergaderruimte is voor vijftien individuele staten wanneer hij besluiten neemt op het terrein van het GBVB of de PJSS.⁵⁸ De agenda van de Raad maakt geen onderscheid tussen de verschillende Unie-onderwerpen en alle bepalingen wijzen in de richting van een lidmaatschap van de individuele staten van de Raad.

Er is hier dus duidelijk sprake van besluitvormingsprocedures, waarbij bevoegdheidsnormen tot het nemen van besluiten niet beperkt zijn tot de Europese Gemeenschap, maar zich tot de gehele Unie uitstrekken. De vraag kan echter gesteld worden of de procedures op de niet-Communautaire terreinen wel besluiten van de Unie tot gevolg hebben, of dat het hier slechts gaat om intergouvernementele afspraken tussen de EG-lidstaten (vergelijkbaar met EG-kaderbesluiten). Hoewel sommige normen wellicht de indruk kunnen wekken dat zij slechts de onderlinge relaties tussen de deelnemende staten regelen (bij-

57. *Décision du Conseil du 8 Novembre 1993 relative a sa dénomination suite a l'entrée en vigueur du Traite sur l'Union Européenne*, Decision 93/591, PB E G L 281, 16 november 1993. De naamswijziging van de Commissie is slechts van informele aard, omdat zoals deze Instelling terecht observeerde, artikel 9 van het Fusieverdrag niet door het Verdrag van Maastricht is gewijzigd. Willaert en Marqués-Ruiz, 'Vers une politique étrangère et de sécurité commune' (1995), p. 46, n. 26.

58. Zie voor een uitgebreide onderbouwing van dit argument ook Griller, 'Die Unterscheidung von Unionrecht und Gemeinschaftsrecht' (1999).

voorbeeld de verplichtingen van de lidstaten om hun actieve en onvoorwaardelijke steun te geven aan het GBVB – artikel 11 EU), adresseren andere normen expliciet een instelling van de Unie en niet de lidstaten (bijvoorbeeld “De Raad neemt gemeenschappelijke standpunten aan” – artikel 15 EU). Het Verdrag maakt een duidelijk onderscheid tussen normen gericht tot de lidstaten en normen die de instellingen tot adressant hebben.

Hoewel de verdragsterminologie desalniettemin op het eerste gezicht doet vermoeden dat het in het geval van de niet-Communautaire Unie-besluiten gaat om afspraken tussen de deelnemende staten in plaats van om besluiten die door een orgaan zijn genomen (vergelijk ‘gemeenschappelijk optreden’, ‘gemeenschappelijk standpunt’ en ‘gemeenschappelijke strategie’), zijn aan de Raad duidelijk bevoegdheden toegekend om deze besluiten te nemen. Een algemene rechtsbasis op het terrein van het GBVB kan gevonden worden in artikel 13 EU voor “de nodige besluiten voor het bepalen en uitvoeren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid [...]”, terwijl op basis van hetzelfde artikel ook ‘gemeenschappelijke strategieën’ en ‘algemene richtsnoeren’ kunnen worden aangenomen. Twee specifieke rechtsgrondslagen zijn te vinden in de artikel 14 en 15, op basis waarvan ‘gemeenschappelijke optredens’ en ‘gemeenschappelijke standpunten’ door de Raad kunnen worden vastgesteld. Daarnaast voorziet artikel 17, lid 3 in een specifieke rechtsbasis voor de Unie om gebruik te maken van de West-Europese Unie (WEU) om besluiten en maatregelen op defensiegebied uit te voeren en uit te voeren. Wat de samenwerking op het terrein van politie en justitie betreft, kan een specifieke bevoegdheid van de Raad om besluiten te nemen gevonden worden in artikel 34 EU (‘gemeenschappelijke standpunten’, ‘kaderbesluiten’, ‘besluiten’ en ‘overeenkomsten’). Slechts met betrekking tot de laatste categorie (de ‘overeenkomsten’) kan gesteld worden dat deze uiteindelijk gezien moeten worden als verdragen tussen de deelnemende staten en niet als besluiten van de Raad, omdat dit orgaan de overeenkomsten (slechts) “vaststelt” om vervolgens de “aanneming” door de lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen aan te bevelen. En, inderdaad, maatregelen ter uitvoering van deze overeenkomsten worden aangenomen *in* de Raad en niet *door* de Raad, hetgeen wijst op een beperkte rol van de Raad als zodanig.

Dit weerspiegelt de rol van de Raad als besluitvormend Unie-orgaan, maar onderzoek heeft er de laatste jaren op gewezen dat een dergelijke rol eveneens is

weggelegd voor de andere instellingen wanneer het gaat om niet-Communautaire Unie-onderwerpen.⁵⁹

3.3.2 *Verdragsluitende bevoegdheid*

Het tweede door Ruiters genoemde criterium om een rechtsinstelling als een rechtspersoon te beschouwen, betreft de aanwezigheid van externe gedragingen van de organisatie. Praktijkvoorbeelden komen in paragraaf 5 aan de orde (waar ook kort zal worden ingegaan op de derde toets: de houding van derde staten ten opzichte van de zich als rechtspersoon presenterende organisatie). Hier staan in eerste instantie de impliciete en expliciete bevoegdheden van de Unie centraal, die rechtsrelaties met derde staten en/of andere internationale organisaties mogelijk maken. In één geval volgt een internationale bekwaamheid van de Unie expliciet uit een verdragsbepaling. Tegelijkertijd betreft het hier een fundamentele bekwaamheid, waarvan wellicht beweerd zou kunnen worden dat deze inherent is aan het zijn van een internationale rechtspersoon. Het Verdrag van Amsterdam heeft de expliciete bevoegdheid voor de Raad gecreëerd om internationale overeenkomsten te sluiten. Artikel 24 EU bepaalt:

“Indien ter uitvoering van deze titel een overeenkomst moet worden gesloten met één of meer staten of internationale organisaties, kan de Raad met eenparigheid van stemmen het voorzitterschap machtigen om, zo nodig bijgestaan door de Commissie, daartoe onderhandelingen te openen. Dergelijke overeenkomsten worden gesloten door de Raad, die op aanbeveling van het voorzitterschap met eenparigheid van stemmen besluit. [...]”

Er is geen reden om term ‘overeenkomst’ enige andere betekenis te geven dan die welke bijvoorbeeld ook in artikel 300 EG terug te vinden is, hoewel in het laatste geval gesproken wordt van ‘akkoorden’; de Engelse tekst spreekt in beiden gevallen van ‘agreements’, de term die ook door artikel 2, lid 1(a) van het Verdragenverdrag wordt gebruikt.⁶⁰

59. Met betrekking tot het GBVB kan een overzicht worden gevonden in Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy* (1999).

60. Het lijkt ook niet uitgesloten dat verdragen die zowel EG- als EU-onderwerpen bevatten gebaseerd kunnen worden op zowel artikel 24 EU als artikel 300 EG. Zie ook Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’ (2001), p. 339.

Er wordt wel gesteld dat dergelijke overeenkomsten niet namens de Unie door de Raad worden gesloten, maar namens de lidstaten.⁶¹ Een argument daarvoor wordt dan gevonden in het tweede gedeelte van artikel 24: “Geen enkele overeenkomst zal bindend zijn voor een lidstaat waarvan de vertegenwoordiger in de Raad verklaart dat deze de bepalingen van zijn grondwettelijke procedure in acht moet nemen; de andere leden van de Raad kunnen overeenkomen dat de overeenkomst voorlopig op hen van toepassing is”. Extra verwarring wordt veroorzaakt door Verklaring nr. 4, aangenomen door de Intergouvernementele Conferentie van Amsterdam, die stelt: “De bepalingen van artikel J.14 en artikel K.10⁶² [nu de artikelen 24 en 38; RAW] van het verdrag betreffende de Europese Unie en daaruit voortvloeiende overeenkomsten houden geen overdracht van bevoegdheid van de lidstaten aan de Europese Unie in”.

Hoe moeten we artikel 24 en Verklaring nr. 4 nu interpreteren? Niels Blokker en Ton Heukels hebben er al op gewezen dat het idee dat de overeenkomsten eigenlijk namens de lidstaten worden aangenomen niet strookt met artikel 11 EU, op basis waarvan de *Unie* degene is die het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid bepaalt en voert, noch met artikel 23, lid 1 EU, dat stelt dat de “besluiten uit hoofde van deze titel” (waaronder ook artikel 24 valt) door de Raad worden aangenomen. Het sluiten van overeenkomsten is één van de instrumenten die de Raad ter beschikking staan bij het voeren van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Zoals we hebben gezien, handelt de Unie niet zelf, maar doet zij dit via haar organen; de bekwaamheid om overeenkomsten te sluiten is in dit verband toegewezen aan de Raad, zoals de bevoegdheid om over overeenkomsten te onderhandelen op grond van artikel 18 j° 24 namens de Unie aan het Voorzitterschap is toegewezen.⁶³ Daarnaast stelt artikel 24 duidelijke

61. Zie met name Neuwahl, ‘A Partner with a Troubled Personality’ (1998); Cremona, ‘External Relations and External Competence’ (1999), p. 168; en Van Ooik, *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie* (1999), p. 370. Vgl. ook De Zwaan, ‘Community Dimensions of the Second Pillar’ (1998), p. 182, die in dat stuk lijkt te erkennen dat dit een rechtsbekwaamheid van de Unie inhoudt, maar tegelijkertijd een “formal legal personality” ontkent. Vgl. ook De Zwaan, ‘The Legal Personality of the European Communities and the European Union’ (1999), p. 103. De Nederlands regering heeft zelfs gesteld dat de artikel 24 overeenkomsten niet juridisch bindend zijn en niet als verdragen zijn te beschouwen. Zie het Kamerstuk TK 1997-1998, 25 922 (R 1613), nr. 5, p. 51.

62. Op grond van artikel 24 gelden dezelfde bepalingen eveneens voor onderwerpen die onder de PJSS vallen; artikel 38 EU verwijst op zijn beurt terug naar artikel 24.

63. Blokker en Heukels, ‘The European Union’ (1998), p. 34. Vgl. ook De Witte in ‘The Pillar Structure and the Nature of the European Union’ (1998), op p. 63: “As the

lijk dat de Raad de overeenkomsten sluit op basis van een unanieme overeenstemming van zijn leden.⁶⁴ Ook hier wordt niet gesteld dat de Raad bij het sluiten van de overeenkomsten namens de staten zou handelen. Integendeel, het tweede gedeelte van artikel 24 onderstreept de gedachte dat de overeenkomsten namens de Unie worden gesloten waar bepaald wordt dat geen enkele overeenkomst bindend zal zijn voor een lidstaat waarvan de vertegenwoordiger in de Raad verklaart dat deze de bepalingen van zijn grondwettelijke procedure in act moet nemen. Deze bepalingen kan alleen zinvol worden geïnterpreteerd als de lidstaten zelf geen partij bij de overeenkomst worden. Immers, het opbrengen van het punt van de grondwettelijke procedures zou een open deur zijn wanneer de staten zelf partij zouden worden. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de procedure van de Unie om verdragen te sluiten en de ‘eigen’ grondwettelijke procedures van de lidstaten.⁶⁵ *A contrario* zou gesteld kunnen worden dat de overeenkomst de Unie zal binden en als Unie-recht de lidstaten die hebben nagelaten het voorbehoud met betrekking tot de grondwettelijke procedure te maken.⁶⁶

Council is an institution of the European Union, it will be acting in the name of the European Union, and therefore the EU will be a contracting party to the agreement”. En, Hafner, ‘The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union’ (1998, p. 271), die wijst op het feit dat de reikwijdte van de overeenkomsten beperkt is tot de “implementatie van deze Titel”, dat wil dus zeggen: het GBVB, dat op grond van artikel 11 tot de bevoegdheden van de Unie gerekend moet worden.. Zie recentelijk ook Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’ (2001), p. 341.

64. De expliciete verwijzing naar de unanimitéits-regel (als een *lex specialis*) lijkt een toepassing van de algemene regels rond onthouding uit te sluiten wanneer eenparigheid is vereist, zoals in artikel 23 EU. Daarnaast zou een toepassing van het ‘onthoudings-regime’ op artikel 24 geen hout snijden omdat dit artikel zelf een mogelijkheid geeft die hetzelfde effect heeft, te weten het beroep op de eigen grondwettelijke procedures. Zie ook Hafner, ‘The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union’ (1998), p. 279.
65. Zie ook Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’ (2001), p. 344.
66. In dezelfde lijn: Hafner, ‘The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union’ (1998), p. 276: “[...] the silence of [the] State amounts to an acceptance of the legal effect of the respective treaty with regard to itself already by virtue of Art. 24”. Zie ook Pernice, ‘Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?’ (1999), p. 745: “[...] all indications point to agreements concluded in the name of the Union and not the individual Member States”. Vgl. ook Dashwood, ‘External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty’ (1998), p. 1028; en Zuleeg, ‘Die Organisationsstruktur des Vertrags von Amsterdam’ (1998), p. 153.

Een combinatie van artikel 23 en 24 wijst in dezelfde richting. Op grond van artikel 23, lid 1 is een lidstaat in het geval van een stemonthouding die hij toelicht in een formele verklaring niet gehouden het betreffende besluit toe te passen. Tegelijkertijd aanvaardt deze lidstaat echter dat “het besluit de Unie bindt”. Deze bepaling geldt op grond van het eerste lid voor “besluiten uit hoofde van deze titel”; voor besluiten tot sluiting van een overeenkomst op grond van artikel 24 wordt geen uitzondering gemaakt. De verdragstekst wijst hiermee dus op het feit dat ook besluiten op grond van artikel 24 “de Unie binden”, zelfs wanneer een lidstaat verklaart niet gebonden te willen (of kunnen) zijn.⁶⁷

Verklaring nr. 4 – over het niet-overdragen van bevoegdheden – zou dan begrepen moeten worden als een geruststelling aan het adres van (de burgers van) bepaalde lidstaten die in het bijzonder gevoelig zijn voor vraagstukken met betrekking tot bevoegdheidsoverdracht. Verklaringen kunnen echter – in het geval met een conflict met een verdragsbepaling – deze verdragsbepalingen niet opzij zetten.⁶⁸ Maar zelfs dat lijkt hier niet aan de orde. De Verklaring is niet tegenstrijdig aan het bepaalde in artikel 24 omdat de bevoegdheid om verdragen te sluiten een eigen nieuwe bevoegdheid van de Unie betreft; de lidstaten hebben hun bevoegdheid op dat terrein behouden. De Verklaring kan dan alleen betekenen dat deze nieuwe bevoegdheid van de Unie geen ongelimiteerde materiële bevoegdheidsoverdracht impliceert, waardoor aan lidstaten een aantal oorspronkelijke bevoegdheden ontnomen zou kunnen worden.⁶⁹ Aardiger is nog dat de Verklaring het hier gepresenteerde standpunt zelfs bevestigt. Ten eerste erkent de Verklaring het onderscheid tussen de lidstaten en de Unie, omdat immers gesteld wordt dat artikel 24 geen bevoegdheidsoverdracht van de eersten naar de laatste impliceert. Daarnaast erkent de Verklaring impliciet dat overeenkomsten op basis van artikel 24 gesloten worden door de Unie, omdat het tegendeel de gehele ratio achter de Verklaring zou wegnemen.⁷⁰

67. Zie ook Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’ (2001), pp. 343-344.

68. Uitgebreider hierover: Wessel, *The European Union’s Foreign and Security Policy* (1999), pp. 37-40.

69. Zoals ook gesteld door Hafner, ‘The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union’ (1998), p. 272.

70. Vgl. ook Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’ (2001), p. 347.

Maar, wat is dan de rol van de lidstaten en welke rechtseffecten ontstaan er ten aanzien van de nationale rechtsordes? Ten eerste heb ik al gewezen op het feit dat artikel 24 een scheiding aanbrengt in de externe en de interne effecten van een overeenkomst. Waar de externe effecten voortkomen uit de door de Raad uitgeoefende rechtshandeling ten tijde van de sluiting van de overeenkomst, treden interne effecten op als gevolg van het nalaten door lidstaten van het naar voren brengen van een verklaring dat zij om nationale grondwettelijke redenen niet gebonden kunnen worden. Het is belangrijk te constateren dat de overeenkomst een rechtsverhouding tot stand brengt tussen de Unie en de derde staat (of organisatie) in kwestie. Tegenover de andere verdragspartij is de Unie aanspreekbaar waar het gaat om de naleving van de afspraken, onafhankelijk van de vraag of de overeenkomst tevens verplichtingen in het leven roept voor de EU-lidstaten of of de overeenkomst wellicht alleen ten uitvoer gelegd kan worden met behulp van de lidstaten. Het verdragenrecht staat de Unie niet toe bepalingen van haar intern recht in te roepen als rechtvaardiging voor het niet nakomen van een overeenkomst (zie ook *infra* par. 4).⁷¹

Op grond van artikel 24 geldt voor de lidstaten die de bindende werking van de overeenkomst niet hebben uitgesloten dat zij mogen “overeenkomen dat de overeenkomst voorlopig op hen van toepassing is”. De bedoeling van deze bepaling is niet duidelijk. Zij kan moeilijk gezien worden als een ‘voorlopige toepassing’ in de zin van artikel 25 van het Verdragenverdrag,⁷² omdat dit de bepaling volledig onbegrijpelijk zou maken omdat het EU-verdrag niet duidelijk maakt hoe lang ‘voorlopig’ is. Er dient vanuit te worden gegaan dat de betreffende wederpartij na inwerkingtreding van de overeenkomst vanaf dat

71. Zie artikel 27 Weens Verdragenverdrag. Uiteraard geldt dit slechts wanneer men ervan uitgaat dat de Unie gebonden is aan deze verdragenrechtelijke bepaling. De betreffende bepalingen wordt echter in het algemeen als gewoonterecht beschouwd.

