

## Voorgenomen besluitvorming

## De Europese Unie als internationale actor na het Verdrag van Nice

Prof. dr. J. Wouters<sup>1</sup>

**H**et Verdrag van Nice bevat verscheidene bepalingen die ertoe strekken de Europese Unie te versterken als internationale actor. Ondanks de onnodige complexiteit van een aantal daarvan, kan de balans voorzichtig positief worden genoemd, mits de lidstaten de nieuwe actiemogelijkheden concreet aanwenden om van de Unie daadwerkelijk een bundelende kracht te maken in de wereld.

De externe betrekkingen van de Europese Unie stonden niet als hoofdgericht op het menu van de intergouvernementele conferentie van 2000 die tot het Verdrag van Nice heeft geleid.<sup>2</sup> Toch heeft dit Verdrag op een aantal belangrijke punten wijzigingen aangebracht die het externe optreden van de Unie betreffen. Op de keper beschouwd is dit ook onvermijdelijk: of ze het wil of niet, de EU is een belangrijke internationale actor, zowel in het kader van grote intergouvernementele organisaties (van de VN tot de WTO) als in het kader van het uitgebreide netwerk van bi- en multilaterale overeenkomsten dat zij in de loop van de jaren om zich heen gesponnen heeft. De Unie heeft zich trouwens uitdrukkelijk tot doel gesteld een 'bundelende kracht in de internationale betrekkingen' te zijn.<sup>3</sup>

Deze bijdrage behandelt kort de wijzigingen die het Verdrag van Nice op dit vlak aanbrengt en voorziet deze her en der van commentaar. Gemakshalve wordt verder een onder-

scheid gemaakt tussen de eerste, *communautaire pijler* en de tweede (gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid) en derde pijler (samenwerking in strafzaken).

## Externe betrekkingen van de Europese Gemeenschap

De externe dimensie van de Europese Gemeenschap als economische en financiële reus leed tot dusver onder verscheidene beperkingen. Terecht had het rapport-Dehaene als diagnose gesteld dat onder de oude verdragstekst 'een gerichte behartiging van de Europese belangen in mondiale onderhandelingen slechts gegarandeerd [was] bij discussies over de handel in goederen' en had het de noodzaak beklemtoond dat 'de juridische bevoegdheid van de Gemeenschap om als eenheid op te treden in andere economische en financiële debatten op het wereldtoneel, [...] duidelijk [moest] worden vastgesteld'.<sup>4</sup> De lidstaten gingen akkoord met het doel 'de besluitvorming op dit gebied efficiënter te maken'<sup>5</sup>, maar over de vraag hoe dit juridisch vertaald moest worden, liepen de zienswijzen behoorlijk uiteen. De wijzigingen die het Verdrag van Nice op dit vlak aanbrengt, laten zich in drie categorieën indelen: de externe dimensie van de EMU, de gemeenschappelijke handelspolitiek en economische, financiële en technische samenwerkingsovereenkomsten met derde landen die geen ontwikkelingsland zijn.

## Externe dimensie van EMU

Wat betreft de externe dimensie van de EMU schrapt het Verdrag de eenparigheidseis die tot hiertoe gold voor de wijze van vertegenwoordiging van de Gemeenschap in internationale fora met betrekking tot onderwerpen die van bijzonder belang zijn voor de EMU (zoals het IMF, de OESO, de G-7). Voortaan geldt hier de regel van de gekwalificeerde meerderheid (nieuw artikel 111 lid 4 EG). Een Verklaring bij het Verdrag<sup>6</sup> stipuleert dat de procedures van dien aard moeten zijn dat 'alle lidstaten van de eurozone ten volle worden betrokken bij elke fase van de voorbereiding van het standpunt van de Gemeenschap in internationale fora ten aanzien van onderwerpen die van bijzonder belang zijn voor de [EMU]'. Deze verklaring geeft blijk van de gevoeligheid van het onderwerp en laat uitschijnen

<sup>1</sup> Dit is de bijgewerkte tekst van een lezing gehouden op de studienamiddag 'Het Verdrag van Nice: een eerste balans', K.U.Leuven, 27 februari 2001.

<sup>2</sup> P.b. EG, 2001, C 80.

<sup>3</sup> Artikel 11 lid 2 tweede alinea VEU.

<sup>4</sup> R. Von Weizsäcker, J.-L. Dehaene en D. Simon, De institutionele gevolgen van de uitbreiding, Brussel, 18 oktober 1999, p. 10, punt 2.2.7.

<sup>5</sup> Verslag van het voorzitterschap aan de Europese Raad van Feira, 14 juni 2000, CONFER 475 0/0 Q, p. 32, punt 17.

<sup>6</sup> Verklaring nr. 7 'ad artikel 111 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap'.

dat een directoire van grote eurolidstaten als Frankrijk, Duitsland of Italië in de G-7, het IMF of de OESO door de anderen niet zal worden gebillijkt. Terloops zij opgemerkt dat een Europese verdragstekst hier voor het eerst de term 'lidstaten van de eurozone' hanteert.

Tot een versoepeling van artikel 111 lid 1 EG van unanimitet naar gekwalificeerde meerderheid voor het sluiten door de Raad van formele overeenkomsten over een wisselkoersstelsel voor de euro ten opzichte van niet-gemeenschapswaluta's is het niet gekomen.<sup>7</sup>

## Gemeenschappelijke handelspolitiek

### *Een moeizame onderhandeling*

Artikel 133 EG, inzake de gemeenschappelijke handelspolitiek, is door het Verdrag van Nice vervangen en vrij grondig aangepast.<sup>8</sup> Het was de bedoeling de EG meer slagkracht te geven voor wat betreft onderhandelingen, in het kader van de WTO, op het gebied van de handel in diensten en intellectuele eigendom. Deze domeinen vallen immers niet onder de gemeenschappelijke handelspolitiek, met uitzondering van die vormen van dienstenverkeer waarbij geen grensoverschrijdend personenverkeer plaatsvindt en de TRIPS-bepalingen die het in het vrije verkeer brengen van namaakartikelen verbieden.<sup>9</sup> Dat houdt het dubbele nadeel in (i) dat – tenzij de EG dit domein al geheel bezet zou hebben door uitoefening van haar interne bevoegdheden – het gaat om 'gemengde akkoorden' die naast de EG door alle lidstaten moeten worden geratificeerd alvorens zij in hun geheel in werking kunnen treden, en (ii) dat in tegenstelling tot artikel 133, waar de Raad met gekwalificeerde meerderheid besluit, de onderhandeling en het sluiten van dergelijke akkoorden plaatsvindt volgens de algemene procedure van artikel 300 EG, wat vaak (wegens het bestrijken van materies waarvoor het EG-Verdrag ter uitoefening van de interne bevoegdheid van de Gemeenschap eenparigheid van stemmen vereist) met zich meebrengt dat unanimitet in de Raad vereist is.<sup>10</sup>

Ofschoon alle delegaties op de IGC het eens waren dat artikel 133 gewijzigd moest worden, bleek het bijzonder moeilijk om tot overeenstemming te komen over een concrete tekst. Het voorstel van de Commissie om het begrip 'gemeenschappelijke handelspolitiek' uit te breiden met akkoorden over dienstenverkeer, investeringen en intellectuele eigendomsrechten<sup>11</sup> ging vele lidstaten te ver.<sup>12</sup> Bovendien was vooral Frankrijk (vanuit de gedachte van de specificiteit culturele) huiverachtig voor een verlies van de socio-culturele identiteit. Verschillende varianten circuleerden tot op de Top van Nice, waarbij vooral de Finse delegatie en het Franse voorzitterschap zich zeer actief opstelden. Het resultaat is een eerder complex compromis, dat echter beduidend beter is dan vele van de ontwerpversies.

