

## **Kabinetsreactie op advies nr. 24 van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) inzake extern optreden van de Europese Unie en internationaal recht**

### **Inleiding**

Op 20 mei 2014 heeft de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) haar advies inzake extern optreden van de Europese Unie en internationaal recht aan de minister van Buitenlandse Zaken aangeboden. De minister had op 18 december 2012 om dit advies verzocht. Het kabinet is de CAVV erkentelijk voor het gedegen advies. Het levert een waardevolle bijdrage aan de gedachtenvorming over het gezamenlijk optreden van de Europese Unie (EU) en haar lidstaten in internationaal verband waarbij de focus minder ligt op de afstemming binnen de EU en de interne verhoudingen, maar meer op de verhoudingen met andere internationaalrechtelijke actoren.

### **Kabinetsreactie**

De bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten geldt vanuit het internationaal recht gezien in beginsel als 'intern recht'. Het is een afspraak tussen de EU en de lidstaten waar andere spelers op het internationale toneel niet direct mee te maken hebben. Dat wordt anders als die bevoegdheidsverdeling kenbaar wordt gemaakt aan derde staten of internationale organisaties. De CAVV is van mening dat het extern kenbaar maken van de bevoegdheidsverdeling door het afleggen van een bevoegdheidsverklaring bij het sluiten van gemengde verdragen met derde staten of met internationale organisaties (hierna: de wederpartij) er toe kan leiden dat de wederpartij op basis van het beginsel van goede trouw wel rekening moet houden met die bevoegdheidsverdeling. Het kabinet is het met deze conclusie eens.

Tevens onderschrijft het kabinet de conclusie dat het beginsel van goede trouw niet alleen tot gevolg heeft dat de wederpartij rekening zou moeten houden met de bevoegdheidsverdeling, maar ook dat de EU wordt geacht aan de wederpartij kenbaar te maken wie – de EU of de lidstaten – voor welk deel aansprakelijk is op het internationaalrechtelijke plan. Een manier om hier vorm aan te geven is een regeling zoals opgenomen in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS)<sup>1</sup> waarbij zowel de EU als de lidstaten kunnen worden aangesproken als niet binnen een bepaalde tijd wordt aangegeven wie in een specifiek geval bevoegd is. Het kabinet acht dit evenals de CAVV een regeling die navolging verdient in het belang van het internationaal verkeer. Bovendien laat de regeling ruimte voor aanpassing aan de omstandigheden.

De EU kan derde staten per geval informeren wie kan worden aangesproken op schending van een verplichting. Het kabinet tekent daarbij wel aan dat een praktijk van aanpassing van deze verklaringen aan de zich wijzigende bevoegdheidsverdeling binnen de EU, evenwel ontbreekt.

Hoewel vertegenwoordiging in internationale organisaties wordt beheerst door de regels van de organisatie zelf, constateert het kabinet dat er door de complexe bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten juist ook binnen de EU in sommige gevallen onduidelijkheid bestaat over de vraag wie in internationale organisaties optreedt namens de EU. Hoewel de EU-verdragen leidend zijn voor de bepaling wie wanneer de Unie naar buiten toe vertegenwoordigt, hebben externe vertegenwoordiging en woordvoering sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet zelden tot discussies geleid. De oplossing voor vertegenwoordigingsvragen moet daartoe niet worden gezocht bij de internationale organisatie, maar intern binnen de EU.

Binnen de EU is er discussie over de verhoging van de status van de EU in internationale organisaties. Een voorbeeld daarvan vormt de discussie over de actualisering van de bevoegdheidsverklaring van de EU en haar lidstaten bij de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Montego Bay, 10 december 1982, *Trb.* 1984, 55. Zie *Trb.* 2009, 77 voor de tekst van de verklaring.<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, De rol van de Europese Unie in de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) na het Verdrag van Lissabon: Bijgewerkte bevoegdheidsverklaring en nieuwe afspraken tussen de Raad en de Commissie voor de uitoefening van de aan het lidmaatschap verbonden rechten van de EU en haar lidstaten, COM/2013/0333 final.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad, De rol van de Europese Unie in de Voedsel- en Landbouworganisatie (FAO) na het Verdrag van Lissabon: Bijgewerkte bevoegdheidsverklaring en nieuwe afspraken tussen de Raad en