72. Artikel 25 Weens Verdragenverdrag bepaalt:

1. Een verdrag of een deel van een verdrag wordt voorlopig toegepast in afwachting van zijn inwerkingtreding, indien:

a. het verdrag zulks bepaalt; of

b. indien de Staten die hebben deelgenomen aan de onderhandelingen op een andere wijze aldus zijn overeengekomen.

2. Tenzij het verdrag anders bepaalt of de Staten die aan de onderhandelingen hebben deelgenomen anders zijn overeengekomen, houdt de voorlopige toepassing van een verdrag of een deel van een verdrag voor een Staat op, als deze Staat de andere Staten waartussen het verdrag voorlopig wordt toegepast, in kennis stelt van zijn voornemen geen partij te worden bij het verdrag.

moment recht heeft op naleving door de Unie voor de duur van de overeenkomst. Ook artikel 18 van het Verdragenverdrag biedt geen oplossing, omdat het daar slechts gaat om verboden handelingen vóór inwerkingtreding.⁷³ Wellicht moet de oplossing gezocht worden in het regelen van de rechtsverhouding tussen de Unie en haar lidstaten, in die zin dat de betreffende lidstaat tegenover de Unie nog geen verplichting heeft tot naleving. Duidelijk lijkt in ieder geval dat de bepaling geen invloed kan hebben op de rechtsrelatie tussen de Unie en de andere partij(en) bij de overeenkomst.⁷⁴

Het Verdrag van Nice (2001), dat naar alle waarschijnlijkheid over ongeveer een jaar in werking zal treden, zal in dit opzicht nog een aantal verduidelijking aanbrengen in artikel 24. Ten eerste wordt de notie van de Raad, als een ook in dit opzicht namens de Unie optredend orgaan, versterkt door de toepassing van de mogelijkheid van stemmen bij gekwalificeerde meerderheid in het geval van het sluiten van overeenkomst. Ten tweede wordt in een nieuw lid 6, analoog aan artikel 300, lid 7 EG, expliciet gemaakt dat de overeenkomsten bindend zijn voor “de instellingen van de Unie” (*sic*). En, tot slot, wordt nog duidelijker dat de overeenkomst, ook wanneer een lidstaat niet gebonden is vanwege eigen grondwettelijke procedures, de Unie bindt. In de huidige bepaling dat de overige leden van de Raad kunnen overeenkomen dat de overeenkomst voorlopig *op hen* van toepassing is, worden de woorden ‘op hen’ geschrapt.⁷⁵

73. Artikel 18 bepaalt: Een staat moet zich onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen, indien:

- a. hij het verdrag heeft ondertekend of de akten die het verdrag vormen heeft uitgewisseld onder voorbehoud van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring, totdat hij zijn bedoeling geen partij te willen worden bij het verdrag kenbaar heeft gemaakt; of
- b. hij zijn instemming door het verdrag gebonden te worden tot uitdrukking heeft gebracht in de periode die aan de inwerkingtreding van het verdrag voorafgaat op voorwaarde dat deze inwerkingtreding niet onnodig wordt vertraagd.

74. Vgl. Hafner, ‘The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union’ (1998), p. 283; Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’ (2001), p. 345.

75. Zie ook Marquardt, ‘The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union’ (2001), p. 349.

3.3.3 *Impliciete externe bekwaamheden*

Naast de expliciete bekwaamheden, zoals de hierboven uiteengezette verdragsluitende bekwaamheid, kunnen de doelstellingen en functies van een internationale organisatie ook een indicatie vormen voor de aanwezigheid van impliciete rechtsbekwaamheden. Het EU-Verdrag weerspiegelt inderdaad een aantal specifieke bevoegdheden die wijzen op de aanwezigheid van onderliggende meer algemene internationale bekwaamheden. Het in het Verdrag gemaakte onderscheid tussen de Unie en haar lidstaten en de individuele bevoegdheden van de Unie om ‘beleid te bepalen en te voeren’, ‘doelstellingen na te streven’, ‘besluiten uit te voeren’, ‘operationeel op te treden’, ‘gebruik te maken van een andere internationale organisatie’, ‘een standpunt aan te nemen’, en ‘zich internationaal te laten vertegenwoordigen’ wijzen op een aantal internationale impliciete bekwaamheden van de Unie. Met betrekking tot de doelstellingen van de Unie, stelt artikel 2 dat de Unie haar identiteit op het internationale vlak dient te bevestigen. Ook om deze doelstelling te kunnen verwirkelijken, lijkt een internationale rechtsbekwaamheid onontkoombaar.⁷⁶ De GBVB-doelstelling in artikel 11 om “de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen, de onafhankelijkheid en de integriteit van de Unie” te beschermen is in dit verband opvallend, wanneer in gedachten wordt gehouden dat in de uiteindelijke versie van deze bepaling het woord ‘onafhankelijkheid’ expliciet gekoppeld is aan de ‘Unie’, hetgeen kan wijzen op een bedoeling van de staten om de eigen status van de Unie in het internationale recht te benadrukken. Een andere doelstelling in artikel 11 betreft de “versterking van de veiligheid van de Unie in alle opzichten”. Ook hier blijkt weer dat een onderscheid is gemaakt tussen de veiligheid van de Unie en die van de lidstaten. In de versie uit 1992 van dit artikel werd nog expliciet gerefereerd aan “de veiligheid van de Unie en haar Lid Staten”.

Op basis van artikel 12 dienen deze doelstellingen nagestreefd te worden door de *Unie*. De lidstaten als zodanig wordt een minder actieve rol toegedicht; de instellingen van de Unie zijn verantwoordelijk voor het bereiken van de doelstellingen, de lidstaten geven hieraan “in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun” (artikel 11, lid 2). Hieruit lijkt inderdaad een internationale bekwaamheid te zijn af te leiden. Om de doelstellingen te bereiken staat *de Unie* immers de vaststelling van Gemeenschappelijke Strategieën, Gemeenschappelijke Optredens en Gemeen-

76. Vgl. ook Dörr, ‘Zur Rechtsnatur der Europäischen Union’ (1995), p. 339.

schappelijke Standpunten ter beschikking. Al deze besluytypen kunnen de Unie nopen tot internationaal optreden (en doen dat in de praktijk ook), waardoor de Unie zich als internationale actor begeeft in relaties met derde staten en internationale organisaties; relaties die per definitie niet in een juridisch vacuüm bestaan. Daarnaast kan de Unie op basis van artikel 17, lid 3 EU gebruik maken van de WEU om de besluiten en maatregelen van de Unie die gevolgen hebben op defensiegebied uit te werken en uit te voeren. Dit gebeurt op basis van een verzoek op basis van het Unie-verdrag aan een organisatie met rechts-persoonlijkheid⁷⁷ en lijkt daarom te wijzen op het bestaan van een internationale bekwaamheid van de Unie om rechtsbetrekkingen aan te gaan met andere internationale organisaties. Ook artikel 18 EU wijst op het bestaan van impliciete internationale bekwaamheden. Op basis van de leden 1 en 2 wordt de Unie vertegenwoordigd door het Voorzitterschap in GBVB-aangelegenheden. Het Voorzitterschap is verantwoordelijk voor de uitvoering van GBVB-besluiten en verwoordt in die hoedanigheid het standpunt van de Unie in internationale organisaties en op internationale conferenties.⁷⁸ Het enkele feit dát de Unie als zodanig vertegenwoordigd kan worden op het internationale vlak – of dat nou is door Verklaringen van het Voorzitterschap, *démarches*, uitspraken in internationale organisaties en op internationale conferenties, of politieke dialogen – laat zien dat het Voorzitterschap opereert als een vertegenwoordiger van een rechtspersoon met een aantal internationale bekwaamheden. In veel gevallen kunnen deze op het oog politieke daden, juist omdat zij bedoeld zijn als formele uitingen van de Unie in haar betrekkingen tot derde staten en internationale organisaties, beschouwd worden als in de internationale rechtsorde niet te negeren feiten. Hetzelfde kan gesteld worden wanneer het gaat om andere ‘vertegenwoordigers’ van de Unie, zoals eenheden voor het monitoren van verkiezingen⁷⁹ en speciale vertegenwoordigers om toezicht te houden op de implementatie van Unie-maatregelen ter plekke.⁸⁰

77. Zie artikel 3 van het *Status Agreement*, opgenomen in Bloed en Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union: Introduction and Basic Documents* (1994).

78. Het argument van de vertegenwoordiging door het Voorzitterschap wordt ook gebruikt door Lecheler, ‘Der Rechtscharakter der Europäischen Union’ (1995), p. 389; Ress, ‘Ist die Europäischen Union eine juristische Person?’ (1995), p. 27; en Pernice, ‘Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam’ (1999), p. 745.

79. Zie bijvoorbeeld de Besluiten van de Raad 93/604/GBVB (Parlementaire verkiezingen in Rusland); 93/678/GBVB (Zuid Afrika); 96/406/GBVB (Bosnië Herzegovina); 96/656/GBVB en 97/875/GBVB (Zaire/Congo).

80. Zie bijvoorbeeld de Besluiten 96/250/GBVB (Afrikaans Grote Meren-gebied); 96/676/GBVB (Midden Oosten); en 98/289/GBVB (Palestijnse Autoriteit).

Additionele aanwijzingen zijn nog te vinden in enkele besluiten van de Unie, die impliciet de autonome internationale rol van de Unie benadrukken,⁸¹ en in artikel 17 EG, waar een burgerschap van de Unie wordt gecreëerd, wat, naast enkele andere implicaties tevens een nieuwe fase in de diplomatieke bescherming van burgers van EU-lidstaten tot gevolg heeft (zie *infra* par. 5.2.2).

4. INTERNATIONAAL RECHT EN DE EUROPESE UNIE

Uitgaande van de hierboven uiteengezette veronderstelling dat de Europese Unie te beschouwen is als een internationale rechtspersoon met eigen rechten en plichten binnen de internationale rechtsorde, doet zich nu de vraag voor naar de wijze waarop de Unie aan het volkenrecht gebonden zou kunnen zijn. Zoals al aangegeven in de inleiding, wordt in het kader van dit preadvies slechts gepoogd een korte inventarisatie van mogelijk relevante terreinen weer te geven. Gelet op het vrij nieuwe karakter van het onderwerp is hier voor gekozen en niet voor een uitputtende analyse van één of enkele van de van toepassing zijnde leerstukken. Een aantal onderwerpen zal in dit verband de revue passeren. In eerste instantie zal ik ingaan op de oprichting van de Europese Unie vanuit volkenrechtelijk perspectief. Vervolgens zullen de volkenrechtelijke verplichtingen van de Unie aan de orde komen. Hierbij dient telkens in het oog te worden gehouden dat het gaat om verplichtingen van de Europese Unie als autonome rechtspersoon; dat de EU-lidstaten – ook al handelen zij binnen het kader van de Unie – eigen internationaal-rechtelijke verplichtingen kunnen hebben, blijft hier buiten beschouwing. Waar de lidstaten wel van belang kun-

81. Zie bijvoorbeeld Wessel, 'The Legal Status of the European Union' (1997), waarin ik al verwees naar de EG Verordening van de Raad met betrekking tot het reguleren van de export van *dual-use* goederen. Waar expliciet naar de Unie verwezen wordt, terwijl de EG had volstaan.: "[...] an effective system of export control on dual-use goods on a common basis is also necessary to ensure that *the international commitments of the Member States and the European Union* [...] are complied with". Verordening van de Raad (EG) Nr. 3381/94 van 19 december 1994, *PB EG* 1994 L 367; cursivering toegevoegd. Vgl. Dörr, 'Zur Rechtsnatur der Europäischen Union' (1995), p. 334. Dat de Unie niet alleen internationale verplichtingen heeft, maar zichzelf zelfs ziet als bewaker van de internationale rechtsorde volgt uit het Genschappelijk Standpunt met betrekking tot Cuba uit 1996, waarin de wetgeving van de Verenigde Staten wordt bekritiseerd met het argument dat deze de internationale rechtsorde in gevaar brengt. Zie hierover ook Cremona, 'The European Union as an International Actor' (1998), p. 93.

nen zijn, is bij de vraag naar de aansprakelijkheid van de Unie en bij de doorwerking van internationaal-rechtelijke beginselen in de Unie-rechtsorde. Deze onderwerpen zullen later aan de orde komen.

4.1 VOLKENRECHTELIJKE VERPLICHTINGEN VAN DE EUROPESE UNIE

4.1.1 *De Unie vanuit volkenrechtelijk perspectief*

Het onderscheid gemaakt in paragraaf 3.1 met betrekking tot de Unie als contractregime en de Unie als rechtspersoon is hier wederom relevant. Gesteld werd dat beide percepties juist zijn; het verdrag betreffende de Europese Unie is te beschouwen als een contractuele relatie tussen de partijstaten (een *traité-contrat*), maar tegelijkertijd betreft het hier een *traité-constitution*, waarbij een nieuwe volkenrechtelijke entiteit is opgericht.⁸² Waar het in de laatste perceptie vooral gaat om de eigen rechtsorde van de Unie, waarbinnen onderlinge afspraken kunnen afwijken van het internationale *ius dispositivum*, laat het idee van het *traité-contrat* toe dat de Unie ook kan worden gezien als een verdragsrelatie tussen vijftien staten waarop de regels van algemeen internationaal recht van toepassing kunnen zijn.

Dat de Unie opgericht is bij verdrag wordt niet betwist. Het ‘Verdrag betreffende de Europese Unie’ is ondertekend op 7 februari 1992 en trad op 1 november 1993 in werking.⁸³ Het is onder meer gewijzigd door het Verdrag van Amsterdam (2 oktober 1997, inwerkingtreding 1 mei 1999) en zal wederom worden aangepast na inwerkingtreding van het Verdrag van Nice (ondertekend op 26 februari 2001). Het valt binnen de definitie van artikel 2 van het Weens Verdragenverdrag, onder de werkingssfeer van welk verdrag op grond van artikel 5 ook verdragen vallen die te zien zijn als oprichtingsaktes van internationale organisaties.

82. Dit wil overigens niet zeggen dat er in een *traité-constitution* geen sprake zou zijn van materiële normen. In de meeste gevallen heeft een oprichtingsverdrag van een internationale organisatie tevens een ‘wetgevend’ karakter, waardoor het ook als *traité-loi* gezien kan worden.

83. november 1993 was de eerste dag van de maand volgend op het neerleggen van de akte van bekrachtiging door de ondertekenende staat die als laatste deze handeling verrichte (vgl. artikel R van het oorspronkelijke Verdrag).

Het is inmiddels ook algemeen aanvaard dat het algemene volkenrecht van toepassing is op de externe rechtspositie van internationale organisaties.⁸⁴ De reden waarom ook de Europese Unie niet immuun is voor het volkenrecht, is gelegen in de hierboven besproken internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie. Met het zijn van een internationale rechtspersoon en het uitoefenen van rechtsbekwaamheden (waaronder verdragsluiting) wordt de Unie onderdeel van de internationale rechtsorde waarmee zij *ipso facto* onderworpen is aan de daar geldende regels.⁸⁵ In dit verband is de definitie van internationale organisaties in de nieuwe editie van *Bowett* illustratief, omdat hierin zowel de rechtspersoonlijkheid van internationale organisaties als hun onderworpenheid aan het algemene internationale recht als een gegeven wordt gepresenteerd:

“International organisations are legal persons whose activities are governed by law, including obligations under general rules of international law, under their constitutions, and under international agreements”.⁸⁶

Ten grondslag hieraan ligt een zinsnede uit de *advisory opinion* van het Internationaal Gerechtshof in de zogenoemde *WHO Agreement Case*:

“International organisations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties”.⁸⁷

Volkenrechtelijke verplichtingen zijn onder andere in algemene zin te vinden in de regels inzake aansprakelijkheid, het verdragenrecht en in het VN Handvest, en in meer specifieke zin in bijvoorbeeld het IVBPR, het IVESCR en het

84. Zie bijvoorbeeld Schermers en Blokker, *International Institutional Law* (1995), pp. 975-995; Seidl-Hohenveldern en Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften* (1996), pp. 2 en 35.

85. Zie hierover in algemenere zin Klein, ‘Die Internationalen und Supranationalen Organisationen als Völkerrechtssubjekte’ (1997), p. 313.