### *Uitbreiding tot diensten en handelsaspecten intellectuele eigendom...*

De essentie ligt vervat in het nieuwe artikel 133 lid 5 eerste alinea, EG. Luidens deze bepaling zijn de leden 1 tot en met 4 van artikel 133 (betreffende de rol van de Commissie, met name inzake onderhandelingen, en de bevoegdheid van de Raad om te besluiten bij gekwalificeerde meerderheid) ook van toepassing op onderhandelingen over en de sluiting van akkoorden op het gebied van de handel in diensten (GATS) en de handelsaspecten van intellectuele eigendom (TRIPS), voorzover die akkoorden in kwestie al niet onder die leden vallen (zie hoger). Hoewel het te betrouwen valt dat deze bepaling akkoorden inzake investeringen niet vernoemt<sup>13</sup>, vormt zij toch een grote vooruitgang.<sup>14</sup> Ter herinnering: in 1997 was het Verdrag van

Amsterdam niet verder gekomen dan het inflansen van een 'passerelle' in artikel 133<sup>5</sup> waarbij de Raad met eenparigheid een besluit in de zin van de hogergenoemde verruiming kon nemen, wat (natuurlijk) nooit gebeurd is. Voortaan geldt voor deze domeinen derhalve dat de Commissie hierover kan onderhandelen onder artikel 133 en dat de Raad terzake besluit met gekwalificeerde meerderheid. Wat intellectuele eigendom betreft, gaat het echter slechts om de 'handelsaspecten' daarvan: een nieuwe passerelle bleek nodig (artikel 133 lid 7) om te preciseren dat de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement eenparig kan besluiten de toepassing van de leden 1-4 uit te breiden tot intellectuele eigendom als zodanig.

### *... maar met vele haken en ogen*

Meteen na deze algemene regel volgen er heel wat nuances en uitzonderingen. In de eerste plaats zal de Raad toch unaniem moeten

<sup>7</sup> De Commissie had dit ook niet voorgesteld in haar IGC-advies van 26 januari 2000, COM(2000) 34, dat inzake EMU overigens bijzonder voorzichtig was: D. Servais, Ph. Vigneron en R. Ruggeri, *Le traité de Nice. Son impact sur l'union économique et monétaire, Eureka*, 2000, (477), 480. Zie ook U. Häde, 'Der Vertrag von Nizza und die Wirtschafts- und Währungsunion', *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2001, (97), 102.

<sup>8</sup> Voor commentaren terzake, zie A. Cebada Romero, 'La redefinición de la política comercial común en el Tratado de Niza', *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, 2001, nr. 212, 12-21; L. Gra rd, 'La condition internationale de l'Union européenne après Nice', *Revue des Affaires Européennes*, 2000, (374), 378-384; S. Griller, 'Die gemeinsame Handelspolitik nach Nizza – Ansätze eines neues Außenwirtschaftsrechts?', ter perze; C. Herrmann, 'Vom misslungenen Versuch der Neufassung der gemeinsamen Handelspolitik durch den Vertrag von Nizza', *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2001, 269-274; H.G. Kenzler en C. Pitschas, 'Progress or Stagnation? The Common Commercial Policy After Nice', *European Foreign Affairs Review*, 2000, 291-313; F. Péraldi-Leneuf, 'La réforme de la politique commerciale par le Traité de Nice (article 133): un difficile négoce', *Gazette du Palais*, 20-21 juni 2001, 20-26.

<sup>9</sup> Zie advies 1/94 van het Hof van 15 november 1994, Bevoegdheid van de Gemeenschap om internationale akkoorden op het gebied van diensten en bescherming van de intellectuele eigendom te sluiten, *Jur.* 1994, p. I-5267, r.o. 44 respectievelijk 71.

<sup>10</sup> Zie P. Van Nuffel, 'Le traité de Nice - un commentaire', *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2001, (329), 368.

<sup>11</sup> IGC-advies van de Commissie, voorgesteld nieuw artikel 133, lid 1, p. 58.

<sup>12</sup> Een andere mogelijkheid, namelijk de toevoeging van een nieuw 8<sup>de</sup> lid aan artikel 300 EG dat ertoe zou verplichten bepalingen die tot de communautaire bevoegdheid behoren in een afzonderlijk akkoord op te nemen, we rd – terecht – niet aangenomen; het zou de onderhandelingen wellicht te ingewikkeld hebben gemaakt en afbreuk doen aan de coherentie van het externe optreden van de Unie.

<sup>13</sup> Investerings vallen voortaan natuurlijk wel onder artikel 133 als het gaat om 'mode 3' van diensten onder GATS.

<sup>14</sup> De bepaling gaat terug op een Fins voorstel en is heel wat helderder dan de tot op 9 december 2000 door het Franse voorzitterschap voorgestelde constructie van een protocol bij het EG-Verdrag dat de door artikel 133 bestre kens sectoren en aspecten zou bevatten en dat door de Raad eenparig zou kunnen worden gewijzigd.

<sup>15</sup> Huidig artikel 133 lid 5 EG, dat met Nice werd wijzigd.

besluiten over onderhandelingen en de sluiting van een akkoord (1) indien het akkoord bepalingen bevat waarvoor interne EG-voorschriften unaniemite vereisen (bijvoorbeeld toegangs- en verblijfsrecht van onderdanen van derde landen, fiscaliteit of domeinen waarvoor alleen artikel 308 EG een rechtsgrondslag biedt)<sup>16</sup>) of betrekking heeft op een gebied ten aanzien waarvan de EG haar interne bevoegdheid nog niet heeft uitgeoefend<sup>17</sup> en (2) indien het gaat om een zgn. 'horizontaal akkoord' (dit is een akkoord dat meerdere gebieden betreft) dat ook betrekking heeft op de voornoemde aangelegenheden of op culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten en volksgezondheidsdiensten.<sup>18</sup> De ruime omschrijving van deze uitzonderingen maakt dat de regel van de gekwalificeerde meerderheid onder GATS wellicht alleen zal gelden voor bepaalde sector-specifieke overeenkomsten (bijvoorbeeld telecommunicatie, financiële diensten).