Nederland zet zich samen met een groot aantal lidstaten in om de bestaande bevoegdheidsverklaring te vervangen door een korte tekst waaruit de essentie van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar lidstaten voortvloeit. Voor elke vergadering van de FAO zal de EU een informatienota overleggen waaruit blijkt wie voor welk onderdeel van de agenda bevoegd is. Op deze manier wordt voorkomen dat de bevoegdheidsverklaring steeds geactualiseerd moet worden en zijn derde landen toch op de hoogte van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar lidstaten.

De CAVV stelt dat het voor de EU en haar lidstaten zinvol is zoveel mogelijk op te treden als een eenheid, om daarmee tegemoet te komen aan interne eisen rondom consistentie in EU buitenlands beleid en om effectiever te zijn. Het kabinet onderschrijft het beginsel van consistentie in het EU buitenlands beleid. Zoals ook blijkt uit de Staat van de Unie<sup>3</sup> zijn de doelstellingen van Lissabon op het terrein van externe betrekkingen voor het kabinet nog altijd even pertinent. Een slagvaardig en effectief extern beleid vereist discipline en vertrouwen van lidstaten. Dit impliceert dat Nederland zoveel mogelijk gezamenlijk met de EU-partners zal optrekken, waarbij steeds bekeken moet worden op welke wijze de EU en de lidstaten het meest effectief zouden kunnen optreden. De bevoegdheidsverdeling in de EU-verdragen is daarbij leidend. Nederland levert binnen de EU een inspanningsverplichting om de EU in de wereld zo veel mogelijk met één geluid te laten spreken, ook waar er geen volledige bevoegdheid is voor de EU. Een dergelijke benadering draagt ertoe bij dat de EU in mondiale en grote regionale organisaties wordt gezien als een belangrijke speler met invloed. De positie die de EU binnen een internationale organisatie heeft en de expertise van de Europese Commissie, van de Uniedelegatie, van het voorzitterschap en van de *lead negotiator* zijn punten die hierbij in overweging moeten worden genomen. Bij het bepalen welk optreden effectief is, wordt nadrukkelijk het effect van gezamenlijk extern EU-optreden tegenover derde landen in de afweging betrokken.

## Conclusie

De CAVV stelt vast dat de algemene regels van het internationaal recht en in het bijzonder de regels van het verdragenrecht in acht moeten worden genomen wanneer de EU partij wil worden bij een (oprichtings)verdrag en gedurende de looptijd van het verdrag. Op dit moment heeft de praktijk van verdragssluiting tussen EU, lidstaten en derde staten (nog) niet geleid tot nadere regels en beginselen van internationaal recht. Het algemene beginsel van goede trouw is van belang voor vragen over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en haar lidstaten in de externe betrekkingen.

Zoals de CAVV aangeeft is er op het internationale plan winst te behalen aan duidelijkheid over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten door meer regelingen aan te gaan naar het voorbeeld van UNCLOS. De internationaalrechtelijke praktijk is echter nog niet uitgekristalliseerd en ook binnen de EU is er behoefte aan meer duidelijkheid. Het kabinet streeft naar een slagvaardig en effectief extern beleid en zal zich in de discussie over bevoegdheidsverklaringen bij internationale organisaties inzetten voor een zo effectief mogelijke regeling waarbij per organisatie zal worden afgewogen wat effectief is.

---

de Commissie voor de uitoefening van de aan het lidmaatschap verbonden rechten van de EU en haar lidstaten, COM/2013/0333 final.

<sup>3</sup> Staat van de Europese Unie 2014: 'Een slagvaardig en effectief extern beleid vereist discipline en vertrouwen van lidstaten: zij moeten zich willen verbinden aan een gezamenlijk optreden. De bevoegdheidsverdeling in de Verdragen is daarbij leidend. Dat lidstaten in voorkomende gevallen ruimte geven aan de EU is een logisch uitvloeisel van de wens het extern optreden van de Unie te versterken. Een Europese zetel in de Veiligheidsraad komt niet tot stand zonder eerst met één Europese stem te spreken in VN-fora.'