86. Sands en Klein, *Bowett’s Law of International Institutions* (2001), p. 441.

87. *Advisory Opinion on the Interpretation of the Agreement of March 25, 1951 between the WHO and Egypt*, *ICJ Reps.*, 1980, p. 73 op 89-90.

EVRM voor wat betreft de bescherming van de rechten van de mens.⁸⁸ Daarnaast is er de vraag op welke wijze de dwingende beginselen uit deze verdragen en het gewoonterecht – het *ius cogens* – van toepassing zijn op de Unie. Op een aantal elementen zal ik hieronder nader ingaan, waarbij ook aan de orde zal komen in hoeverre artikel 5 van het Weens Verdragenverdrag dat voorrang verleent aan “de ter zake dienende regels van de organisatie” in staat is om roet in het eten te gooien.

4.1.2 *Verdragenrechtelijke verplichtingen*

Hierboven is al gesteld dat het EU-Verdrag valt binnen de definitie van artikel 2 van het Weens Verdragenverdrag. De Unie is echter (net als overigens de Europese Gemeenschap) geen partij bij de Weense Verdragenverdragen waardoor deze verdragen geen verdragsrechtelijke werking hebben ten aanzien van de Unie. Het Verdragenverdrag uit 1986 is daarnaast nog niet in werking getreden.

Dit betekent echter niet dat in ieder geval het Verdragenverdrag uit 1969 ook niet toegepast zou kunnen worden tussen de lidstaten onderling, wanneer zij optreden in het kader van de Unie. Een probleem hierbij kan echter zijn dat niet alle partijen bij het EU-Verdrag tevens partij zijn bij het Verdragenverdrag. Frankrijk, Ierland, Luxemburg⁸⁹ en Portugal zijn geen partij en als zodanig niet onderworpen aan het verdragsregime. Een toepassing van het Verdragenverdrag tussen die EU-staten die wèl partij zijn, lijkt op basis van de zogenoemde ‘general participation clause’ uitgesloten.⁹⁰ Het idee hierachter is dat er geen onderscheid mag bestaan in de werking van een verdrag tussen de verschillende partijen, omdat een dergelijk onderscheid zich, in de woorden van Jan Van-

88. Dit is uiteraard geen limitatieve opsomming. Sands en Klein, *Bowett’s Law of International Institutions* (2001), p. 458, bijvoorbeeld, stellen dat: “[...] the organisation should, in the conduct of its activities, be assumed to be subject to rules of customary international law, including any rules of *jus cogens*, which may be relevant to the conduct of its activities. In our view this would include, for example, rules of customary law relating to matters such as the protection of fundamental human rights, the protection of the environment, and the conduct of activities in maritime areas and in outer space”.

89. Luxemburg heeft het Verdrag wel ondertekend, maar (nog) niet geratificeerd.

90. Zie hierover bijv. Vierdag, ‘The Law Governing Treaty Relations between parties to the Vienna Convention on the Law of Treaties and States not Party to the Convention’ (1982), p. 783; en Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (1984).

hamme, “op storende wijze zou gaan manifesteren in gevallen waar het Verdrag de toepassing voorschrijft van procedures die geen gewoonrechtelijk karakter hebben”.⁹¹

Een andere vraag betreft uiteraard of de Unie dan wel gebonden is aan de gewoonrechtelijke regels in het verdragenrecht. Aan de meeste bepalingen uit de Verdragenverdragen wordt in het algemeen een gewoonrechtelijk karakter toegeschreven. Er wordt wel gesteld dat slechts die bepalingen die er op gericht zijn de verdragsrechtelijke werking van de verdragen te moduleren, zoals de inleidende artikelen 1-5, de artikelen 65-68 (opschorting en beëindiging van een verdrag op grond van het Verdrag) en de slotartikelen 81-85, geen formele rol spelen voor niet Verdragspartijen en dat de rest van de bepalingen als een weerslag van gewoonrecht moet worden gezien.⁹²

Zonder uitgebreid stil te willen staan bij dit onderwerp, betekent dit bijvoorbeeld dat de in artikel 5 van de Verdragenverdragen neergelegde norm dat “[d]it Verdrag [...] van toepassing is 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”, impliceert dat de interne regels van de organisatie ook gevrijwaard zijn van directe verdragenrechtelijke inmenging als dit laatste gebaseerd is op gewoonrecht.⁹³

Het fundamentele karakter van artikel 5 – in die zin dat het de verhouding in het algemeen tussen het verdragenrecht en *traités constitutions* regelt – blijkt onder meer uit de brede consensus die ten tijde van de onderhandelingen over

91. Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), p. 20.

92. Zie bijvoorbeeld Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), pp. 22-23, die er overigens op wijst dat voor een aantal van deze procedurele bepalingen ook een gewoonrechtelijk karakter moet worden verondersteld: artikel 2 (definities van verdragenrechtelijke termen), artikel 5 (eerbiediging van intern organisatie-recht ook door gewoonrecht), artikelen 65-68 (wat betreft de fundamentele procedurele plichten bij eenzijdige beëindiging en opschorting van verdragen). Zie ook de Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project, *ICJ Rep.*, 1997, p. 7 op 38.

93. Zie hierover bijvoorbeeld Manin, ‘The European Convention and the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations’ (1987), p. 463; en De Witte, ‘Retour à ‘Costa’ – La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international’ (1984), p. 446.

het Weens Verdrag van 1969 over de inhoud van de bepaling bestond en uit het feit dat dit artikel tevens is opgenomen in het verdrag uit 1986.⁹⁴ Los van het feit dat toepassing van de beide verdragen om hierboven genoemde redenen niet mogelijk lijkt, geeft een dergelijke bepaling wel aan dat ook de oprichtingsverdragen van internationale organisaties aan het verdragenrecht onderhavig zijn. Het interne recht van de organisatie (primair en secundair) mag (*ex definitione*) afwijken van het internationale *ius dispositivum*, maar een interpretatie van (de inhoud van) artikel 5 als een absolute voorrangsregel ten gunste van het interne recht van internationale organisaties kan toch niet de bedoeling zijn, alleen al omdat dit in strijd is met het in algemene zin geformuleerde artikelen 53 en 64 van het Weens Verdrag (nietigheid in geval van strijd met dwingend recht).

Mede gelet op het feit dat de verdragenrechtelijke regels in het Verdrag uit 1986 tevens internationale organisaties beogen te binden, is de stelling verdedigbaar dat ook de Europese Unie gebonden is aan deze regels van het verdragenrecht.⁹⁵ Het uitgangspunt dat internationale organisaties, in overeenstemming met hun oprichtingsverdrag, verdragen mogen sluiten met derde staten en andere internationale organisaties wordt ook algemeen aanvaard.⁹⁶ Dergelijke verdragen worden ter registratie aanvaard door het VN Secretariaat onder artikel 102 van het VN Handvest. Het Verdragenverdrag van 1986 heeft dit uitgangspunt bevestigd. Ten opzichte van die derden geldt dan ook het *pacta sunt servanda*-beginsel, waarvan als uitvloeisel een gewoonterechtelijke norm terug is te vinden in artikel 27, lid 2 van het verdrag uit 1986: “Een internationale organisatie die partij is bij een verdrag mag zich niet beroepen op de regels van die organisatie om het niet ten uitvoer leggen van een verdrag te rechtvaardigen”.

Ook een andere verdragenrechtelijke regel doet zich gelden. Op grond van artikel 46, lid 2 van het Verdragenverdrag uit 1986 blijft het *pacta sunt servanda*-beginsel ook overeind als de Raad zijn verdragsluitende bevoegdheid op grond van artikel 24 EU onterecht heeft gebruikt. Waar een dergelijk onjuist gebruik

94. Zie Rosenne, *The Law of Treaties - A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention* (1970), p. 125. Het artikel werd door de Conferentie goedgekeurd met 102 stemmen, zonder tegenstemmen en met slechts één onthouding.

95. Zie voor de gebondenheid van internationale organisaties aan het verdragenrecht ook Sands en Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (2001), p. 442.

96. *Ibidem*, p. 457.

van een rechtsgrondslag in het recht van de Europese Unie een nietigheid van de handeling van de Raad zou impliceren, beschermt artikel 26, lid 2 van het Weens Verdrag de verdragspartner die niet geacht wordt alle *ins and outs* van het Unierecht te doorgronden: “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 ongeldigverklaring van die instemming, tenzij die strijdigheid onmiskenbaar was en een regel van fundamenteel belang betrof”. Wat betreft de ‘onmiskenbaarheid’ stelt lid 3 vervolgens dat de schending van de interne regels “bij objectieve beschouwing duidelijk voor iedere Staat of iedere internationale organisatie die zich [...] te goeder trouw gedraagt”. Gelet op de oorsprong van deze regel (*pacta sunt servanda*) ligt ook hier een gewoonterrechtelijke status en dus een binding van de Unie voor de hand.

4.1.3 *Verplichtingen op grond van andere verdragen*

Hoewel de Unie geen partij is bij het VN Handvest en dit vooralsnog ook niet zal kunnen worden,⁹⁷ is het niet *a priori* uitgesloten dat het Handvest verplichtingen voor de Unie in het leven heeft geroepen. Ten eerste is dit door de Unie zelf erkend, waar in het Unieverdrag in artikel 11 bepaald is dat de Unie de gemeenschappelijke waarden, de fundamentele belangen en de onafhankelijkheid en integriteit van de Unie zal beschermen “conform de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”. In hetzelfde artikel is bepaald dat de handhaving van de vrede en de versterking van de internationale veiligheid plaatsvindt “overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”. Men zou kunnen beweren dat er hier sprake is van een vorm van zelfbinding door de Unie, al blijft de betekenis van de term ‘beginselen’ onduidelijk. Iets anders dan de ‘bepalingen’ van het Handvest kan echter niet bedoeld zijn. Artikel 103 van het Handvest bepaalt immers dat, in geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de leden van de Verenigde Naties krachtens het Handvest en hun verplichtingen krachtens andere verdragen, de verplichtingen op grond van het Handvest voorgaan. Strikt genomen is de Unie als niet-partij echter niet aan artikel 103 gebonden.⁹⁸ Wel zijn alle lidstaten van de EU tevens partij bij het VN Handvest en hebben zij op basis van arti-

97. Artikel 4, lid 1 van het Handvest stelt het lidmaatschap slechts open voor staten.

98. Zie met betrekking tot de EG op dit punt Klabbers, ‘Re-inventing the Law of Treaties: The Contribution of the EC Courts’ (1999), p. 69.

kel 103 de verplichting om het Handvest te eerbiedigen, ook wanneer het gaat om de tenuitvoerlegging van het Unie-verdrag of van secundair Unierecht. Dit leidt ertoe dat ook de niet gewoonterechtelijke bepalingen uit het VN Handvest ten aanzien van de lidstaten voorrang hebben boven hetgeen in het EU-Verdrag is neergelegd. De binding van de EU zelf aan het Handvest kan echter alleen vastgesteld worden via de verwijzing in artikel 11 EU.

Wat de bescherming van de rechten van de mens betreft zijn in het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) de belangrijkste rechten neergelegd. De Unie is bij geen van deze verdragen echter partij en kan thans ook niet toetreden.⁹⁹ Voorzover de bepalingen in deze verdragen niet als *ius cogens* zijn aan te merken (zie hieronder), lijkt een afwijking ervan door de Unie dan ook gerechtvaardigd.¹⁰⁰ Dit lijkt echter niet op te gaan voor het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Hoewel de Unie ook bij dit Verdrag geen partij is, heeft zij zich in artikel 6, lid 2 expliciet aan de (materiële) inhoud ervan gebonden door te stellen dat de grondrechten worden eerbiedigd “zoals die worden gewaarborgd door het [...] Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [...]”. Op grond van deze bepaling is de Unie gehouden de in het EVRM neergelegde materiële bepalingen te respecteren. Uit artikel 6 spreekt mijns inziens zelfs een voorrangsregel ten gunste van het EVRM in het geval van strijdigheid met een (andere) regel van ander primair of secundair Unierecht.

4.1.4 *Ius cogens*

Het internationale recht is onder te verdelen in *ius dispositivum* en *ius cogens*.¹⁰¹ Het *ius dispositivum* is als ‘aanvullend recht’ slechts bindend als er geen andere afspraken zijn gemaakt die ervan afwijken. Het *ius cogens* is

99. Zie respectievelijk artikel 48 IVBPR en artikel 26 IVESCR.

100. Anderen lijken hierin verder te gaan. Zie bijvoorbeeld Cogen, ‘Human Rights, Prohibition of Political Activities and the Lending Policies of the World Bank and the International Monetary Fund’ (1993), p. 387: “The Universal Declaration and the International Covenants represent minimal standards for all people and all nations. International organisations are inter-state institutions and they too are bound by the generally accepted standards of the world community”.

101. Zie al Verdross, ‘*Jus Dispositivum* and *Jus Cogens* in International Law’ (1966), p. 59.

dwingend recht, waarvan (dus) niet mag worden afgeweken.¹⁰² *Ius cogens* is dus ‘meer’ dan gewoonterecht; in het geval van *ius cogens* is geen enkele derogatie toegestaan die niet al opgenomen is in het desbetreffende normenstelsel.¹⁰³ Hoewel ik erken dat ik hiermee afwijk van de *mainstream* interpretatie van *ius cogens*, deel ik de mening van Jan Vanhamme dat een beperking van het dwingend recht tot bijvoorbeeld “zaken als het verbod van slavernij, piraterij, handel in kinderen en vrouwen en rassendiscriminatie”,¹⁰⁴ geen recht doet aan het concept. Dit zou immers betekenen dat die zaken die niet in het rijtje voorkomen – inclusief fundamentele regels als het geweldsverbod en *pacta sunt servanda* – tot het *ius dispositivum* behoren en er dus van kan worden afgeweken op andere gronden dan welke zijn voorzien. Het *ius cogens* omvat alle beginselen die voortvloeien uit de staatssoevereiniteit en uit de beperkingen op de uitoefening daarvan en die dus inherent zijn aan het volkenrecht. Derogatie van deze beginselen zou de ordenende fundamenten van het internationale rechtssysteem onderuithalen of het welzijn van de mensheid als zodanig in gevaar brengen. Vanhamme komt op basis van dat uitgangspunt overigens tot een vrij uitgebreide lijst:¹⁰⁵

- De verplichting de staatssoevereiniteit (soevereine zelfbeschikking) van vreemde staten te eerbiedigen: met name de beginselen verwoordt in artikel 2 van het VN Handvest (‘soevereine gelijkheid’, ‘territoriale integri-

102. Zie bijvoorbeeld Suy, ‘The Concept of *Ius Cogens* in Public International Law’ (1967), die *ius cogens* definieert als “the body of those rules of law whose non-observance may affect the very essence of the legal system to which they belong, to such an extent that the subjects of law may not, under pain of absolute nullity, depart from them in virtue of particular agreements [...]”. Het bestaan van *ius cogens* wordt wel ontkend door auteurs die de nadruk leggen op de soevereine wil van de staten, waardoor elke afspraak mogelijk zou zijn, inclusief de afspraak om een regel zijn dwingende karakter te ontzeggen of te ontnemen. Zie bijvoorbeeld Weisburd, ‘The Emptiness of the Concept of *Jus Cogens* as Illustrated by the War in Bosnia-Herzegovina’ (1995).

103. Zie ook de definitie van de rapporteur van de ILC, Waldock, voorafgaand aan de Weense Conferentie: “‘*Jus cogens*’ means a peremptory norm of general international law from which no derogation is permitted except upon a ground specifically sanctioned by general international law, and which may be modified or annulled only by a subsequent norm of general international law”; *YILC*, 1963, Vol. II, p. 39. Deze benadering wordt overigens keurig weerspiegelt in de artikelen 53 en 64 van het Verdragenverdrag.

104. Zie voor een dergelijke benadering van *ius cogens* bijvoorbeeld Leenen, *Gemeenschapsrecht en volkenrecht* (1984), p. 55.

105. Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), pp. 119-120.