In de tweede plaats wordt aangegeven dat artikel 133, lid 5, 'het recht van de lidstaten akkoorden met derde landen of internationale organisaties te handhaven en te sluiten onverlet [laat], voor zover die akkoorden in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht en de overige toepasselijke internationale akkoorden'. Deze bepaling maakt duidelijk dat het nieuwe artikel 133, lid 5, niet een exclusieve communautaire bevoegdheid introduceert maar enkel het probleem van de gemengde akkoorden grotendeels (maar niet helemaal, zie verder) oplost. De verdragsoptellers hebben kennelijk willen vermijden dat de exclusieve EG-bevoegdheid inzake de gemeenschap-

pelijke handelspolitiek op deze terreinen toepasselijk zou zijn.<sup>19</sup> Het wat omfloerste begrip 'in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht' omvat uiteraard niet alleen communautaire loyaliteit (artikel 10 EG) maar ook bijvoorbeeld respect voor artikel 307 EG en voor de fundamentele principes die voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake externe betrekkingen.<sup>20</sup>

In de derde plaats wordt gepreciseerd dat de Raad geen akkoord kan sluiten dat bepalingen bevat die de interne bevoegdheden van de EG overschrijden, in het bijzonder omdat zij zouden leiden tot harmonisatie van nationaal recht op een gebied waar het EG-Verdrag een dergelijke harmonisatie uitsluit.<sup>21</sup> Dit is bijvoorbeeld het geval inzake werkgelegenheid, beroepsopleiding, onderwijs, cultuur en, ten dele, volksgezondheid.<sup>22</sup> In wezen is deze toevoeging overbodig gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie.<sup>23</sup>

In de vierde plaats stipuleert de nieuwe tekst van artikel 133, ongetwijfeld tegemoetkomend aan de Franse gevoeligheden, dat handelsakkoorden betreffende culturele en audiovisuele diensten, onderwijsdiensten en sociale en volksgezondheidsdiensten, in afwijking van lid 5 tot de gedeelde bevoegdheid van de EG en haar lidstaten behoren.<sup>24</sup> Om helemaal niets aan het toeval over te laten wordt daaraan toegevoegd dat voor onderhandelingen over deze akkoorden, behalve een besluit onder artikel 300, 'onderlinge overeenstemming van de lidstaten' (lees: unaniemite) vereist is en dat de akkoorden, eens tot stand gekomen, door de EG en de lidstaten gezamenlijk moeten worden gesloten. Dit betekent dat het probleem van de gemengde overeenkomsten voor deze onderwerpen een realiteit blijft, met alle blokkerings- en chantagemogelijkheden voor individuele lidstaten vanden.

Ten slotte wordt duidelijk gemaakt dat op het gebied van vervoer het status quo geldt: de bevoegdheid van de Gemeenschap om internationale akkoorden te sluiten op dit domein – dat ook maritiem transport omvat<sup>25</sup> – zal blijven afhangen van de uitoefening van de interne bevoegdheden onder Titel V EG-Verdrag (de 'AETR-doctrine') en procedureel blijft hier artikel 300 EG (en niet artikel 133) van toepassing. Ook deze verduidelijking is in wezen overbodig gelet op de jurisprudentie van het Hof.<sup>26</sup>

Ondanks al deze haken en ogen is het nieuwe artikel 133 alles bij elkaar een, weliswaar beperkte, stap vooruit. Het aantal gemengde akkoorden zal door het nieuwe artikel 133, lid 5, sterk afnemen. De problemen en het tijdsverloop gepaard gaande met ratificatie door alle lidstaten worden aldus in belangrijke mate teruggedrongen. Dat neemt niet weg dat de uiteindelijke tekst zeer complex is en bepaald niet tegemoetkomt aan de eisen van eenvoud en doorzichtigheid.<sup>27</sup>

#### *Ander (voorgestelde) wijzigingen aan artikel 133 EG*

Nog een drietal andere aspecten in verband met het nieuwe artikel 133 vallen aan te stippen. In de eerste plaats is aan dit artikel een bepaling toegevoegd krachtens dewelke de Raad en de Commissie erop moeten toezien dat akkoorden waarover onderhandeld wordt met één of meer staten of internationale organisaties, verenigbaar zijn met het interne beleid en de interne voorschriften van de EG.<sup>28</sup> Deze verplichting valt evenwel op meerdere wijzen uit te leggen. Aangezien zij zich bevindt in het lid van het artikel dat betrekking heeft op onderhandelingen, zou men haar kunnen uitleggen als een beperking op de onderhandelingsvrijheid van de Commissie en de contracteringsbevoegdheid van de Raad, in die zin dat de akkoorden compatibel zullen moeten zijn met het interne beleid en recht van de EG. Een dergelijke uitlegging zou echter tot een grote rigiditeit en wellicht tot absurde toestanden leiden: zij zou bijvoorbeeld implice-

16 De Commissie noemt dit op haar 'trade'-website een toepassing van het parallelisme tussen interne en externe besluitvorming: 'The reform of Article 133 by the Nice Treaty. The logic of parallelism', [http://europa.eu.int/comm/trade/faqs/rev133\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/faqs/rev133_en.htm). Zie ook K. Lenaerts en M. Desoer (Het Verdrag van Nice en het 'post-Nice'-debat over de toekomst van de Europese Unie', R.W., 2001-2002, (73), p. 84, nr 45), volgens wie het unaniemitebeginsel strekt tot vrijwaring van het institutionele evenwicht inherent aan de interne besluitvormingsprocedures.

17 Artikel 133 lid 5 tweede alinea EG. Volgens P. Van Nuffel (In casu, 370) ve mist de verdragstekst niet dat de EG-wetgever bepalingen moet hebben aangenomen die gelijkaardig zijn aan die van het akkoord: de uitoedering zou volgens hem maar spelen wanneer de EG-wetgever nog geen enkel voorschrift heeft aangenomen op dit 'gebied'. Zie in die zin ook de Finse non-paper van 30 november 2000. De teksten van het Franse voorzitterschap wa ren restrictiever opgesteld.

18 Artikel 133 lid 5 derde alinea EG, met verwijzing naar artikel 133 lid 6 tweede alinea EG.

19 P. Van Nuffel, in casu, 370.

20 Zo ook de Jurisconsult in zijn nota van 1 februari 2001.

21 Artikel 133 lid 6 eerste alinea EG.

22 Respectievelijk artikelen 129 tweede alinea en 149 lid 4 eerste streepje en 150 lid 4 en 151 lid 5 eerste streepje en 152 lid 4 sub c EG.