- teit', 'politieke onafhankelijkheid', verbod van gewelduitoefening en van inmenging); daaronder begrepen de eerbiediging van het soevereine recht naar eigen inzicht verdragsverplichtingen te ontwikkelen, en de verplichting geen verdragsverplichtingen voor een derde staat te doen gelden zonder instemming van deze laatste (*'pacta tertiis nec nocent nec prosunt'*);
- dwingende beperkingen op de uitoefening van de staatssoevereiniteit:
 - de verplichting nationaliteits- en registratievoorwaarden te stellen die effectieve controle garanderen ('vereiste van de wezenlijke band');
 - de verplichting de volgende verbodsregels te eerbiedigen: het verbod van foltering en slavernij, het verbod van genocide, en het verbod van discriminatie op de enkele grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst of sociale afkomst;
 - de verplichting, behoudens hetgeen noodzakelijk is ter vrijwaring van de openbare orde, de openbare veiligheid, het nationaal economisch welzijn, de volksgezondheid of de goede zeden, de beleving van de volgende rechten en vrijheden toe te laten: het recht op leven, privéleven, meningsuiting (inclusief persvrijheid), keuze van godsdienst, vereniging en vergadering, huwelijk en het stichten van een gezin; eigendom, vrije beroepsuitoefening, onderwijs, werk en culturele ontplooiing; toegang tot een rechterlijke instantie en onafhankelijkheid en onpartijdigheid van deze instantie in burgerrechtelijke geschillen en bij strafrechtelijke vervolging, *'nulla poena sine lege'*, *'non bis in idem'*, het vermoeden van onschuld tot bewijs van het tegendeel, redelijke termijn van berechting; voorts het verbod de toegang van eigen onderdanen tot het grondgebied te ontzeggen en het verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen;
 - de verplichting gemaakte verdragsafspraken te eerbiedigen (*'pacta sunt servanda'*), tenzij de verdragspartner deze afspraken zelf niet nakomt (*'exceptio non adimpleti contractus'*) of er zich een wezenlijke verandering van omstandigheden voordoet (*'rebus sic stantibus'*-beginsel); hierbij aansluitend de verplichting verdragen te goeder trouw uit te leggen overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag, alsmede de verplichting voorwerp en doel van een goedgekeurd verdrag niet ongedaan te maken voor zijn inwerkingtreding, zolang men niet heeft verklaard niet door dat verdrag gebonden te willen zijn.

Het gaat voorbij aan het doel van dit preadvies om diep in te gaan op de implicaties van deze ruimere opvatting van dwingend recht. Het betreft hier een vergaande visie, waarover veel te zeggen valt en waarop wellicht ook nog wel het

één en ander valt af te dingen. Hier wordt slechts beoogt aan te geven dat een dergelijke interpretatie mogelijk is en dat aanvaarding ervan consequenties zou hebben voor de mogelijkheden van de Unie om van het algemene volkenrecht afwijkende besluiten te nemen (*infra*). Hierboven is al gesteld dat met het zijn van een internationale rechtspersoon en het uitoefenen van rechtsbekwaamheden de Unie onderdeel van de internationale rechtsorde is geworden waarmee zij onderworpen is aan de daar geldende regels. De ratio achter dit idee is dat staten zich niet aan dwingende volkenrechtelijke beginselen mogen onttrekken door de oprichting van een internationale organisatie waaraan soevereine rechten worden overgedragen of aan welke nieuwe bevoegdheden worden toegekend.¹⁰⁶ In het onderhavige geval leidt dit tot de conclusie dat de rechtshandelingen van de Europese Unie in overeenstemming dienen te zijn met het *ius cogens*, op straffe van ongeldigheid van de betreffende handeling.

4.1.5 *Besluiten van de Unie als internationale eenzijdige rechtshandelingen*

Een volgende vraag in deze paragraaf betreft het rechtseffect van besluiten van de Unie tegenover derde staten en andere internationale organisaties. Wanneer een besluit van de Unie door de Raad is genomen, dan kan dit resulteren in het ontstaan van verwachtingen aan de zijde van derde staten. Er wordt algemeen vanuit gegaan dat naast de lidstaten en de instellingen, derde staten zich eveneens moeten kunnen verlaten op de besluiten van een internationale organisatie.¹⁰⁷ Op deze wijze zouden de rechtsgevolgen van, bijvoorbeeld, besluiten op het terrein van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, de grenzen van de interne EU-rechtsorde overschrijden.

Het is algemeen aanvaard in de internationaal-rechtelijke doctrine dat unilaterale rechtshandelingen beperkingen kunnen opleggen ten aanzien van de discretie van degene die de handelt met betrekking tot het onderwerp van de handeling. De reden is dat andere staten in goed vertrouwen waarde mogen

106. Zie ook Bleckmann, 'Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrecht für internationale Organisationen' (1977), p. 107.

107. Vgl. Klabbbers, *The Concept of Treaty in International Law* (1996), p. 94; en Zoller, 'Titre V: Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune' (1995), p. 789.

hechten aan verklaringen van andere staten.¹⁰⁸ In de woorden van Brownlie, bijvoorbeeld, is het in het de internationaal-rechtelijke doctrine geaccepteerd dat “a state may evidence a clear intention to accept obligations *vis-à-vis* certain other states by a public declaration which is not an offer or otherwise dependent on reciprocal undertakings from the states concerned”.¹⁰⁹ Maar, los van gevallen waarin een staat of een internationale organisatie de *intentie* had om verplichtingen op zich te nemen tegenover andere staten, kan er sprake zijn van een verplichting om in overeenstemming met de eigen uitspraken te handelen op grond van het beginsel van goed vertrouwen. Dit beginsel is dus zowel het fundament van de *pacta sunt servanda*-regel, als van internationale unilaterale rechtshandelingen. In de woorden van Zoller: “In fact, good faith can intervene either to determine a subjective interpretation which is closely bound to the will of the Parties, or to bring into being an objective interpretation which is independent of their will”.¹¹⁰ In het laatste geval vindt de notie van goed vertrouwen een concrete toepassing in het beginsel van *estoppel*, dat

108. Zie met name de ‘classic’ van Suy, *Les actes juridique unilatéraux en droit international public* (1962) en verder bijvoorbeeld Rubin, ‘The International Legal Effects of International Unilateral Declarations’ (1977); MacGibbon, ‘Estoppel in International Law’ (1958); Vallée, ‘Quelques observations sur l’estoppel en droit des gens’ (1973); Bowett, ‘Estoppel before International Tribunals and its Relation to Acquiescence’ (1957); en daarnaast de auteurs waarbaar verwezen wordt in Brownlie, *Principles of Public International Law* (1998), p. 642. Een recent overzicht van het onderwerp is te vinden in Zemanek, ‘Unilateral Legal Acts Revisited’ (1998). Met betrekking tot het beginsel van goed vertrouwen stelde het Internationaal Gerechtshof in de *Nuclear Tests* cases: “One of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations, whatever their source, is the principle of good faith. Trust and confidence are inherent in international co-operation, in particular in an age when this co-operation in many fields is becoming increasingly essential. Just as the very rule of *pacta sunt servanda* in the law of treaties is based on good faith, so also is the binding character of an international obligation assumed by unilateral declarations and place confidence in them, and are entitled to require that the obligation thus created be respected” (para. 46); *ICJ Rep.* 1974.

109. Brownlie, *Principles of Public International Law* (1998), p. 643.

110. Zoller, *La bon foi en droit international public* (1977), op p. XIX en § 215-219. Dit boek is nog steeds één van de meest uitgebreide studies naar het leerstuk van het goed vertrouwen in het internationale recht. Daarentegen maakte de gekozen aanpak de materie niet minder complex. Zie over het onlogische gebruik van zowel subjectieve als objectieve elementen in de vaststelling van het bindende rechtskarakter van unilaterale handelingen: Koskenniemi, *From Apology to Utopia* (1989), pp. 303-311.

voortkomt uit “the simple fact that the law will demand consistency in conduct where the results of inconsistency would be to prejudice another party”.¹¹¹

Betekent dit nu dat Unie-besluiten – zoals ‘Gemeenschappelijke Standpunten’, ‘Gemeenschappelijke Optredens’ of ‘Verklaringen’ – legitieme verwachtingen kunnen creëren aan de zijde van derde staten waardoor de Unie *estopped* zou zijn een bepaalde beleidslijn te wijzigen? Bij bepaalde besluiten is het duidelijk dat de Unie de intentie had zich te binden. Zo heeft de Unie beloofd om Albanië te helpen bij het organiseren van vrije verkiezingen en Angola en Kroatië beloofd te helpen bij het opruimen van mijnen.¹¹² In dergelijke gevallen gaat het om duidelijke unilaterale rechtshandelingen waarvan het zelfbindende karakter moeilijk valt te ontkennen. In de meeste gevallen beogen Unie-besluiten echter de lidstaten of de instellingen te binden en weerspiegelen de bewoordingen geen intentie van de Unie om zichzelf te binden tegenover derde staten. De bedoeling van de besluiten is om een gemeenschappelijk beleid *tussen* de lidstaten te bewerkstelligen en niet om zich te richten tot de derde staat die toevallig het onderwerp van het besluit is. Het is echter niet uit te sluiten dat de Unie door toepassing van het beginsel van *estoppel* toch aan dergelijke interne besluiten gebonden is tegenover derde staten. Getoetst aan de criteria, zoals bijvoorbeeld geformuleerd door Bowett,¹¹³ zal dan in concrete gevallen de externe rechtswerking moeten worden vastgesteld. Aan de twee eerste criteria van Bowett (‘a statement of fact which is clear and unambiguous’ en tevens ‘voluntary, unconditional, and authorised’) zal dan al niet per definitie voldaan zijn. Maar het derde criterium (‘reliance in good faith upon the statement either to the detriment of the party so relying on the statement or to the advantage of the party making the statement’) zal nog meer moeilijkheden kunnen opleveren. Duidelijk is, in ieder geval, dat de Unie moeilijk een bepaald genomen besluit tegenover een derde staat zal kunnen ontkennen. De besluiten worden immers gepubliceerd in het *Publicatieblad van de EG*.

111. Nollkaemper, *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution* (1993), p. 214. MacGibbon, ‘Estoppel in International Law’ (1958), p. 468: the “requirement that a state ought to be consistent in its attitude to a given factual or legal situation”. Volgens Zoller in *La bon foi en droit international public* (1977), p. XXIV, “[e]stoppel does not sanction an absence of good faith, but protects the good faith of the victim”.

112. Respectievelijk Gemeenschappelijk Standpunt 95/413/GBVB van 2 oktober 1995 en Besluit van de Raad 98/627/GBVB van 9 november 1998.

113. Bowett, ‘Estoppel before International Tribunals and its Relation to Acquiescence’ (1957).

Wanneer het externe rechtseffect van een besluit dat beoogde intern te zijn wordt vastgesteld, dan is het aannemelijk dat een dergelijke binding ook geldt voor die staten die geen lid zijn van de Unie, maar zich toch via een formele verklaring bij het besluit aan de inhoud ervan hebben gecommitteerd. Deze vorm van associatie is zeer gebruikelijk voor de EEA/EFTA-staten en de staten uit Centraal en Oost-Europa.¹¹⁴

4.1.6 *Aansprakelijkheid voor schending van algemeen volkenrecht*

De vaststelling dat de Europese Unie verplichtingen heeft onder internationaal recht, roept de vraag op of dit impliceert dat de Unie ook aansprakelijk gesteld kan worden voor schendingen van deze verplichtingen en, andersom, of de Unie zelf de bevoegdheid toekomt om anderen aansprakelijk te stellen. Wat het laatste betreft moet vastgesteld worden dat het Verdrag een dergelijke bevoegdheid niet expliciet aan de Unie toekent. Dat dit geen belemmering hoeft te zijn, bleek echter al in het *Reparations*-advies van het Internationaal Gerechtshof uit 1949 met betrekking tot de bevoegdheid van Verenigde Naties. Dit is inmiddels ook vaste praktijk geworden bij andere internationale organisaties.¹¹⁵

Ook het beginsel dat internationale organisaties aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schendingen van internationaal-rechtelijke verplichtingen wordt nauwelijks meer betwist en vloeit voort uit de rechtspersoonlijkheid.¹¹⁶ Met betrekking tot de Verenigde Naties stelde de Secretaris-Generaal van deze organisatie: “[t]he international responsibility of the United Nations for the activities of United Nations forces is an attribute of its international personality and its capacity to bear international rights and obligations”.¹¹⁷ Inderdaad impliceert de status van internationale rechtspersoon dat internationale organisaties, en dus ook de Europese Unie, binnen de internationale rechtsorde

114. Zie hierover: Kronenberger, ‘Common Foreign and Security Policy: International Law Aspects of the Association of Third States with the Common Positions of the Council of the European Union’ (2001).

115. Zie Sands en Klein, *Bowett’s Law of International Institutions* (2001), p. 513.

116. Zie bijvoorbeeld K. Ginther, ‘International organizations – Responsibility’ (1983), p. 162; en Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (1996), pp. 225 en 240.

117. Rapport aangaande de ‘Administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations’, doc. A/51/389, 20 september 1996, par. 6.

aansprakelijk gesteld kunnen worden voor ongerechtvaardigde inbreuken op dit systeem, hoewel de mogelijkheden tot afdwinging beperkt zijn.¹¹⁸

Een moeilijker vraagstuk is in hoeverre de lidstaten van de Europese Unie, naast de verantwoordelijkheid van de Unie, ook zelf nog – concurrerend of subsidiair – aansprakelijk gesteld kunnen worden voor schendingen van internationaal recht door de Unie.¹¹⁹ In de meest bekende nationaalrechtelijke zaken op het terrein van de aansprakelijkheid van lidstaten voor handelen of nalaten van een internationale organisatie – de *ITC* en de *Westland*-zaken – hebben rechters geconcludeerd dat alleen de organisatie aansprakelijk was, omdat haar zelfstandige rechtspersoonlijkheid het onmogelijk zou maken de lidstaten aansprakelijk te stellen voor handelingen van de organisatie.¹²⁰ Uitgangspunt hierbij was dat een rechtspersoon niet aansprakelijk gesteld kan worden voor hetgeen een andere rechtspersoon heeft gedaan of nagelaten. Het adagium *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* maakt van dit uitgangspunt een algemeen beginsel. Er dient uit te worden gegaan van de presumptie van de afwezigheid van een concurrerende of subsidiaire aansprakelijkheid van lidstaten voor internationale rechtshandelingen van de internationale organisatie. De praktijk bevestigt dit.¹²¹ Aan de andere kant wordt ook niet geaccepteerd dat staten hun internationaal-rechtelijke verantwoordelijkheden kunnen ontlopen door het

118. Hoewel de *draft Articles on State Responsibility* van de International Law Commission in artikel A een uitzondering maken voor “any question that may arise in regard to the responsibility under international law of an international organisation, or of any State for the conduct of an international organisation”, dient niet vergeten te worden dat een dergelijke clause niet vreemd is in bepalingen die de *staatsaansprakelijkheid* tot onderwerp hebben. In het algemeen wordt dit ook niet als een ontkenning van de verantwoordelijkheid van internationale organisaties opgevat. Zie hierover ook Sands en Klein, *Bowett’s Law of International Institutions* (2001), p. 519. De mogelijkheid van aansprakelijkheid van internationale organisaties voor schendingen van internationaal recht werd ook bevestigd door het Internationaal Gerechtshof in de al genoemde *WHO Agreement Case* (1980).

119. Zie in het algemeen over deze problematiek, met een toepassing op de EG, Lawson, *Het EVRM en de Europese Gemeenschappen – Bouwstenen voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties* (1999).

120. Zie met betrekking tot de International Tin Council (ITC) bijvoorbeeld *Maclaine Watson v. Dept of Trade*, High Court, 13 May, 1987, 77 *ILR* 45. De *Westland*-zaak speelde in Zwitserland. Zie de uitspraak van het Swiss Federal Tribunal, 19 July, 1988, 80 *ILR* 658.

121. Zie uitgebreid hierover Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (1996), Chapter 9.

lidmaatschap van een internationale organisatie. Dit standpunt werd bijvoorbeeld naar voren gebracht door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in de *Matthews* zaak in 1999. Het EVRM, volgens het Hof, “does not exclude the transfer of competences to international organisations provided that Convention rights continue to be ‘secured’. Member States’ responsibility therefore continues even after such a transfer”.¹²² Uit dit alles is wellicht een verplichting af te leiden dat, wanneer staten besluiten om bepaalde bevoegdheden over te dragen aan een internationale organisatie, zij alleen dan onder de verantwoordelijkheid voor de naleving van met deze bevoegdheden samenhangende internationaal-rechtelijke verplichtingen uit kunnen komen wanneer tegelijkertijd de mogelijkheid open staat (of is gesteld) dat de betreffende organisatie aansprakelijk gesteld wordt voor schendingen van de genoemde verplichtingen. In deze redenering zou, in het geval van door de Europese Unie gesloten internationale overeenkomsten op basis van artikel 24 EU, de verantwoordelijkheid dus exclusief bij de Unie zelf liggen. Mocht het daarentegen onmogelijk blijken om via arbitrage of gerechtelijke weg naleving van de verplichtingen af te dwingen, bijvoorbeeld doordat de Unie bij een relevant tribunaal geen *locus standi* heeft en hiermee bij de overdracht van de bevoegdheid geen rekening mee is gehouden, dan zou een subsidiaire aansprakelijkheid van de lidstaten voor de hand liggen.

4.2 HET VOLKENRECHT IN DE RECHTSORDE VAN DE EUROPESE UNIE

4.2.1 *De Unie als ‘autonome rechtsorde’?*

De in de vorige paragraaf getrokken conclusie was dat het interne EU-recht, als een vorm van bijzonder volkenrecht, niet mag afwijken van het dwingende algemene volkenrecht. Daarnaast werd het belang van het volkenrecht in de externe betrekkingen van de Europese Unie vastgesteld. Enige extra aandacht heeft echter nog de vraag naar de relatie tussen het algemene *ius dispositivum* en het interne Unierecht.

Een vergelijkbare vraag heeft het juridisch discours met betrekking tot de Europese Gemeenschappen lange tijd gedomineerd nadat de Europees Hof van Justitie in 1964 in het arrest *Costa-ENEL* had gesteld “dat het EEG-Verdrag, anders dan met gewone internationale verdragen het geval is, een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen”, voortkomend uit een “autonome bron”. Dit,

122. Uitspraak van 18 februari 1999, Application 24833/94, par. 32.

samen met de een jaar eerder in *Van Gend & Loos* door het Hof gemaakte opmerking dat “de Gemeenschap in het volkenrecht een nieuwe rechtsorde vormt”, is de aanleiding geweest voor een aantal schrijvers om de Gemeenschappen inderdaad als ‘autonome rechtsorde’ te gaan beschouwen, in de zin dat de interne rechtsorde van de Gemeenschappen immuun zou zijn voor het algemene volkenrecht of in ieder geval voorrang zou hebben boven het volkenrecht.¹²³ Inmiddels heeft het Hof echter een aantal keren aangegeven dat een dergelijke interpretatie van de twee bovengenoemde arresten niet juist is. Waar het in den beginne wellicht nodig was de specifieke kenmerken van de communautaire rechtsorde te benadrukken, heeft het Hof het na de aanvaarding van dat feit door de lidstaten aangedurfd wat gas terug te nemen. ‘Zelfs’ in de EG is er sprake van volkenrechtelijke doorwerking. Het Hof stelde recentelijk nog eens: “Vaststaat, dat bepalingen van gemeenschapsrecht zoveel mogelijk moeten worden uitgelegd in het licht van het volkenrecht, met name wanneer dergelijke bepalingen strekken tot tenuitvoerlegging van een door de Gemeenschap gesloten internationale overeenkomst”.¹²⁴ Dit betekent geenszins dat het ‘Europees Gemeenschapsrecht’ het niet verdient als zelfstandige discipline door het leven te gaan;¹²⁵ de reden hiervoor ligt echter niet in de oprichting van de Gemeenschap als een los van het volkenrecht bestaande en daarvan afgesloten nieuwe entiteit die vanwege een aantal vergaande afspraken en interpretaties van een eigen Hof (‘rechtstreekse werking’ en ‘voorrang’) niet meer te beschouwen zou zijn als een internationale organisatie, maar veeleer in de omvang van het aantal overgedragen en nieuw gecreëerde bevoegdheden, die het verdragsrecht van deze organisatie tot een complex geheel maken.¹²⁶

Gelukkig is de situatie met betrekking tot de Europese Unie minder gecompliceerd. Afgezien van de bijzondere situatie dat deze internationale organisatie, zoals eerder uiteengezet, andere organisaties herbergt, onderscheidt de Unie

123. Zie in een later stadium bijvoorbeeld ook nog de Conclusies van de Advocaten Generaal Mischo en Lenz bij respectievelijk de zaken *Bovo Tours t. Minister van Verkeer en Waterstaat*, zaak 88/86, *Jur.*, 1987, 5429, punt 60 en *Commissie t. Verenigd Koninkrijk*, zaak C-146/89, *Jur.*, 1991, I-3533, punt 23.

124. Uitspraak van het H.v.J. van 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, zaak C-284/96, *Jur.*, 1998, I-4301, r.o. 22.

125. Zie over deze vraag bijvoorbeeld Köck, ‘European Law as a Separate Body of Law and as an Independent Subject of Legal Doctrine’, (1998).

126. Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), pp. 87-88, geeft dit aardig weer: “De oprichting van de Gemeenschappen was slechts uniek ‘*par degré*’, niet ‘*par nature*’.

zich wat betreft de vorm van samenwerking niet van veel andere organisaties. Door de afwezigheid van een bevoegdheid van het Hof van Justitie hebben de belangrijke leerstukken rondom ‘rechtstreekse werking’ en ‘voorrang’ zich binnen de niet-communautaire beleidsterreinen van de Unie (nog?) niet ontwikkeld. In deze situatie geldt dus wat ook voor andere internationale organisaties geldt: het nationale recht van de lidstaat bepaalt op welke wijze het verdragsrecht doorwerkt binnen de nationale rechtsordes. Het vraagstuk van de inroepbaarheid van de volkenrechtelijke verplichtingen van de Unie door Unieburgers behoort daarmee tevens tot het nationale domein.

Anders is het gesteld met de doorwerking van het volkenrecht in de interne rechtsorde van de internationale organisatie. Het betreft hier de verhouding tussen het algemene volkenrecht en het (bijzondere) verdragsrecht van de betreffende organisatie. Eerder is al gewezen op de verplichting van de Europese Unie om te handelen conform de dwingende volkenrechtelijke beginselen. Hetzelfde kan gesteld worden met betrekking tot die regels van het *ius dispositivum*, waarvan het primaire of secundaire Unierecht niet afwijkt. Het ligt in de rede dat ook deze regels onverkort blijven gelden in de relatie tussen de Unie en haar lidstaten en tussen de lidstaten onderling bij de toepassing van Unierecht. Slechts wanneer het Unieverdrag derogeert aan het algemene aanvullende volkenrecht komt artikel 5 van de verdragenverdragen in zicht en kan aan het Unierecht een hiërarchisch hogere status worden toegekend. In de woorden van Schermers en Blokker:

“[...] there are certain rules of international law which must take precedence over other (international) rules. Apart from those peremptory norms of international law which form part of the legal order of all international organizations, further rules of international law are also applicable within international organizations. As the latter have been established under international law, these rules of international law apply directly as part of the legal order of the organizations in question, obviating the need for transformation”.¹²⁷

Afwijkingen van aanvullende internationale verplichtingen zijn in het Unieverdrag echter moeilijk te vinden. Eerder is al gewezen op het feit dat de Unie zich vrijwillig heeft onderworpen aan de beginselen van het VN Handvest en

127. Schermers en Blokker, *International Institutional Law* (1995), p. 1335. Zie ook p. 1574

aan de mensenrechten zoals in ieder geval neergelegd in het EVRM. Mogelijke derogaties zouden echter gevonden kunnen worden in de mogelijkheden voor verdragswijziging en beëindiging van het lidmaatschap en ten aanzien van de ‘rebus sic stantibus’-regel. Om die reden wordt dit vraagstuk hieronder wat nader bekeken.

4.2.2 *Verdragswijziging, -beëindiging en uitstoting*

De procedure voor wijziging van het Unieverdrag is expliciet door het Verdrag zelf geregeld en wel in artikel 48. Volgens dit artikel kan de regering van elke lidstaat of de Commissie aan de Raad ontwerpen voorleggen tot herziening van het Verdrag. Indien de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en, in voorkomend geval, van de Commissie, gunstig adviseert ten aanzien van het bijeenkomen van een conferentie van de Vertegenwoordigers van de lidstaten, wordt deze conferentie door de Voorzitter van de Raad bijeengeroepen, teneinde in onderlinge overeenstemming de in het Verdrag aan te brengen wijzigingen vast te stellen. De wijzigingen treden vervolgens in werking nadat zij door alle lidstaten overeenkomstig hun grondwettelijke bepalingen zijn bekrachtigd. De vraag is of deze procedure, die met name in aanvang een belangrijke rol welegt voor de instellingen van de Unie, afwijkt van het algemene verdragenrecht. Dit is niet het geval. Door de uiteindelijke en doorslaggevende rol van de lidstaten is de procedure volledig in overeenstemming met de artikelen 39 en 40 van het Weense Verdragenverdrag uit 1969.¹²⁸ De basis van dit systeem is immers dat een verdrag bij overeenkomst tussen de partijen kan worden geamendeerd. Zo is ook de toelating van nieuwe partijen tot het EU-Verdrag geregeld in artikel 49 – op grond waarvan niet slechts de bestaande verdragspartijen beslissen, maar ook (en zelfs in eerste instantie) de instellingen van de bij hetzelfde verdrag opgerichte internationale organisatie (de Raad besluit met eenparigheid van stemmen na de Commissie te hebben geraadpleegd en na instemming van het Europees Parlement) – in overeenstemming met het Weens Verdrag.

Hoewel artikel 48 EU – in tegenstelling tot artikel 49 dat spreekt van een akkoord tussen de lidstaten en de staat die wil toetreden – niet uitdrukkelijk bepaalt dat wijzigingen in de vorm van een overeenkomst moeten plaatsvinden,

128. Zie ook Rideau, ‘La ratification et l’entrée en vigueur du traité de Maastricht’ (1992), p. 479; en Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), pp. 341-343.

laten de bewoordingen van het artikel geen ruimte voor een andere mogelijkheid. In ieder geval lijkt een gewoonterechtelijke aanpassing van het Verdrag in strijd met artikel 48. Dit zet bijvoorbeeld vraagtekens bij de recente aanpassing van de institutionele structuur van de Unie om de ontwikkeling van een Europees veiligheids- en defensiebeleid mogelijk te maken. Nieuwe organen, zoals het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) en het Militair Comité (MC) zullen weliswaar na de inwerkingtreding van het wijzigingsverdrag van Nice een verdragsstatus krijgen, maar zijn door de Raad in januari 2001 al ingesteld. Hoewel het PVC slechts gepresenteerd wordt als een andere invulling van het in artikel 25 EU genoemde Politiek Comité, is de rechtmatigheid van de instelling van deze organen gelet op artikel 48 toch twijfelachtig, zeker wanneer het zou gaan om nieuwe bevoegdheidstoekenningen, maar zelfs wanneer er slechts sprake is van een naamswijziging van de organen.¹²⁹

De conclusie is dat wijzigingen van het Unieverdrag niet door het Verdragenverdrag worden beperkt (uiteraard voorzover het met *ius cogens* verenigbare wijzigingen betreft). De vrijheid van verdragsluiting, zoals neergelegd in artikel 6 van het Weens Verdrag van 1969 is ook in de geest van artikel 39 EU terug te vinden (“Een verdrag kan bij overeenkomst tussen partijen worden gemendeerd”). Als men echter uitgaat van de in par. 4.1.4 weergegeven benadering, dan kan deze fundamentele regel van verdragenrecht ook als dwingend recht bestempeld worden. Dit zou de vraag oproepen of bepalingen in het Unieverdrag die de wijziging van dat verdrag beperken niet in strijd zijn met de vrijheid van verdragswijziging. Dit lijkt niet het geval, nu artikel 48 EU aan de verdragspartijen te allen tijde de mogelijkheid geeft om het Verdrag te herzien zonder dat daarbij restricties opgelegd worden. De consequentie hiervan is dat zelfs een bepaling zoals neergelegd in artikel 2 EU,¹³⁰ waarbij de “volledige handhaving en verdere ontwikkeling van het *acquis communautaire*” als doelstelling wordt geformuleerd, niet in strijd is met de vrijheid van verdragsamending, omdat zelfs dit artikel immers door een volgende Intergouvernementele Conferentie gewijzigd kan worden.¹³¹

129. Als bevoegdheidsgrondslag voor de instelling van de nieuwe organen wordt door de Raad verwezen naar artikel 28, lid 1 EU, dat echter slechts verwijst naar op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid toepasselijke EG-artikelen. Zie de besluiten 2001/78/GBVB, 2001/79/GBVB en 2001/800/GBVB van de Raad van 22 januari 2001, *PB EG L 27*, 30.1.2001.

130. Het belang van de bescherming van het *acquis communautaire* is tevens terug te vinden in de artikelen 3 en 47 EU.

131. Zie ook Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), p. 348.

Er is dus geen volkenrechtelijke grond om al te verheven te spreken over de onomkeerbaarheid van het proces van Europese integratie. De, vanuit politiek perspectief wellicht theoretische, mogelijkheid dat de lidstaten via een volgende verdragswijziging besluiten tot de mogelijkheid om op bepaalde punten afbreuk te doen aan het *acquis communautaire* en daarmee aan de voortschrijdende Europese integratie, wordt door het verdragenrecht niet geblokkeerd. Ook lijkt de mogelijkheid te bestaan dat alle lidstaten via een wijziging van het Verdrag¹³² volgens de daarin beschreven procedures besluiten tot de uittreding van één van hen, of zelfs, tot een opheffing van de Europese Unie. Afgezien van het EGKS-Verdrag (dat voor vijftig jaar is gesloten en geldt tot 2002¹³³) zijn de *communautaire* verdragen en het Unieverdrag voor onbepaalde tijd gesloten. Artikel 54 van het Weens Verdragenverdrag bepaalt dat verdragspartijen op elk ogenblik kunnen besluiten tot beëindiging van het verdrag, ook als deze mogelijkheid niet uitdrukkelijk door het verdrag zelf is bepaald. Ik erken uiteraard dat, gelet op het feit dat het Europese recht niet alleen recht is tussen de lidstaten, maar ook binnen die staten, de praktische gevolgen niet te overzien zouden zijn. Vooralnog lijkt dit echter vooral te gelden voor de *communautaire* onderdelen van de Unie, en niet zozeer voor de andere beleidsterreinen.

Met het oog op de uitbreiding van de Unie worden ook de verdragenrechtelijke regels omtrent de goedkeuring en toelaatbaarheid van voorbehouden van toenemend belang. Voor voorbehouden geldt op grond van artikel 19 van het Verdragenverdrag uit 1969 dat deze verenigbaar dienen te zijn met het voorwerp en het doel van het verdrag. Dit zou kunnen betekenen dat derogaties gemaakt ten gunste van nieuwe lidstaten, waarbij afstand genomen wordt van een fun-

132. Zie ook artikel 56 van het Weens Verdragenverdrag, dat verdragswijziging in een dergelijk geval noodzakelijk maakt en unilaterale uittreding zonder instemming van de andere verdragspartijen niet toestaat: "Bij een verdrag dat geen bepalingen bevat aangaande zijn beëindiging en niet voorziet in opzegging of terugtrekking is opzegging of terugtrekking niet mogelijk, tenzij: *a.* vaststaat dat de partijen de bedoeling hadden de mogelijkheid van opzegging of terugtrekking toe te laten; *b.* het recht op opzegging of terugtrekking uit de aard van het verdrag kan worden afgeleid." [...]. Zie voor een toepassing op de EG van deze problematiek: De Witte, 'Rules of Change in International Law' (1994).

133. Dit betekent uiteraard niet dat er een einde komt aan de afspraken met betrekking tot kolen en staal. Deze sector zal in de toekomst gewoon onder het EG-Verdrag vallen.

damentele doelstelling van de Europese Unie – en die niet van tijdelijke aard zijn – in strijd zijn met artikel 19 van het Weens Verdrag.¹³⁴

Overigens staat artikel 41 van het Weens Verdrag wel toe dat een multilateraal verdrag gewijzigd wordt tussen twee of meer partijen als de wijziging “zich niet uitstrekt tot een bepaling, waarvan niet mag worden afgeweken als dit onverenigbaar is met de doeltreffende verwezenlijking van voorwerp en doel van het verdrag in zijn geheel” en als de wijziging “noch het genot der aan de andere partijen op grond van het verdrag toekomende rechten, noch het nakomen van hun verplichtingen aantast”. Dit lijkt een mogelijkheid te scheppen voor twee of meer lidstaten om de weg van de ‘meerdere snelheden’ te bewandelen, waarvoor de met artikel 47 EU geschapen mogelijkheid inzake nauwere samenwerking binnen de EU onvoldoende is. In de praktijk is, gelet op de voorwaarden in artikel 41 van het Verdragenverdrag, een dergelijke situatie echter nauwelijks denkbaar. Daarnaast geeft het EU-Verdrag, zoals gezegd, zelf aan wat de procedure tot wijziging is, en deze procedure laat geen wijziging toe zonder instemming van alle lidstaten. Mede gelet op deze ‘ingebakken’ mogelijkheid voor nauwere samenwerking zal een andere vorm al snel onverenigbaar zijn met ‘de doeltreffende verwezenlijking van voorwerp en doel van het verdrag in zijn geheel’.

Betekent het vereiste van de overeenstemming tussen alle lidstaten voor een wijziging van het Verdrag nu ook dat er van een opschorting van het Verdrag ten aanzien van één lidstaat of zelfs van het uitstoten van een lidstaat geen sprake kan zijn? Deze discussie kwam weer op ten tijde van de sancties tegen Oostenrijk door de overige veertien lidstaten.¹³⁵ Op dit ogenblik voorziet het Unieverdrag slechts in de mogelijkheid voor de Raad (in een speciale samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders) om bepaalde rechten voortvloeiende uit het Verdrag ten aanzien van een lidstaat te schorsen wanneer vastgesteld is (op voorstel van een derde van de lidstaten of van de Commissie, en na instemming van het Europees parlement) dat er sprake is van een “ernsti-

134. Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), p. 358, twijfelt in dit verband zelfs aan de rechtmatigheid van de vrijstelling van Denemarken en het Verenigd Koninkrijk voor wat betreft de EMU, gelet op het feit dat de Economische en Monetaire Unie één van de middelen is om de doelstellingen van het EG- en EU-Verdrag te bereiken.