23 Zie bijvoorbeeld advies 2/94 van 28 maart 1996, Toetreding EG tot het EVRM, Jur. 1996, p. I-1759.

24 Artikel 133 lid 6 tweede alinea EG.

25 Denemarken ijve de er sterk voor het maritiem transport onder de uitoedering van artikel 133 lid 6 tweede alinea, EG te brengen; uiteindelijk wordt dit resultaat bereikt onder artikel 133 lid 6 derde alinea.

26 Zie advies 1/94, r.o. 48-53.

27 Zo ook H.G. Krenzler en C. Pitschas, i.c., 310.

28 Artikel 133 lid 3 eerste alinea tweede zin, EG.

ren dat de Commissie in onderhandelingen slechts een concessie kan doen indien deze reeds in de EG-wetgeving is ingeschreven.<sup>29</sup> Daarom werd voorgesteld de bepaling zo te lezen, dat in geval de communautaire wetgeving niet compatibel is met de tekst van een akkoord, de Commissie voorstellen tot wijziging zou moeten indienen, en de Raad deze zou moeten goedkeuren, voor de inwerkingtreding van het akkoord.<sup>30</sup> Die uitlegging is redelijker, maar doet wel de grammatica van de bepaling geweld aan: deze stelt dat beide instellingen erop toezien dat de akkoorden verenigbaar zijn met EG-beleid en -recht, en niet andersom.

In de tweede plaats is aan artikel 133 EG een procedurele garantie toegevoegd voor de lidstaten in het kader van onderhandelingen over akkoorden: de Commissie moet regelmatig verslag uitbrengen aan het speciaal comité – dit wil zeggen het ‘Comité 133’ – over de stand van de onderhandelingen. Daarmee wordt een courante praktijk tot verdragsregel verheven.<sup>31</sup>

Ten slotte kan gewezen worden op een aantal voorgestelde wijzigingen die het niet gehaald hebben. Dat betreft allereerst de rol van het Europees Parlement op het door artikel 133 EG bestreken gebied. De Commissie had gehoopt de positie van het Parlement op een drietal wijzen te versterken, maar ving bij alle lidstaten bot: het betrof het voorstel (i) de verplichting op te nemen dat de Commissie bij onderhandelingen het Parlement regelmatig moet inlichten over het verloop van de onderhandelingen (in plaats daarvan is de tussentijdse verslagplicht aan het Comité 133 gekomen, wat veel zegt over de drang van de lidstaten om de zaken ‘in eigen hand’ te houden), (ii) de Raad ertoe te verplichten om vóór het sluiten van een akkoord het Parlement te raadplegen<sup>32</sup> en (iii) de codificatieprocedure toepasselijk te maken voor de vaststelling van normen met algemene strekking waarin de kernelementen van de ten uitvoer te leggen handelspolitiek worden omschreven (bijvoorbeeld de communautaire basisregels ter bestrijding van dumping, subsidies en handelsbelemmeringen en inzake algemene in- en uitvoerregelingen<sup>33</sup>). Met name dit laatste voorstel paste in een coherente visie op de rol van het Parlement inzake maatregelen van wetgevende aard. Zoals gezegd, had geen enkele lidstaat oren naar deze voorstellen. De positie van het Parlement inzake artikel 133 is uiteindelijk status quo gebleven, met die nuance dat het Parlement voortaan het advies van het Hof van Justitie kan inwinnen over de verenigbaarheid van een beoogd akkoord met het EG-Verdrag.<sup>34</sup> Dat is teleurstellend.<sup>35</sup> Terecht heeft het Parlement in zijn beoordeling van Nice gewezen op ‘de dwingende noodzaak als element van democratische besluitvorming en controle sterker te worden betrokken bij het gemeenschappelijke handels- en extern economisch beleid, zowel in de oriënterende fase als in de onderhandelings- en afsluitende fase’, vooral ‘nu bevoegdheden van de nationale parlementen op het terrein van het handelsbeleid van de EU niet meer bestaan’.<sup>36</sup>

Wat het uiteindelijk evenmin heeft gehaald, is een protocol bij het EG-Verdrag betreffende nadere regels voor de deelneming van de EU aan de werkzaamheden van de WTO.<sup>37</sup> Het ontwerpprotocol, dat tot laat in de onderhandelingen voorlag, maakte de Commissie de enige woordvoerder en onderhandelaar van de EU in het kader van de WTO (ook wanneer het om nationale of gedeelde bevoegdheden van de EG en de lidstaten gaat) en gaf haar een centrale rol in het kader van de WTO-geschillenprocedure. Hopelijk komt deze tekst in de toekomst terug boven water om, mogelijk in een andere vorm, bij te dragen tot een efficiënt en eenduidig optreden van de Gemeenschap en de lidstaten binnen de WTO.

### Samenwerking met niet-ontwikkelingslanden

Het Verdrag van Nice voegt een nieuwe titel XXI over ‘economische, financiële en technische samenwerking met derde landen’ aan het EG-Verdrag toe. Het nieuwe artikel 181A EG verschaft een rechtsgrondslag voor de diverse maatregelen die de EG neemt, met inbegrip van het aangaan van bilaterale overeenkomsten, ten aanzien van derde landen die geen ontwikkelingsland zijn, en die tot op heden noodgedwongen gebaseerd zijn op artikel 308 (ex artikel 235) EG.<sup>38</sup> Zoals dit het geval is voor ontwikkelingsamenwerking<sup>39</sup> moet het beleid van de EG op dit gebied bijdragen tot de algemene doelstelling van ontwikkeling en consolidatie van de democratie en de rechtsstaat en tot de doelstelling van eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden.<sup>40</sup> Gekwalificeerde meerderheid wordt hier de regel, tenzij het gaat om associatieovereenkomsten en overeenkomsten met kandidaat-lidstaten: daar geldt unanimité.<sup>41</sup> Dit laatste is naar verluidt het resultaat van een ‘Griekse’ ingreep; de gedachte om nog enige zeggenschap te hebben over financiële hulp aan Turkije zal hieraan niet vreemd zijn geweest. Men merke evenwel op dat de tekst enkel ‘overeenkomsten’ met kandidaat-lidstaten onder de eenparigheidseis doet vallen: door de EG unilateraal genomen besluiten – waaronder besluiten tot financiële ondersteuning – ten aanzien van deze landen zullen derhalve voortaan met gekwalificeerde meerderheid kunnen worden genomen.<sup>42</sup> Te noteren valt dat het Europees Parlement op dit vlak slechts een

<sup>29</sup> Zo ook P. Van Nuffel, i.c., 371, voetnoot 85.