135. Zie bijvoorbeeld Blockmans, ‘Oostenrijk in quarantaine’ (2000); Tromp, ‘‘Europa’ op een tweesprong’ (2000).

ge en voortdurende schending” door een lidstaat van de beginselen van vrijheid, democratie en mensenrechten (artikel 7).¹³⁶ Na inwerkingtreding van het Verdrag van Nice zal deze mogelijkheid ook bestaan in het geval van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de genoemde beginselen. Hoewel dit tevens de opschorting van het stemrecht van de desbetreffende lidstaat kan inhouden, waardoor het niet-deelnemen in de besluitvorming door de Unie *de facto* neerkomt op een onvolwaardig lidmaatschap, rept het Verdrag niet over de mogelijkheid van uitstoting van de lidstaat. Artikel 7 noemt immers slechts de mogelijkheid van opschorting van “bepaalde *rechten* die uit de toepassing van dit Verdrag [...] voortvloeien”, en niet het *Verdrag* zelf.¹³⁷ Artikel 60, lid 2 van het Verdragenverdrag staat echter toe dat de overige verdragspartijen de werking van het verdrag geheel of gedeeltelijk opschorten of het verdrag zelfs te beëindigen ten aanzien van de staat die het verdrag heeft geschonden. Deze mogelijkheid bestaat indien er sprake is van “een materiële schending van een multilateraal verdrag door een der partijen”, volgens lid 3 op te vatten als “een verwerping van het verdrag die niet is toegestaan door dit Verdrag” of “de schending van een bepaling die van wezenlijk belang is voor de uitvoering van het verdrag wat zijn voorwerp of doel betreft”. Hiermee lijkt de mogelijkheid open te zijn gebleven dat in het geval van aanhoudende materiële schendingen van het Unierecht (dus niet alleen van artikel 6), inclusief het gemeenschapsrecht, de overige lidstaten besluiten tot uitstoting van hun recalcitrante mede-lidstaat.¹³⁸ Artikel 60, lid 4 wijst er echter op dat het verdragenrecht de in het specifieke verdragsrecht aanwezige ‘schendings-bepalingen’ niet aantast, hetgeen impliceert dat in beginsel pas op de *exceptio non adimpleti contractus* (zie hieronder) kan worden teruggevallen nadat de mogelijkheden die het EU-Verdrag zelf biedt om tegen disloyale staten op te treden zijn uitgeput.¹³⁹

4.2.3 *Opschorting van de verplichting tot naleving van Unierecht*

Een laatste punt betreft de vraag in hoeverre lidstaten een beroep kunnen doen op algemene volkenrechtelijke beginselen om in hun onderlinge betrekkingen

136. Zie hierover ook Hofstötter, ‘Suspension of Rights by International Organisations’ (2001).

137. Cursiveringen toegevoegd.

138. Vergelijk ook Fischer, ‘Is the European Community an International Organization?’ (1994), p. 186.

139. Zie uitgebreider Den Dekker, *The Law of Arms Control. International Supervision and Enforcement* (2001), pp. 356-360.

en in hun relatie tot de Unie onder hun verplichtingen op grond van het Unieverdrag uit te komen. In verdragenrechtelijke zin zijn de belangrijkste gronden de *exceptio non adimpleti contractus* (met betrekking tot een materiële schending neergelegd in artikel 60 van het Weens verdragenverdrag van 1969), de *rebus sic stantibus*-regel (artikel 62) en strijd met *ius cogens* (artikel 53). De laatstgenoemde grond is hierboven al aan de orde geweest. Hier zal kort worden ingegaan op de andere twee gronden.

De exceptie van niet-uitvoering is al kort aan de orde geweest waar het ging om de mogelijkheid om het Unieverdrag op te schorten ten aanzien van een lidstaat die zich schuldig maakt aan een materiële schending van het Verdrag. Hier doet zich de vraag voor of deze exceptie tevens ingeroepen kan worden door één lidstaat ter opschorting van zijn verplichting tot naleving van primair of secundair Unierecht. Lezing van artikel 11 EU lijkt dit in eerste instantie moeilijk te maken. Dit artikel is de weerslag van de afspraak tussen de verdragsluitende partijen dat zij samen werken “om hun wederzijdse politieke solidariteit te versterken en tot ontwikkeling te brengen. Zij onthouden zich van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als een bundelende kracht in de internationale betrekkingen”. In ieder geval met betrekking tot de verplichtingen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (waar artikel 11 betrekking op heeft), lijkt dit disloyaal optreden van de lidstaten uit te sluiten. Als er echter vanuit wordt gegaan dat de *exceptio*, zoals boven uiteengezet, een onderdeel vormt van het ‘dwingende *pacta sunt servanda*-normengeheel’,¹⁴⁰ dan impliceert dat, dat wanneer de desbetreffende voorwaarden in acht worden genomen (zoals mededeling aan de overige verdragspartners, en de betreffende bepaling is van wezenlijk belang voor de uitvoering van het verdrag wat zijn voorwerp of doel betreft), de exceptie van niet-uitvoering in het geval een andere verdragspartij het verdrag in materiële zin schendt, in theorie ook ten aanzien van het Unierecht ingeroepen kan worden. Hierdoor kan zelfs een loyaliteitsverplichting als geformuleerd in artikel 11 EU terzijde gezet worden.

Wanneer er daarnaast van wordt uitgegaan dat de *rebus sic stantibus*-regel eveneens deel uit maakt van het dwingende normengeheel van ‘*pacta sunt servanda* en de daarop bestaande uitzonderingen’, dan is ook deze regel dus niet

140. De term is ontleend aan Vanhamme, *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht* (2001), p. 58.

door het Unierecht opzij te zetten. In de praktijk zal er zich echter niet gemakkelijk een situatie voordoen die tot een beroep op een wezenlijke verandering van omstandigheden noopt. Het primaire Unierecht laat met betrekking tot de verplichtingen van de lidstaten veelal al voldoende ruimte om de verplichting in een concreet geval terzijde te zetten. Zo legt artikel 16 aan lidstaten op om wederzijdse informatie te verschaffen en onderling overleg te plegen in de Raad op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid. Deze op zichzelf duidelijke informatie- en overlegverplichting, die het fundament vormt onder het GBVB, geldt echter slechts voor door ieder individuele lidstaat te definiëren aangelegenheden “van algemeen belang”. De vraag is echter of een expliciete opname van een *rebus sic stantibus*-achtige regel in het Verdrag de algemene toepassing van artikel 62 van het Weens Verdrag niet uitsluit. Artikel 14 EU regelt bijvoorbeeld de rechtskracht van zogenoemde ‘gemeenschappelijke optredens’, besluiten van de Raad die betrekking hebben op een operationeel optreden van de Unie. Op grond van lid 3 zijn deze besluiten bindend voor de lidstaten bij het innemen van standpunten en bij hun verdere optreden. Lid 2 lijkt een inroepen van de *rebus sic stantibus*-regel om onder een gemeenschappelijk optreden uit te komen zelfs uit te sluiten. Dit lid bepaalt dat (zelfs) indien zich een verandering van omstandigheden voordoet met een duidelijke invloed op een vraagstuk dat het voorwerp is van een gemeenschappelijk optreden, het probleem op de agenda van de Raad komt. Zolang de Raad geen besluit heeft genomen wordt het gemeenschappelijk optreden gehandhaafd. Lid 6 voegt toe dat slechts in het geval van een dwingende noodzaak voortvloeiend uit veranderingen in de situatie en als de Raad niet met een nieuw besluit komt, de lidstaten met spoed de noodzakelijke maatregelen kunnen nemen. Het inroepen van deze exceptie wordt hiermee aan een reeks van strenge voorwaarden gekoppeld: 1 er moet sprake zijn van een dwingende noodzaak; 2 de situatie moet zijn veranderd; 3 de Raad is (nog) niet met een besluit gekomen om het probleem op te lossen; 4 de maatregelen moeten noodzakelijk zijn en 5 spoedeisend; 6 er moet rekening worden gehouden met de algemene doelstellingen van het gemeenschappelijk optreden; en 7 de Raad moet onverwijld van iedere maatregel in kennis worden gesteld. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat gelet op de uitdrukkelijke regeling van de mogelijkheid om eenmaal aangenomen gemeenschappelijke optredens terzijde te stellen, een beroep op artikel 62 van het Weens Verdragenverdrag slechts als *ultimum remedium* gebruikt kan worden. Hierbij moet dan gedacht worden aan een situatie waardoor artikel 14 zelf met een beroep op de *rebus sic stantibus*-regel opzij gezet kan worden. Wanneer wordt uitgegaan van het dwingende karakter van deze regel is een volledige terzijde stelling conceptueel onmogelijk.

5. DE PRAKTIJK VAN DE EUROPESE UNIE

In paragraaf 3.2.2 werd uitgegaan van drie criteria om de autonome positie van een internationale organisatie binnen de internationale rechtsorde, en daarmee haar rechtspersoonlijkheid, vast te stellen: 1 er moet sprake zijn van besluitvormingsprocedures die het mogelijk maken dat wil van de afzonderlijke leden gebundeld wordt tot een wil van de organisatie; 2 er moet sprake zijn van eigen extern gedrag van de rechtsinstelling, in het geval van internationale organisaties ten opzichte van ofwel de eigen lidstaten of tegenover derden; en 3 uit het gedrag van anderen (lidstaten of derden) moet de erkenning van de rechtsinstelling blijken. Zowel met betrekking tot de aanwezigheid van eigen besluitvormingsprocedures als de aanwezigheid van expliciete en impliciete externe bevoegdheden van de Unie werden positieve conclusies getrokken. De huidige paragraaf beoogt met name de praktijkdimensie van het externe gedrag van de Unie en de houding van derde staten en andere internationale organisaties nader in kaart te brengen.

5.1 VERDRAGSLUITING DOOR DE UNIE

Op 25 april 2001 sloot de Europese Unie met de Federale Republiek Joegoslavië te Belgrado een overeenkomst betreffende de activiteiten van de Waarnemersmissie van de Europese Unie (EUMM) in de Federale Republiek Joegoslavië.¹⁴¹ Op grond van artikel X van deze overeenkomst trad deze in werking bij ondertekening. Voordat tot ondertekening kon worden overgegaan bestond er voor de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 24 EU de noodzaak tot het nemen van een goedkeuringsbesluit. Dit “Besluit tot sluiting van de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) betreffende de activiteiten van de Waarnemersmissie van de Europese Unie (EUMM) in de FRJ” was door de Raad op 9 april 2001 genomen.¹⁴²

Het betreft hier de eerste keer dat de Europese Unie expliciet en in haar eigen hoedanigheid als verdragspartij optreedt. Niet alleen is hiermee bevestigd dat artikel 24 EU aan de Unie inderdaad de bevoegdheid verschaft om overeenkomsten met derde staten aan te gaan – het goedkeuringsbesluit noemt artikel 24 als enige rechtsgrondslag – tevens is duidelijk dat de Unie in derde staten

141. Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Federale Republiek Joegoslavië betreffende de activiteiten van de Waarnemersmissie van de Europese Unie (EUMM) in de Federale Republiek Joegoslavië, *PB EG L 125*, 5.5. 2001.

142. Besluit 2001/352/GBVB van de Raad van 9 april 2001, *PB EG L 125*, 5.5.2001.

een diplomatieke status kan hebben.¹⁴³ Artikel VIII van de overeenkomst regelt de voorrechten en immuniteiten van de EUMM en stelt tevens dat het missiekantoor in Belgrado, andere kantoren en alle vervoersmiddelen van de Europese Unie onschendbaar zijn.

Ook voor de EUMM-overeenkomst kon echter al gewezen worden op mogelijke internationale verplichtingen van de Unie op basis van met derden gesloten overeenkomsten. Op 26 oktober 1993 nam de Raad een document aan betreffende de 'Relations between the Union and the WEU'.¹⁴⁴ Hetzelfde document werd vervolgend op 22 november 1993 door de Raad van de West-Europese Unie aangenomen. Omdat op basis van dit document beide organisaties verplichtingen tot nauwere samenwerking zijn aangegaan, lijkt het niet al te ver gezocht dit document als een internationale overeenkomst te bestempelen.¹⁴⁵

143. Een aantal auteurs heeft op dit moment zitten wachten om een uitspraak te doen over de rechtsstatus en verdragsluitende bevoegdheid van de Unie. Zie bijvoorbeeld Neuwahl, 'Legal Personality of the European Union – International and Institutional Aspects' (2001), p. 3: "It could be said that the whole world is waiting for a sign of life in this respect".

144. Annex IV van Hoofdstuk IV van het document betreffende de implementatie van het verdrag van Maastricht, Europese Raad van Brussel, 29 oktober 1993, Conclusies van het Voorzitterschap. Ook gepubliceerd als Document 1412 van de Assemblee van de West-Europese Unie, 8 april 1994.

145. Vgl. Artikel 2 van het Verdragenverdrag van 1986 waar een verdrag wordt gedefinieerd als "an international agreement governed by international law and concluded in written form [...] between international organizations, whether that agreement is embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation". Het is inderdad algemeen aanvaard dat er geen vereisten bestaan ten aanzien van de vorm van een verdrag. Zie bijvoorbeeld Brownlie, *Principles of Public International Law* (1998), p. 610. Klabbers, *The Concept of Treaty in International Law* (1996), p. 46, wijst op het feit dat het een conceptversie van het Verdragenverdrag van 1969 een aparte definitie van een 'treaty in simplified form' kende, waarmee bedoeld werd "a treaty concluded by exchange of notes, exchange of letters, agreed minute, memorandum of agreement, joint declaration or other document concluded by any similar procedure". Het juridisch onderscheid met een 'regulier' verdrag was echter te verwaarlozen en het bleek moeilijk om met een preciese definitie te komen. Dit was de reden voor de International Law Commission om het onderscheid te laten vervallen. Zie met betrekking tot het onderhavige geval ook Frowein, 'Die Europäischen Union mit WEU als Sicherheitssystem' (1995), p. 323: "Das [...] Dokument muß als eine völkerrechtliche Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und der Westeuropäischen Union gewürdigt werden"; en Trübe, *Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union* (1997), p. 55. *Contra* Neuwahl, 'A Partner with a Troubled Personality' (1998), p. 180.

Een ander voorbeeld betreft het al veel aangehaalde *Memorandum of Understanding on the European Union Administration of Mostar*.¹⁴⁶ Hoewel de Unie als zodanig geen partij was bij deze overeenkomst – gesproken wordt over ‘The Member States of the European Union acting within the framework of the Union and in full association with the European Commission’ – worden in de overeenkomst aan de Unie door de lidstaten wel internationale verplichtingen opgelegd. In de overeenkomst wordt de Europese Unie als de verantwoordelijke en uitvoerende actor opgevoerd.

Aanvullende voorbeelden van internationale verplichtingen kunnen gevonden worden in de briefwisseling tussen aan de ene kant de Europese Unie en aan de andere kant Noorwegen, Oostenrijk, Finland en Zweden.¹⁴⁷ Ook deze briefwisseling bevestigt het *ius tractatus* aan de kant van de Unie. Daarnaast zijn juridische effecten voor de Unie ook niet uit te sluiten op grond van de *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (de zogenoemde ‘Dayton Agreement’). Deze overeenkomst is door het EU Voorzitterschap namens de Unie als ‘getuige’ ondertekend, een bevoegdheid die door niemand werd betwist. Een vergelijkbare situatie deed zich voor toen de EU als getuige het ‘Protocol Concerning Elections (Annex II)’ ondertekende bij het *Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*.¹⁴⁸ Dit Protocol verwijst een aantal keer naar de Europese Unie en de Unie nam in dat verband zelf de eenzijdige verplichting op zich om het vredesproces in het Midden-Oosten te ondersteunen.¹⁴⁹ Interessant is vooral dat veiligheidsvraagstukken met betrekking tot de verkiezingswaarnemers volgens het Protocol behandeld worden in het kader van een trilateraal Palestijns-Israëliësch-EU forum, waarbij onder andere is vastgesteld dat “The European Union will act as the coordinator for the activity of observer delegations”(Article V(4)); en dat “The European Union will only bear [...] liability in relation to members of the coordinating body and to the European Union observers and only to the ex-

146. Ondertekend in Geneva op 5 juli 1994 en onder andere gepubliceerd in het *Tractatenblad*, 1994, nr. 183, pp. 1-31.

147. Zie ook Klabbers, ‘Presumptive Personality’ (1998), p. 250. De tekst van de brieven kan gevonden worden in *PB EG* 1994, C 241/399.

148. Gesloten te Washington op 28 september 1995. De *Interim Agreement* is gedeeltelijk afgedrukt in 36 *ILM* 551 (1997). Zie ook Paasivirta, ‘The European Union’ (1997), p. 55.

149. Besluit 95/403/GBVB van de Raad van 25 september 1995 met betrekking tot het waarnemen van de verkiezingen in Palestina.

tent that it explicitly agrees to do so” (Appendix 2(8) bij Annex II). Met name de laatste bepaling geeft blijk van een aanvaarding door de Europese Unie van mogelijke internationale aansprakelijkheid op grond van internationaal recht.

5.2 DE EVOLUTIE VAN DE EU DIPLOMATIE

Uit artikel 16 EU blijkt dat het doel van de systematische samenwerking tussen de Vijftien is te komen tot een zo doeltreffend mogelijke gezamenlijke invloed door middel van een onderling afgestemd en convergent optreden. Dit dient dan bij te dragen aan de “bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak”, zoals één van de hoofddoelstellingen van de Unie luidt (artikel 2 EU). In deze subparagraaf zal kort worden bekeken hoe de Unie deze doelstelling in de praktijk nastreeft.

Een belangrijke rol is weggelegd voor het Voorzitterschap dat op grond van artikel 18 EU de Unie vertegenwoordigt in aangelegenheden die vallen onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheids beleid. Ook is het Voorzitterschap verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijke maatregelen en verwoordt het in beginsel het standpunt van de Unie in internationale organisaties en op internationale conferenties. Maar ook de andere lidstaten hebben de verplichting om hun optreden in internationale organisaties en op internationale conferenties te coördineren en om gemeenschappelijke standpunten te verdedigen. Als niet alle lidstaten deelnemen, verdedigen de wel deelnemende lidstaten de gemeenschappelijke standpunten en houden de anderen hiervan op de hoogte (artikel 19 EU). Dit alles geldt ook voor de lidstaten die (permanent) zijn van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties.

5.2.1 *De Unie in de Algemene Vergadering van de VN*

De afspraken op dit vlak hebben veel invloed gehad op de diplomatieke activiteiten van de EU in internationale fora. EU-verklaringen zijn tegenwoordig zeer gebruikelijk, maar hebben de balans in de diplomatieke inspanningen verschoven in de richting van de onderhandelingen binnen het eigen blok. Met name tijdens de jaarlijkse vergaderingen van de Algemene Vergadering (AV) van de Verenigde Naties wordt de EU heen en weer geslingerd tussen de wil en de noodzaak om als een eenheid op te treden en de voortdurende neiging van lidstaten om hun eigen lidmaatschap van de VN te benadrukken. Zelfs buiten de zittingen van de AV om zijn de vertegenwoordigingen van de lidstaten vrijwel in constant beraad. Tussen de 500 en 700 bijeenkomsten op het niveau van de Permanente Vertegenwoordiger, zijn plaatsvervanger of experts zijn per

Voorzitterschap heel gewoon.¹⁵⁰ Het Voorzitterschap heeft als vertegenwoordiger van de EU op grond van artikel 18 EU dan ook een coördinerende rol. Naast de traditionele openingsspeech namens de EU bij aanvang van een zitting van de AV, legt het Voorzitterschap een toenemend aantal verklaringen namens de Unie af (van 110 in 1995 tot 175 in 1999).¹⁵¹

Recent onderzoek van Jan Wouters laat zien dat de Unie één van de belangrijkste actoren binnen de AVVN is geworden.¹⁵² Het ‘cohesie-percentages’ lag tussen 1995 en 1999, gelet op de stemverhoudingen, tussen de 92.8 en 96.7 % (en als alleen gekeken wordt naar besluiten zonder consensus tussen de 70.8 en 85 %). Dit is aanzienlijk hoger dan in de jaren zeventig en tachtig en het begin van de jaren negentig (50 % in 1973, 60 % in de periode 1991-1993).¹⁵³ De prijs die hiervoor betaald wordt in termen van coördinatie is echter enorm en wordt veroorzaakt door het beginsel van de eenparigheid van stemmen dat op grond van artikel 23 EU nog steeds geldt voor de meeste GBVB-besluiten.

De mogelijkheid dat het Voorzitterschap in de AVVN optreedt namens de Unie heeft ertoe geleid dat de Unie ook door derde staten, ondanks het ontbreken van een VN-lidmaatschap, als unitaire actor wordt beschouwd. Het juridisch belang hiervan is echter niet op voorhand duidelijk, omdat het bij de EU-coördinatie gaat om interne EU-afspraken, die vervolgens door een lid van de VN (het Voorzitterschap van de EU) naar voren worden gebracht. Het stemmen geschiedt nog steeds door alle lidstaten afzonderlijk.

5.2.2 *Diplomatieke missies bij en van de Unie*

Het feit dat de Europese Unie diplomatieke betrekkingen onderhoudt met vrijwel de gehele wereldgemeenschap heeft de behoefte aan permanente vertegenwoordigingen in Brussel versterkt. Het aantal missies van derde staten en

150. Zie Wouters, ‘The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly’ (2001).

151. Dit is overigens ook het geval in de Veiligheidsraad, waar het EU-Voorzitterschap, wanneer het in de VR zit, in toenemende mate namens de EU spreekt. Zie Wouters, ‘The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly’ (2001), p. 382.

152. *Ibidem*.

153. Zie Luif, *On the Road to Brussels* (1995).

internationale organisaties was in 1998 al toegenomen tot 165.¹⁵⁴ Veel van de staten hebben na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht in 1993 hun missie omgedoopt tot 'Missie bij de Europese Unie', om aan te geven dat hun belangen zich niet tot de EG beperken. Van juridische betekenis is dit echter niet. Accreditering van de missies vindt plaats bij de EG en niet bij de EU.¹⁵⁵ Voor de vestiging van een missie bij de EG is de toestemming van de Commissie en de Raad nodig die daartoe tot overeenstemming moeten komen.¹⁵⁶ Het Raadsbesluit wordt unaniem genomen, hetgeen betekent dat iedere lidstaat een veto kan uitspreken tegen de accreditering van een missie of van een ambassadeur van een derde staat. Omgekeerd geldt dat voor een *persona non grata*-verklaring eveneens overeenstemming in de Raad moet bestaan.¹⁵⁷ Tot op heden zijn geen internationale organisaties bij de EG geaccrediteerd, hoewel een aantal wel een *bureau de liaison* of verbindingdienst in Brussel heeft gevestigd.¹⁵⁸ Hoewel alle missies dus formeel missies bij de Europese Gemeenschappen zijn, houden zij zich *de facto* eveneens met niet-Communautaire Unie-beleidssterreinen bezig. Het onderscheid EG-EU speelt in de praktijk van de missies al lang geen rol meer.¹⁵⁹

Eenzelfde ontwikkeling heeft zich voorgedaan bij de diplomatieke vertegenwoordiging van de Unie in derde staten en bij andere internationale organisa-

154. Zie *Corps Diplomatique, accrédité auprès des Communautés européennes et représentations auprès de la Commission*, Europese Commissie, januari 1998.

155. Zie artikel 17 van het *Protocol on the Privileges and Immunities of the European Communities*. Dit is ook nog eens bevestigd door de Commissie in een *Note Verbale* van augustus 1994. Zie ook MacLeod, Hendry and Hyett, *External Relations of the European Communities* (1996), p. 213.

156. De procedure voor een verzoek tot vestiging van een missie en voor de verdere genag van zaken is vastgelegd in een *Vade-Mecum for the use of the Diplomatic Corps accredited to the European Communities*, en is opgenomen in het bovengenoemde boekje *Corps Diplomatique* (1998).

157. Vergelijk MacLeod, Hendry and Hyett, *External Relations of the European Communities* (1996), p. 213 en Schermers, 'The Communities' External Relations under Public International Law', in *Thirty Years of Community Law*, European Perspectives Series, Europese Commissie, p. 221.

158. Het gaat om zo'n twintig organisaties (en gebieden), waaronder de Arabische Liga, de EFTA, de Raad van Europa, de Verenigde Naties, de VN-Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, de ILO, de WHO en de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid. Een lijst is opgenomen in MacLeod, Hendry and Hyett, *External Relations of the European Communities* (1996), hoofdstuk 8 en in *Corps Diplomatique* (1998).

159. Aldus een gesprekspartner bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.

ties. Het huidige uitgebreide systeem van externe vertegenwoordigingen bestaat uit delegaties van de Europese Commissie, die gebaseerd zijn op de bevoegdheid van de Commissie om haar eigen afdelingen op te zetten. De EG-Verdragen verschaffen aan de Gemeenschap niet de bevoegdheid om diplomatieke vertegenwoordigers namens de organisaties op te laten treden in derde staten.¹⁶⁰ Inmiddels heeft de Europese Commissie delegaties in meer dan 120 landen en bij een aantal internationale organisaties;¹⁶¹ de totale staf bestaat uit ruim 700 EG-ambtenaren en meer dan 1600 lokale medewerkers.¹⁶² De ‘Heads of Delegation’ hebben de status van ambassadeur (met uitzondering van het hoofd van de EG-delegatie bij de VN). De delegaties hebben de gebruikelijke diplomatieke voorrechten en immuniteiten in de ontvangende staat en zijn bedoeld om de contacten tussen de Commissie en het betreffende land te vergemakkelijken.¹⁶³ Zij krijgen slechts instructies van de Commissie en rapporteren ook alleen aan dit orgaan.

Het onderscheid tussen de Commissie-delegaties en ambassades van staten is in de loop der jaren steeds kleiner geworden. Sinds 1989 is de instelling van delegaties verder geformaliseerd, onder andere door de Raad te informeren over een nieuw geïnstalleerde delegatie en door accreditatie niet meer te verzoeken bij het ministerie van Buitenlandse Zaken van de ontvangende staat, maar bij het staatshoofd (zoals dat ook gebruikelijk is voor staten). In de meeste gevallen hebben EU-lidstaten echter ook een eigen diplomatieke vertegenwoordiging in het betreffende land, hetgeen noopt tot een uitgebreid en intensief systeem van coördinatie tussen de Commissie-delegatie en de ambassade van de lidstaat en tussen de ambassades onderling. Met een intensievere bemoeie-

160. Vergelijk in dit verband ook het Advies van Advocaat-Generaal Tegaro in zaak 327/91, *Frankrijk t. Commissie* [1994] ECR I-3641, ov. 28. Zie in het algemeen over het recht van de Commissie om vertegenwoordigingen in te stellen: Sauvigne, ‘Les Communautés européennes et le droit de légation actif’ (1987). Het is overigens ook nog niet algemeen geaccepteerd dat internationale organisaties als zodanig diplomaten kunnen accrediteren en uitzenden. Zie MacLeod, Hendry and Hyett, *External Relations of the European Communities* (1996), pp. 208-209.

161. Zoals de VN, de FAO, de WTO, UNESCO, de OESO, het IAEA en UNIDO.

162. Zie Spence, ‘Foreign Ministries in National and European Context’ (1999). Een *up-to-date* en uitgebreid overzicht is te vinden op de Homepage van de Commissie: europa.eu.int/comm/.

163. Zie uitgebreider over de functies van de delegaties van de Commissie: Brinkhorst, ‘Permanent Missions of the EC in Third Countries’ (1984) en Sobrino Heredia, ‘La Actividad Diplomática de Las Delegaciones de la Comisión en el Exterior de la Comunidad Europea’ (1993).

nis van de Commissie met de niet-communautaire onderwerpen binnen de EU, en op grond van het vereiste van de consistentie in het externe EU-beleid (artikel 3 EU), is ook het belang van de Commissie-delegaties voor de EU als geheel toegenomen.¹⁶⁴

Het was de bedoeling van het Verdrag van Maastricht dat deze geïntensiveerde samenwerking tussen Commissie en lidstaten in den vreemde ook de burger ten goed zou komen, zelfs als het eigen land geen vertegenwoordiging heeft. Artikel 20 EU, waarin deze samenwerking wordt geregeld, verwijst dan ook naar artikel 20 EG, dat stelt:

“Iedere burger van de Unie heeft het recht op het grondgebied van derde landen waar een Lid-Staat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van ieder andere Lid-Staat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die Lid-Staat. [...]”

Dit heeft inmiddels geleid tot afspraken over bijstand bij sterfgevallen, ernstige ongevallen of ernstige ziekten; bij arrestatie of detentie; aan slachtoffers van geweldsmisdrijven; en bij repatriëring van in moeilijkheden verkerende EU-onderdanen.¹⁶⁵ Voor dat laatste was ook van belang de invoering van een uniform nood-reisdocument dat voor EU-onderdanen verkrijgbaar is bij de consulaire afdelingen van de ambassades van EU-lidstaten op het moment dat het land van de gedupeerde geen eigen vertegenwoordiging heeft.¹⁶⁶

Veelal wordt ervan uitgegaan dat de voorrechten en immuniteiten van de leden van de Commissie-delegatie niet rechtstreeks voortvloeien uit het Weens Verdrag inzake diplomatieke betrekkingen, maar uit de overeenkomsten die gesloten worden tussen de Commissie en de ontvangende staat. In deze over-

164. Het Europees Parlement heeft in dat verband een aantal voorstellen gedaan voor het opzetten van een gemeenschappelijke diplomatieke dienst. Zie Verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken, A5-0210/2000, 24 juli 2000 (Rapporteur Quecodo). Zie ook Monar, ‘The Case for a Diplomatic Academy of the European Union’ (2000).

165. Zie Besluit 95/553/EG van de Vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten bijeen in het kader van de Raad, van 19 december 1995, *PB EG L* 314, 28.12.95 en de niet-gepubliceerde implementatiemaatregelen van dezelfde datum: *Mesures d’application de la décisions concernant la protection des citoyens de l’Union européenne par les représentations diplomatique et consulaires*, Doc. 11107/95.

166. Zie Kaderbesluit 96/409/GBVB van 25 juni 1996, *PB EG* 168/4, 6.7.96.

eenkomsten wordt overigens wel vaak verwezen naar de rechten in het Weens Verdrag. In lijn met wat hier boven gesteld is naar aanleiding van het Verdragenrecht, lijkt echter voor de hand te liggen dat een groot aantal normen uit het diplomatieke recht ook op deze relatie van toepassing is. Het betreft hier immers normen die verbonden zijn met de fundamentele regels rond staatssoevereiniteit, waaraan in ieder geval een gewoonterechtelijke status zou kunnen worden toegeschreven.

6. CONCLUDERENDE STELLINGEN

Zoals gezegd heeft dit preadvies niet de pretentie om over de status van de Europese Unie in de internationale rechtsorde en de daaraan te verbinden gevolgen het laatste woord te zeggen. Integendeel, deze poging om een aantal relevante volkenrechtelijke leerstukken te inventariseren heeft wellicht meer vragen dan antwoorden opgeleverd en nader onderzoek zal dan ook – gelukkig – noodzakelijk zijn. Desalniettemin levert het bovenstaande een voldoende basis om in de vorm van stellingen de volgende conclusies te durven trekken:

1. De Europese Unie is te beschouwen als een internationale organisatie die door een eigen rechtspersoonlijkheid een autonome status toekomt in de internationale rechtsorde.
2. In de discussie rondom de rechtsstatus van de Europese Unie wordt veel verwarring veroorzaakt door een onzorgvuldig gebruik van de concepten rechtspersoonlijkheid, rechtsbekwaamheid en rechtsbevoegdheid.
3. De Europese Unie komt een eigen verdragsluitende bekwaamheid toe en is bij de uitoefening van deze bekwaamheid gebonden aan het verdragenrecht, voorzover er niet is afgeweken van regels waarvan dat is toegestaan.
4. Ondanks het feit dat de Unie geen partij is bij de betreffende verdragen, is zij door zelfbindingsclausules in het eigen oprichtingsverdrag gebonden aan de (materiële) inhoud van het VN Handvest en het EVRM. Ook is de Unie gebonden aan unilaterale verklaringen in de richting van derde staten en is de mogelijkheid niet uitgesloten dat de Unie door toepassing van het *estoppel*-beginsel ook gebonden is aan besluiten die geen externe werking beogen.
5. De rechtspersoonlijkheid van de Unie impliceert dat zij binnen de internationale rechtsorde aansprakelijk gesteld kan worden voor ongerechtvaardigde inbreuken op dit systeem. Daarbij dient te worden uitgegaan van de presumptie van de afwezigheid van een concurrerende of subsidiaire aansprakelijkheid van de lidstaten voor rechtshandelingen van de Unie.

6. Als hoogste rechtsbron binnen de Unie-rechtsorde gelden het *ius cogens* en de overige normen van algemeen volkenrecht waarvan door de oprichters van de Unie niet is afgeweken, gevolgd door het eigen oprichtingsverdrag. De normen van algemeen volkenrecht waarvan wordt afgeweken maken geen deel uit van de rechtsorde van de organisatie doordat zij zijn of worden gesubstitueerd door primair of secundair Unierecht.
7. De praktijk onderstreept het bestaan van internationale rechtsbekwaamheden van de Unie. De ‘bevestiging van de identiteit van de Unie op het internationale vlak’, zoals één van de doelstellingen in het Unie-Verdrag luidt, is in volle gang. De geleidelijke toepassing van het begrip Unierecht in plaats van Europees Gemeenschapsrecht is vanuit de eenheid van de Unierechtsorde en het consistentiebeginsel gezien een begrijpelijk proces. Tegelijkertijd is echter duidelijk dat de Europese Unie niet beschouwd kan worden als de rechtsopvolger of fusie-partner van de EG, hetgeen een blijvende aandacht voor de kenmerken van de verschillende rechtsordes rechtvaardigt.