<sup>30</sup> Nota van de Jurisconsult van 1 februari 2001; P. Van Nuffel, i.c., 370-371. Zie ook H.G. Krenzler en C. Pitschas, In casu, 299-300, die in deze bepaling een bevestiging van het beginsel van de toegevoegde bevoegdheden lezen.

<sup>31</sup> Een door het Franse voorzitterschap lange tijd voorgestelde toevoeging, dat ‘het Voorzitterschap de Commissie indien gewenst kan begeleiden’, werd uiteindelijk pas te Nice ingetrokken.

<sup>32</sup> IGC-advies van de Commissie, voorgestelde wijziging aan artikel 300 lid 3 EG, p. 59.

<sup>33</sup> Zie IGC-advies van de Commissie, p. 31.

<sup>34</sup> Nieuw artikel 300 lid 6 EG.

<sup>35</sup> Ook de Commissie acht dit betreurenswaardig omdat het een uitzondering vormt op het hogergenoemde (voetnoot 16) beginsel van parallelisme: [http://europa.eu.int/comm/trade/faqs/ev133\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/faqs/ev133_en.htm)

<sup>36</sup> Resolutie van het Europees Parlement van 31 mei 2001 over het Verdrag van Nice en de toekomst van de Europese Unie (A5-0168/2001), punt 28.

<sup>37</sup> Ontwerp-protocol over de nadere regels voor de deelneming van de Europese Unie (Europese Gemeenschap en lidstaten) aan de werkzaamheden van de WTO (CONFER 475/000).

<sup>38</sup> Destijds ging het o.m. om de samenwerkingsprogramma’s Phare, Tacis en MEDA. Zie recent bijvoorbeeld, naast die in noot 48 genoemde besluiten inzake macro-financiële bijstand, verordening (EG) nr. 2666/2000 van de Raad van 5 december 2000 betreffende de steun aan Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (Pb. EG, 2000, L 306, 1); Verordening (EG) nr. 1725/2001 van de Raad van 23 juli 2001 inzake de bestrijding van antipersoneelmaatregelen in andere landen dan ontwikkelingslanden (Pb. EG, 2001, L 234, 6).

<sup>39</sup> Zie artikel 177 lid 2 EG.

<sup>40</sup> Nieuw artikel 181A lid 1 tweede alinea, EG.

<sup>41</sup> Nieuw artikel 181A, lid 2, EG.

adviserende rol krijgt toegemeten, ter wijl het in het domein van de ontwikkelings samenwerking medewetgever is.<sup>43</sup> Terecht werd opgemerkt dat 'the difference of procedures defies rational explanation'.<sup>44</sup>

Of schoon de nieuwe rechtsgrondslag in praktijk vooral de samenwerking met de landen van Oost-Europa en het GOS ten goede komt<sup>45</sup>, is hij breed genoeg om ook de bilaterale samenwerking met andere landen die geen ontwikkelingsland zijn (bijvoorbeeld VS, Canada, Australië, Japan, [...]) te omvatten.<sup>46</sup> Niettemin moet de aandacht worden gevestigd op een verklaring bij het Verdrag waarin de IGC – ietwat tegen de ruime beoordelingen van artikel 181A in<sup>47</sup> – bevestigt dat betalingsbalanssteun aan derde landen niet binnen de werkingsfeer van dit artikel valt, 'onverminderd de andere bepalingen van het [EG-]Verdrag'.<sup>48</sup> Als men zich aan deze verklaring houdt, dan zal macro-financiële bijstand nog steeds onder artikel 308 EG blijven ressorteren.<sup>49</sup> Uitzonderlijke bijstand' aan een regio in een derde land, zoals Kosovo, zal dan weer onder artikel 181A vallen.<sup>50</sup>

### Het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie

Ook op het vlak van de tweede pijler vallen een aantal wijzigingen aan te stippen die bijdragen tot een sterkere internationale rol van de EU. Hier moet evenwel meteen gepreciseerd worden dat van een uitbreiding naar meer besluitvorming met gekwalificeerde meerder-

heid in de tweede pijler geen sprake is, op de benoeming van speciale vertegenwoordigers na.<sup>51</sup>

#### Naar een gemeenschappelijk defensiebeleid

Een aantal van deze wijzigingen hebben rechtstreeks te maken met de uitbouw van het gemeenschappelijke defensiebeleid van de Unie, die, zoals bekend, sedert de Europese Raad van Keulen van juni 1999 in een stroomversnelling is gekomen.<sup>52</sup> Het nieuwe artikel 17 VEU – resultaat van een gezamenlijk initiatief van de Benelux en van Italië<sup>53</sup> – consolideert de aan de gang zijnde evolutie en bevestigt de grotere autonomie van de Unie in dit verband.<sup>54</sup> Zo is de verwijzing naar de West-Europese Unie als verschafter van operationele capaciteit en als instrument om defensiebesluiten van de EU uit te werken en uit te voeren, geschrapt. De Unie zelf staat derhalve voortaan in voor de uitwerking en uitvoering van toekomstige humanitaire, peace keeping en peace enforcement operaties. Mede in het licht van de discussie over de internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie (zie verder) zal in de toekomst ongetwijfeld de vraag rijzen of een internationale aansprakelijkheid voor dergelijke acties enkel bij de (deelnemende) lidstaten dan wel (ook) bij de Unie zelf berust.

Een verklaring bij het Verdrag van Nice preciseert dat het doel is de Unie op dit gebied snel operationeel te maken, waartoe de Europese Raad in 2001 een besluit moest nemen op basis van de bestaande bepalingen van het Unieverdrag.<sup>55</sup> De Europese Raad van Laken

42 Concreet betekent dit dat maatregelen zoals de thans op artikel 308 EG gesteunde verordening (EG) nr. 764/2000 van de Raad van 10 april 2000 betreffende de uitvoering van maatregelen ter verdieping van de douane-unie EG-Turkije (Pb. EG, 2000, L 94, 6) en Verordening (EG) nr. 390/2001 van de Raad van 26 februari 2001 betreffende hulp aan Turkije in het kader van de pretoetredingsstrategie, inzonderheid de invoering van een partnerschap voor toetreding (Pb. EG, 2001, L 58, 1) in de toekomst met gekwalificeerde meerderheid zal kunnen worden genomen.

43 Zie artikel 179 lid 1 EG.

44 A. Dashwood, 'The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures', *European Review*, 2001, (215), 228, die terecht opmerkt: 'Some co-operation decisions may be executive rather than legislative in character, but this is true of action under both Title XX and Title XXI. The broad principles applicable to co-operation with third countries under either Title should, it is submitted, be laid down by co-decision.'