7. LITERATUUR

- Amerasinghe, C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, 1996.
- Barents, R. en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: Tjeenk Willink, 1999.
- Bekker, P.H.F., *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1994.
- Besselink, L.F.M., ‘Tussen supranationaliteit en soevereiniteit: over het niet-communautaire recht van de Europese Unie’ in L.F.M. Besselink *et al.* (eds), *Europese Unie en nationale soevereiniteit*, Publicaties van de staatsrechtkring, Deventer: Tjeenk Willink, 1997.
- Bleckmann, A., ‘Die Position des Völkerrechts im inneren Rechtsraum der Europäischen Gemeinschaften. Monismus oder Dualismus der Rechtsordnungen?’, *J.I.R.*, 1975, 300-319.
- Bleckmann, A., ‘Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrecht für internationale Organisationen’, *ZaöRV*, 1977, 107-121.
- Blockmans, S.F., ‘Oostenrijk in quarantaine – De voorwaarden voor beëindiging van het lidmaatschap van een internationale organisatie’, *Ars Aequi*, 2000, 629-637.
- Bloed, A. en R.A. Wessel, *The Changing Functions of the Western European Union: Introduction and Basic Documents*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994..
- Blokker, N.M. en T. Heukels, ‘The European Union: Historical Origins and Institutional Challenges’ in Heukels *et al.* (1998), 9-50.

- Bogdandy, A. von en M. Nettesheim, 'Die Europäische Union: Ein einheitlicher Verband mit eigener Rechtsordnung', *EuR*, 1996, 3-26.
- Bogdandy, A. von, 'The European Union as a 'Supranational Federation': A Conceptual Attempt in the Light of The Amsterdam Treaty', *Columbia Journal of European Law*, 2000, 27-54.
- Bogdandy, A. von, 'Organizational Proliferation and Centralization under the Treaty on European Union', in N.M. Blokker en H.G. Schermers (Eds.), *Proliferation of International Organizations*, Den Haag: Kluwer Law International, 2001, pp. 177-217.
- Bothe, M., 'Die Stellung der Europäischen Gemeinschaften im Völkerrecht', *Z.a.ö.r.V.*, 1977, 122-137.
- Boulouis, J., 'Le droit des Communautés européennes dans ses rapports avec le droit international général', in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1993, vol. IV, 13-79.
- Bowett, D.W., 'Estoppel before International Tribunals and its Relation to Acquiescence', *BYIL*, 1957, 176-210.
- Breitenmoser, S., 'Die Europäische Union zwischen Völkerrecht und Staatsrecht', *ZaöRv*, 1995, 951-992.
- Brinkhorst, L.J., 'Permanent Missions of the EC in Third Countries: European Diplomacy in the Making', *LIEI*, 1984, 23-33.
- Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, 1998.
- Cheyne, I., 'International Agreements and the European Community Legal System', *E.L. Rev.*, 1994, 581-598.
- Cogen, M., 'Human Rights, Prohibition of Political Activities and the Lending Policies of the World Bank and the International Monetary Fund', in S.R. Chowdhury *et al.* (eds.), *The Right to Development in International Law*, 1993.
- Conze, A., *Die völkerrechtliche Haftung der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos, 1987.
- Cremona, M., 'External Relations and External Competence: The Emergence of an Integrated Policy', in P. Craig en G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999, 137-175.
- Cremona, M., 'The European Union as an International Actor: The Issues of Flexibility and Linkage', *EFA Rev.*, 1998, 67-94.
- Curti Gialdino, C., *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.
- Curtin, D.M. en I.F. Dekker, 'The European Union as a Layered International Organization: Institutional Unity in Disguise', in P. Craig en G. de Búrca (eds), *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999, 83-136.
- Curtin, D.M., 'The Constitutional Structure of the European Union: A Europe of Bits and Pieces', *CML Rev.*, 1993, 17-69.
- Dashwood, A. en Chr. Hillion, *The General Law of E.C. External Relations*, Londen: Sweet & Maxwell, 2000.
- Dashwood, A., 'External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty', *CML Rev.*, 1998, 1019.
- De Witte, B., 'Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?', *NYIL*, 1994, 299-334.

- Dekker, G.R. den, *The Law of Arms Control. International Supervision and Enforcement*, Den Haag: Kluwer Law International, 2001.
- Dekker, I.F. en R.A. Wessel, 'The European Union and the Concept of Flexibility. Proliferation of Legal Systems within International Organizations', in N.M. Blokker en H.G. Schermers (Eds.), *Proliferation of International Organizations*, Den Haag: Kluwer Law International, 2001, pp. 381-414.
- Detter, I., *Law-Making by International Organizations*, Stockholm: Norstedt & Söners Förlag, 1965.
- Devroe, W. en J. Wouters, *De Europese Unie. Het Verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven*, Leuven: Peters, 1996.
- Dörr, O., 'Zur Rechtsnatur der Europäischen Union', *EuR*, 1995, 334-348.
- Eaton, M.R., 'Common Foreign and Security Policy' in D. O'Keefe en P. Twomey (eds.) *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London: Wiley Chancery Law, 1994, pp. 215-226.
- Everling, U., 'Reflections on the Structure of the European Union', *CML Rev.*, 1992, 1053-1077.
- Fischer, P., 'Is the European Community an International Organization?', in K. Ginther (ed.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität: Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag*, Berlin: Duncker & Humblot, 1994.
- Frowein, J.A., 'Die Europäischen Union mit WEU als Sicherheitssystem', in O. Due *et al.* (eds.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1995, 315-326.
- Ganshof van der Meersch, W., 'L'ordre juridique des Communautés européennes et le droit international', in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1975, vol. V, 1-389.
- Ginther, K., 'International organizations – Responsibility', *EPIL*, 1983.
- Griller, S., 'Die Unterscheidung von Unionrecht und Gemeinschaftsrecht', *EuR*, 1999, 45.
- Hafner, G., 'The Amsterdam Treaty and the Treaty-Making Power of the European Union', in G. Hafner *et al.*, (eds.), *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern – in Honour of his 80th Birthday*, Den Haag: Kluwer Law International, 1998, 257-284.
- Hart, H.L.A., *The Concept of Law*, Oxford University Press, 1961/1994.
- Heukels, T. en J. de Zwaan, 'The Configuration of the European Union: Community Dimensions of Institutional Interaction' in D.M. Curtin and T. Heukels (eds.) *Institutional Dynamics of European Integration*, Vol. II, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994, 195-228.
- Heukels, T., N. Blokker en M. Brus (eds.), *The European Union after Amsterdam: A Legal Analysis*, Den Haag: Kluwer Law International, 1998.
- Hofstätter, M., 'Suspension of Rights by International Organisations: The European Union, the European Communities and other International Organisations', in V. Kronenberger (2001), pp. 23-52.
- Jacot-Guillarmod, O., *Droit communautaire et droit international public*, Genève: Librairie de l'université, 1979.
- Klabbers, J., 'Presumptive Personality: The European Union in International Law', in Koskenniemi (1998), 231-253.
- Klabbers, J., 'Re-inventing the Law of Treaties: The Contribution of the EC Courts', *NYIL*, 1999, 45-74.

- Klabbers, J., *The Concept of Treaty in International Law*, The Hague: Kluwer Law International, 1996.
- Klein, E., 'Die Internationalen und Supranationalen Organisationen als Völkerrechtssubjekte', in W. Graf Vitzthum (ed.), *Völkerrecht*, Berlin: Walter de Gruyter, 1997.
- Köck, H.F., 'European Law as a Separate Body of Law and as an Independent Subject of Legal Doctrine', in K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice*, Den Haag: Kluwer Law International, 1998, 415-437.
- Koskenniemi, M., *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Helsinki: Laimiesliiton Kustannus, 1989.
- Kronenberger, V. (ed.), *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001.
- Kronenberger, V., 'Common Foreign and Security Policy: International Law Aspects of the Association of Third States with the Common Positions of the Council of the European Union', in Kronenberger (2001), 351-373.
- Lawson, R.A., *Het EVRM en de Europese Gemeenschappen – Bouwstenen voor een aansprakelijkheidsregime voor het optreden van internationale organisaties*, Deventer: Kluwer, 1999.
- Lecheler, H., 'Der Rechtscharakter der 'Europäischen Union'', in J. Ipsen *et al.* (eds.) *Verfassungsrecht im Wandel*, Köln: Carl Heymanns Verlag, 1995, 383-393.
- Leenen, A., *Gemeenschapsrecht en volkenrecht*, Deventer: Kluwer, 1984.
- Luif, P., *On the Road to Brussels. The Political Dimension of Austria's, Finland's and Sweden's Accession to the European Union*, Vienna: Braumüller, 1995.
- MacCormick, N. en O. Weinberger, *An Institutional Theory of Law: New Approaches to Legal Positivism*, Dordrecht: D. Reidel Publishing Company, 1986/1992.
- MacGibbon, I.C., 'Estoppel in International Law', *ELR*, 1958, 468-513.
- MacLeod, I., I.D. Hendry en S. Hyatt, *External Relations of the European Communities*, Oxford: Clarendon Press, 1996.
- Manin, P., 'The European Convention and the Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations', *CML Rev.*, 1987, 463.
- Marquardt, S., 'The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union', in Kronenberger (2001), 333-349.
- McGoldrick, D., *International Relations Law of the European Union*, London: Longman, 1997.
- Meessen, K.M., 'The Application of Rules of Public International Law within Community Law', *CML Rev.*, 1976, 485-501.
- Monar, J., 'The Case for a Diplomatic Academy of the European Union', *EFA Rev.*, 2000, 281-286.
- Müller-Graff, P.-C., 'The Legal Basis of the Third Pillar and its Position in the Framework of the Union Treaty', *CML Rev.*, 1994, 507-510.
- Neuwahl, N.A.E.M., 'A Partner with a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam', *EFA Rev.*, 1998, 177-196.
- Neuwahl, N.A.E.M., 'Legal Personality of the European Union - International and Institutional Aspects', in V. Kronenberger (2001), 3-22.
- Nöll, H.-H., *Die Völkerrechtssubjektivität der Europäische Gemeinschaften und deren Bindung an das Allgemeine Völkerrecht*, Baden-Baden: Nomos, 1986.

- Nollkaemper, A., *The Legal Regime for Transboundary Water Pollution: Between Discretion and Constraint*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- O'Connell, D.P., *International Law*, Vol. 1, London: Stevens & Sons, 1970
- Ooik, R.H. van, *De keuze der rechtsgrondslag voor besluiten van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer, 1999, 370.
- Ott, A., 'Thirty Years of Case-Law by the European Court of Justice on International Law: A Pragmatic Approach towards its Integration', in Kronenberger (2001), 95-140.
- Paasivirta, E., 'The European Union: From and Aggregate of States to a Legal Person?', *Hofstra Law & Policy Symposium*, 1997, 37-59.
- Pechstein, M. en Chr. Koenig, *Die Europäische Union*, Tübingen: J.C.B. Mohr, 2000 (3. Auflage).
- Pernice, I., 'Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?', *CML Rev.*, 1999, 703-750.
- Pescatore, P., 'Les Communautés en tant que personnes de droit international', *Les Nouvelles: droit des Communautés européennes*, 1969, 107-120
- Petersmann, E.U., 'Auswärtiges Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft', *ZaöRv*, 1975, 213-281.
- Ress, G., 'Die Europäische Union und die neue Qualität der Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften', *Jus*, 1992.
- Ress, G., 'Ist die Europäische Union eine juristische Person?', *EuR*, 1995, 27-40.
- Reuter, P., 'Le droit international comme source de droit communautaire', *Les Nouvelles: droit des Communautés européennes*, 1969, 437-440.
- Rideau, J., 'La ratification et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht', *RFDC*, 1992.
- Rosenne, S., *The Law of Treaties - A Guide to the Legislative History of the Vienna Convention*, Leiden: Sijthoff, 1970.
- Rubin, A.P., 'The International Legal Effects of International Unilateral Declarations', *AJIL*, 1-30.
- Ruiter, D.W.P., 'Structuring Legal Institutions', *Law and Philosophy*, 1998, 215-232.
- Ruiter, D.W.P., *Institutional Legal Facts: Legal Powers and their Effects*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993.
- Ruiter, D.W.P., *Legal Institutions*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2001 (nog niet verschenen).
- Sands, Ph. en P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions*, London: Sweet & Maxwell., 5th ed., 2001.
- Sauvignon, E., 'Les Communautés européennes et le droit de légation actif', *RdMC*, 1987, 176-191
- Schermers, H.G. en N.M. Blokker, *International Institutional Law*, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Schermers, H.G., 'Community Law and International Law', *CMLRev.*, 1975, 77.
- Schermers, H.G., 'The Communities' External Relations under Public International Law', in *Thirty Years of Community Law*, European Perspectives Series, Europese Commissie, 221.
- Schroeder, W., 'Die Rechtsnatur der Europäische Union und verwandte Probleme', in W. Hummer & M. Schweitzer (Hrsg.), *Österreich und das Recht der Europäische Union*, Wien, 1996.

- Schwarze, J., 'Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen', *EuR*, 1983, 1-39.
- Seidl-Hohenveldern, I. en G. Loibl, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschliesslich der Supranationalen Gemeinschaften*, Köln: Carl Heymanns Verlag, 1996.
- Sinclair, I.M., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, Manchester: Manchester University Press, 1984.
- Sobrinho Heredia, J.M., 'La Actividad Diplomática de Las Delegaciones de la Comisión en el Exterior de la Comunidad Europea', *Revista de Instituciones Europeas*, 1993.
- Spence, D. 'Foreign Ministries in National and European Context', in B. Hocking (ed.), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Houndmills: Macmillan Press, 1999, 247-268.
- Suy, E., 'The Concept of *Ius Cogens* in Public International Law', in *Conference on International Law, Papers and Proceedings - The Concept of *Ius Cogens* in International Law*, Geneva: Carnegie Endowment for International Peace, 1967.
- Suy, E., *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris: Pichon & Durand-Auzias, 1962.
- Timmermans, Chr., 'The EU and Public International Law', *EFA Rev.*, 1999, 181-194.
- Tromp, B.A.G.M., 'Europa' op een tweesprong', *Vrede en veiligheid: tijdschrift voor internationale vraagstukken*, 2000, 413-432.
- Trübe, Chr., *Verleihung von Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union und Verschmelzung zu einer einzigen Organisation – deklaratorisch oder konstitutiv?*, Universität des Saarlandes: Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, No. 357, 1997.
- Vallée, Ch., 'Quelques observations sur l'estoppel en droit des gens', *rgdip*, 949-999.
- Vanhamme, J., *Volkenrechtelijke beginselen in het Europees recht*, Groningen: Europa Law Publishing, 2001.
- Vedder, Chr., 'Die Unterscheidung von Unionsrecht und Gemeinschaftsrecht nach dem Vertrag von Amsterdam', *EuR*, 1999, 7-44.
- Verdross, A., '*Jus Dispositivum* and *Jus Cogens* in International law', *AJIL*, 1966.
- Vierdag, E.W., 'The Law Governing Treaty Relations between Parties to the Vienna Convention on the Law of Treaties and States not Party to the Convention', *A.J.I.L.*, 1982.
- Weinberger, O., *Law, Institution and Legal Practice. Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1991.
- Weisburd, A.M., 'The Emptiness of the Concept of *Jus Cogens* as Illustrated by the War in Bosnia-Herzegovina', *Michigan J.I.L.*, 1995.
- Werner, W., *Het recht geworden woord. Over de geschiedenis van het rechtspositivisme en de mogelijke betekenis van het pragmatisme voor de toekomst daarvan*, Enschede: Twente University Press, 1995.
- Wessel, R.A., 'Revisiting the International Legal Status of the EU', *EFA Rev.*, 2000, 507-537.
- Wessel, R.A., 'The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations', *CML Rev.*, 2000, 1135-1171.
- Wessel, R.A., 'The International Legal Status of the European Union', *EFA Rev.*, 1997, 109-129.

- Wessel, R.A., *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*, Den Haag: Kluwer Law International, 1999.
- Willaert, Ph. en C. Marqués-Ruiz, 'Vers une politique étrangère et de sécurité commun: état des lieux', *Rev. du Marché Unique Européen*, 1995, 35-95.
- Witte, B. de 'The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?', in Heukels *et al.* (1998), 51-68.
- Witte, B. de, 'Retour à 'Costa' – La primauté du droit communautaire à la lumière du droit international', *RTDE*, 1984.
- Wouters, J., 'The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly', in V. Kronenberger (2001), 375-404.
- Zemanek, K., 'Unilateral Legal Acts Revisited', in K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice*, The Hague: Kluwer Law International, 1998, 209-221.
- Zoller, E., 'Titre V: Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune', in V. Constantinesco *et al.* (eds.), *Traité sur l'Union Européenne: Commentaire article par article*, Ed. Economica., 1995, 781-811.
- Zoller, E., *La bon foi en droit international public*, Paris: Éditions A. Pedonne, 1977.
- Zuleeg, M., 'Die Organisationsstruktur des Vertrags von Amsterdam', *EuR*, 1998, 151.
- Zwaan, J. de 'The Legal Personality of the European Communities and the European Union', *NYIL*, 1999, 75-113.
- Zwaan, J. de, 'Community Dimensions of the Second Pillar' in Heukels *et al.* (1998), 179-193.