45 Zie P. Van Nuffel, in casu, 373.

46 Zo kan hij bijvoorbeeld een rechtsbasis bieden voor een maatregel als Verordening (EG) nr. 382/2001 van de Raad van 26 februari 2001 betreffende de tenuitvoerlegging van projecten ter bevordering van de samenwerking en de handelsbetrekkingen tussen de Europese Unie en de geïndustrialiseerde landen van Noord-Amerika, het Verre Oosten en Australazië (Pb. EG, 2001, L 57, 1), die op artikel 133 en 308 EG gezamenlijk is gefundeerd.

47 Zo ook P. Van Nuffel (In casu, 373), die het nochtans waarschijnlijk acht dat de Raad er mee zal reïnering houden. Over de juridische status van verklaringen bij de basisverdragen, zie bijvoorbeeld A.G. Toth, 'The legal status of the declarations annexed to the Single European Act', *CML Rev.*, 1986, 803-812.

48 Verklaring nr. 10 'ad artikel 181A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap'.

49 De laatste jaren heeft de EG o. bv. artikel 308 EG macro-financiële bijstand verleend aan Albanië (besluiten 94/773/EG, Pb. EG, 1994, L 308, 17 en 1999/282/EG, Pb. EG, 1999, L 110, 13), Bosnië-Herzegovina (besluit 1999/325/EG, Pb. EG, 1999, L 123, 57), Bulgarije (besluiten 97/472/EG, Pb. EG, 1997, L 200, 61 en 1999/731/EG, Pb. EG, 1999, L 294, 27), Joegoslavië (besluit 2001/549/EG, Pb. EG, 2001, L 197, 38), Macedonië (besluiten 97/471/EG, Pb. EG, 1997, L 200, 59 en 1999/733/EG, Pb. EG, 1999, L 294, 31), Moldavië (besluiten 94/346/EG, Pb. EG, 1994, L 155, 27, 96/242/EG, Pb. EG, 1996, L 80, 60 en 2000/452/EG, Pb. EG, 2000, L 181, 77), Oekraïne (besluiten 94/940/EG, Pb. EG, 1994, L 366, 32, 95/442/EG, Pb. EG, 1995, L 258, 63 en 98/592/EG, Pb. EG, 1998, L 284, 45), Roemenië (besluit 1999/732/EG, Pb. EG, 1999, L 294, 29) en Wit-Rusland (besluit 95/132/EG, Pb. EG, 1995, L 89, 28). Zie tevens drie besluiten van 10 december 2001 (2001/899/EG, 2001/900/EG en 2001/901/EG) inzake macrofinanciële bijstand aan resp. Bosnië-Herzegovina, Macedonië en Joegoslavië (Pb. EG, 2001, L 334, 28, 29 en 30).

50 Zie bijvoorbeeld besluiten 2000/140/EG (Pb. EG, 2000, L 47, 28) en 2001/511/EG (Pb. EG, 2001, L 183, 42) betreffende aanvullende uitzonderlijke financiële bijstand aan Kosovo.

51 Zie nieuw artikel 23, lid 2, tweede alinea, derde streepje, VEU.

52 Zie voor andere commentaren o.a. A. Cammilleri, 'Le traité de Nice et la politique européenne de défense', *Revue des Affaires Européennes*, 2000, 389-397; S. Duke, 'CESDP: Nice's Overtrumped Success?', *European Foreign Affairs Review*, 2001, 155-175.

53 Zie CONFER 478/B/O

54 Cf. F. Berrod en M. Pietri, 'Nice ou la victoire des états membres[...]', *Europe*, januari 2001, (3), 5.

55 Verklaring nr. 11 inzake het Europees veiligheids- en defensiebeleid, die voor alle ze kerheid toevoegt: 'Inwerkingtreding van het Verdrag van Nice is derhalve geen voorwaarde'.

heeft inderdaad een – weliswaar eerder minimalistische – operationeelverklaring op dit punt aangenomen.<sup>56</sup>

Institutioneel wordt de uitbouw van het defensiebeleid vertaald door een omvorming van het ‘politiek comité’ tot een – inmiddels reeds ingesteld<sup>57</sup> – ‘politiek en veiligheidscomité’, dat ‘onder verantwoordelijkheid van de Raad de politieke controle en strategische leiding van crisisbeheersingsoperaties’ moet uitoefenen.<sup>58</sup> De Raad kan dit comité voor het doel en de duur van crisisbeheersingsoperaties zelfs machtigen ‘passende besluiten te nemen over de politieke controle en strategische leiding van de operatie’.<sup>59</sup> De militaire dimensie wordt een institutionele realiteit in de Unie, maar van nieuwe ‘checks and balances’, zoals een toegenomen rol voor het Europees Parlement op dit terrein, is geen sprake. Het Verdrag van Nice geeft niet een verdragsgrondslag aan het Militair Comité<sup>60</sup> en de Militaire Staf<sup>61</sup> van de EU, die een steviger rechtsbasis nochtans best kunnen gebruiken.

#### Verdragen gesloten in het kader van de tweede pijler

Opmerkelijk is het nieuwe artikel 24 VEU, dat de mogelijkheid voor de Raad om verdragen te sluiten ter uitvoering van het buitenlands en veiligheidsbeleid sterk versoepelt ten opzichte van het Verdrag van Amsterdam. Waar tot dusver unanimititeit de regel is, zal deze voortaan enkel gelden wanneer de overeenkomst betrekking heeft op een aangelegenheid ten aanzien waarvan interne besluiten eenparig moeten worden genomen.<sup>62</sup> Voor de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of standpunt van de EU zal de Raad een akkoord kunnen aangaan met gekwalificeerde meerderheid.<sup>63</sup> Aangezien eerst een dergelijk Raadsbesluit moet zijn genomen<sup>64</sup>, gaat het niet om een zuiver parallelisme tussen interne en externe besluitvorming, maar veeleer om een internationaal verlegstuk van een eerder uitgeoefende bevoegdheid.<sup>65</sup> Deze bepaling geldt overigens niet op militair of defensiegebied<sup>66</sup>, zodat bijvoorbeeld een verdrag tussen de EU en de NAVO voor samenwerking op defensiegebied met eenparigheid zal moeten worden gesloten. Het dwarsliggen van Griekenland inzake het sluiten van een akkoord terzake in de aanloop van de Europese Raad van Laken van 14-15 december 2001 mag illustreren dat dit vereiste in praktijk problemen meebrengt.

Interessant ten slotte is dat het nieuwe artikel 24 lid 6 VEU uitdrukkelijk stipuleert dat de aldus gesloten overeenkomsten ‘bindend [zijn] voor de instellingen van de Unie’. Die bepaling, kennelijk geïnspireerd op de formule van artikel 300 lid 7 EG, voedt opnieuw de vraag naar de internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie. Volgens sommigen bevestigt de nieuwe bepaling, door niet ‘de Unie’ als zodanig te noemen en evenmin (in tegenstelling tot artikel 300 lid 7) te vermelden dat de overeenkomsten bindend zijn voor ‘de lidstaten’, veeleer de these dat deze tweede- en derdepijlerakkoorden nog steeds niet worden gesloten in naam van de Unie maar van de lidstaten, die hier voor als enigen internationaal aansprakelijk zouden zijn in geval van niet-nakoming.<sup>67</sup> Het is geen eenvoudig vraagstuk, temeer nu de ‘grondwettelijke reserve’-bepaling in artikel 24 lid 5 VEU in lichtjes gewijzigde vorm<sup>68</sup> behouden is. Toch moet het me voor dat, samen met de hogergevoemde nieuwe bepalingen van Nice, deze bepaling een zeer sterke aanwijzing vormt van een eigen internationale rechtspersoonlijkheid voor de Unie<sup>69</sup>, wat overigens eveneens in toenemende mate kan worden afgeleid uit recente akkoorden die de Unie als zodanig met derde landen heeft gesloten<sup>70</sup> en uit de houding die derde landen en internationale organisaties jegens de Unie aannemen.<sup>71</sup>

#### Samenwerking in strafzaken

Het nieuwe artikel 24 VEU, dat hoger besproken werd, geldt ook voor aangelegenheden die onder de derde pijler vallen.<sup>72</sup> Het parallelisme tussen gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming op het interne en op het externe vlak is hier wel consequent doorgevoerd.

<sup>56</sup> Conclusies van het voorzitterschap, punt 6 en Bijlage II.

<sup>57</sup> Zie, ter uitvoering van de Europese Raad van Nice, besluit 2001/78/GVB van de Raad van 22 januari 2001 tot instelling van het Politiek en Veiligheidscomité (Pb. EG, 2001, L 27, 1). Zie reeds besluit 2000/143/GVB van de Raad van 14 februari 2000 tot instelling van het interimcomité voor politieke en veiligheidsvraagstukken (Pb. EG, 2000, L 49, 1).

<sup>58</sup> Artikel 25 tweede alinea VEU.

<sup>59</sup> Artikel 25 derde alinea VEU.

<sup>60</sup> Zie besluit 2001/79/GVB van de Raad van 22 januari 2001 houdende instelling van het Militair Comité van de Europese Unie (Pb. EG, 2001, L 27, 4); zie eerder besluit 2000/144/GVB van de Raad van 14 februari 2000 tot instelling van het militair interimorgaan (Pb. EG, 2000, L 49, 2).

<sup>61</sup> Zie besluit 2001/8 GVB van de Raad van 22 januari 2001 houdende instelling van de Militaire Staf van de Europese Unie (Pb. EG, 2001, L 27, 7). Zie eerder besluit 2000/178/GVB van de Raad van 28 februari 2000 tot vaststelling van de regeling die van toepassing is op nationale deskundigen die bij het secretariaat-generaal van de Raad worden gedetacheerd gedurende de interimperiode (Pb. EG, 2000, L 57, 1).

<sup>62</sup> Artikel 23 lid 2 VEU.

<sup>63</sup> Artikel 24 lid 3 VEU. De toepasselijkheid van artikel 23 lid 2 VEU brengt evenwel met zich mee dat een lidstaat zich kan verzetten tegen stemming wegens ‘belangrijke, nader genoemde, redenen van nationaal belang’.

<sup>64</sup> Ingeval dit gemeenschappelijk optreden of standpunt niet op een gemeenschappelijke strategie berust, is unanimititeit vereist: zie ongewijzigd artikel 23 lid 1 eerste alinea, en lid 2 VEU.

<sup>65</sup> Cf. L. Grard, in casu, 376.

<sup>66</sup> Wegens de uitsluiting daarvan in artikel 23 lid 2 vierde alinea EU; het nieuwe artikel 24 lid 3 verwijst uitdrukkelijk naar artikel 23 lid 2.

<sup>67</sup> L. Grard, in casu, 376.

<sup>68</sup> Artikel 24 lid 5 bepaalt nu dat de andere leden van de Raad kunnen overeenkomen dat de overeenkomst ‘niettemin voorlopig van toepassing is’. In de ontwerptekst van 25 september 2000 (CONFER 4776/00) stond hierbij ‘op de Unie’. Hoewel dit laatste niet in de eindversie staat, verschilt deze duidelijk van de formule onder het Verdrag van Amsterdam (‘voorlopig op hen [dit wil zeggen de andere leden van de Raad] van toepassing is’).

<sup>69</sup> K. Lenaerts en M. Desomer (in casu, p. 87, nr. 59) gewagen van een ‘sterke aanwijzing in de richting van het de facto bestaan van een internationale rechtspersoonlijkheid van de Unie’.

<sup>70</sup> Zie besluit 2001/352/GVB van de Raad van 9 april 2001 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 (Pb. EG, 2001, L 125, 1) en besluit 2001/682/GVB van de Raad van 30 augustus 2001 tot sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië (FYROM) betreffende de activiteiten van de Waarnemersmissie van de Europese Unie (EUMM) in de FYROM (Pb. EG, 2001, L 241, 1).

<sup>71</sup> Zie de voorbeelden gegeven bij L. Grard, in casu, 376.

<sup>72</sup> Artikel 24 lid 4 VEU.

Met andere woorden, alvorens de Raad op dit domein een akkoord met één of meer staten of internationale organisaties kan sluiten, zal het niet vereist zijn dat eerst interne maatregelen werden genomen.<sup>73</sup>

### Flexibiliteit in de externe betrekkingen van de Unie

Ofschoon de Unie met de verdragswijzigingen van Nice op verschillende plaatsen een steviger positie krijgt om in de internationale betrekkingen op te treden, stelt men vast dat op heel wat domeinen – in de eerste, maar meer nog in de tweede en derde pijler – de unanimiteitsregel behouden blijft. De vraag rijst of in dergelijke gevallen de nieuwe verdragsbepalingen inzake nauwere samenwerking niet een uitweg kunnen bieden.

Voor externe betrekkingen in het kader van de communautaire pijler lijkt het antwoord eerder ontkennend te moeten zijn. Het nieuwe artikel 43, punt d, VEU maakt duidelijk dat nauwere samenwerking geen betrekking mag hebben op de gebieden die onder de exclusieve bevoegdheid van de EG vallen. De gemeenschappelijke handelspolitiek is hier derhalve sowieso van uitgesloten. Ofschoon theoretisch mogelijk voor niet onder de exclusieve EG-bevoegdheid vallende externe economische betrekkingen (zie hoger voor de bespreking van het nieuwe artikel 133 EG), kan men zich moeilijk bijvoorbeeld een versterkte samenwerking voor dergelijke materies binnen de WTO – een organisatie waarvan zowel alle lidstaten als de EG lid zijn – voorstellen.

Iets meer perspectieven zijn er voor nauwere samenwerking in de tweede en, vooral, in de derde pijler. Voor de tweede pijler vormt de inslissing van het nieuwe artikel 27A VEU, dat een beroep op nau-

were samenwerking mogelijk maakt in het kader van het GBVB, een primeur. Fraai bepaalt dit artikel dat nauwere samenwerking op één van de gebieden van het GBVB tot doel heeft 'de waarden van de Unie veilig te stellen en de belangen van de Unie in haar geheel te dienen, door haar identiteit als coherente kracht in de wereld tot uitdrukking te brengen'.<sup>74</sup> Op dit instrument kan blijkens artikel 27B VEU echter alleen een beroep worden gedaan voor de uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of een gemeenschappelijk standpunt: nauwere samenwerking is niet mogelijk voor andere handelingen, van het vaststellen van gemeenschappelijke strategieën door de Europese Raad tot het aannemen van gemeenschappelijke optredens, gemeenschappelijke standpunten of andere besluiten door de Raad zelf. Nauwere samenwerking onder deze pijler is derhalve puur een uitvoeringsinstrument<sup>75</sup> en niet een instrument om het GBVB ook te bepalen.<sup>76</sup> Dat valt in die zin te betreuren, dat voor de voornoemde handelingen de unanimiteitsregel blijft gelden<sup>77</sup>, met alle blokkeringspotentieel vanden en zonder dat zelfs maar een uitweg via nauwere samenwerking mogelijk is.<sup>78</sup>

Bovendien geldt sedert het Verdrag van Amsterdam al dat de Raad maatregelen ter uitvoering van een eerder aangenomen gemeenschappelijk optreden of gemeenschappelijk standpunt kan nemen met gekwalificeerde meerderheid.<sup>79</sup> Dat maakt al bij al de meerwaarde van het instrument van nauwere samenwerking voor de tweede pijler eerder beperkt: als zij al wordt toegepast, zal het wellicht gaan om gevallen waarin zelfs een gekwalificeerde meerderheid in de Raad niet haalbaar is en minstens acht lidstaten<sup>80</sup> toch te vinden zijn voor een optreden. Trouwens, ofschoon het besluit van de Raad om machtiging te verlenen tot het instellen van een nauwere samenwerking bijbaar met gekwalificeerde meerderheid zal worden genomen<sup>81</sup>, kan een lidstaat zich daar 'om belangrijke, nader genoemde redenen van nationaal beleid' tegen verzetten (de zogenoemde 'noodremprocedure'). Dan gaat de samenwerking ofwel niet door, ofwel kan de Raad (met gekwalificeerde meerderheid) de zaak voor een unaniem besluit aan de Europese Raad voorleggen.<sup>82</sup>

Ook voor het gemeenschappelijke defensiebeleid brengt de nauwere samenwerking geen soelaas: artikel 27B VEU bepaalt uitdrukkelijk dat zij geen betrekking kan hebben op vraagstukken die gevolgen hebben op militair of defensiegebied.<sup>83</sup> Voor crisisbeheersingsoperaties zal de EU derhalve niet om de – vooral onder druk van het Verenigd Koninkrijk gehandhaafde – unanimiteitsregel heen kunnen. Het wordt wel bijvoorbeeld mogelijk politiediensten naar Kosovo of verkiezingswaarnemers naar derde landen te sturen op basis van een nauwere samenwerking ter uitvoering van een gemeenschappelijk optreden of standpunt van de EU.

In de derde pijler lijkt nauwere samenwerking nog het beste mogelijk, ook voor externe actie van de Unie. Zoals in de communautaire pijler, is hier de angel waarin het Verdrag van Amsterdam voorzagt, namelijk de mogelijkheid dat de zaak bij unanimiteit door de Europese Raad moet worden beslecht, weggenomen: een lid van de Raad kan hoogstens verlangen dat de zaak aan de Europese Raad wordt voorgelegd, maar nadat dat is gebeurd, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid een machtiging geven voor de nauwere samenwerking.<sup>84</sup>

### Post-Nice: de internationale dimensie van het Witboek over Governance

In haar Witboek over Europese governance<sup>85</sup> van 25 juli 2001 wijdt de Commissie belangwekkende beschouwingen aan 'mondiale

<sup>73</sup> Zie ook L. Grørd, in casu, 376.

<sup>74</sup> Artikel 27A lid 1 VEU.

<sup>75</sup> A. Hatje (Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand', *Europarecht*, 2001, 162) gewaagt terecht van een 'versterkte Vollzugsusammenarbeit'.

<sup>76</sup> In die zin ook F. Fines, 'La réforme des coopérations renforcées', *Revue des Affaires Européennes*, 2000, (357), 367.

<sup>77</sup> Met uitzondering van de hypothese waarin de Raad een besluit neemt op basis van een gemeenschappelijke strategie: zie artikel 23 lid 2 eerste streepje VEU.

<sup>78</sup> Hiertegen kan dan weer ingebracht worden dat het 'gemeenschappelijke' karakter van het GBVB onder een nauwere samenwerking voor deze handelingen zou lijden. Daartoe zou het evenwel volstaan de voorwaarden van artikel 27A lid 1 VEU terzake toe te passen.

<sup>79</sup> Artikel 23 lid 2 tweede streepje, VEU.

<sup>80</sup> Zo het veerste van het nieuwe artikel 43 sub g VEU.

<sup>81</sup> Artikel 27C tweede alinea, VEU verwijst naar artikel 23 lid 2 tweede en derde alinea VEU. Ofschoon derhalve niet naar de eerste alinea van artikel 23 wordt verwezen, kan de verwijzing naar de derde alinea niet anders worden uitgelegd dan als een bevestiging dat het besluit op zichzelf met gekwalificeerde meerderheid wordt genomen.

<sup>82</sup> Artikel 23 lid 2 tweede alinea VEU, toepasselijk op grond van artikel 27C tweede alinea VEU.

<sup>83</sup> Voor een overzicht van de besprekingen en voorstellen terzake op de IGC, zie H. Bribosia, 'Les coopérations renforcées au lendemain du traité de Nice', *Revue du Droit de l'Union européenne*, 2001, (111), 132-133.

<sup>84</sup> Artikel 40A, lid 2, VEU.

<sup>85</sup> COM(2001) 428 def., tevens gepubliceerd in Pb. EG, 2001, C 287.

governance' en de bijdrage van de Unie daaraan. Volgens haar verwachten de burgers dat de Unie een krachtige rol speelt op het wereldtoneel en versterkt een succesvolle internationale actie de Europese identiteit en het belang van de gemeenschappelijke waarden binnen de Unie. De Unie moet volgens haar 'streven naar een grotere doeltreffendheid en legitimiteit van de mondiale beleidsvorming en werken aan de modernisering en hervorming op middellange en lange termijn van internationale en multilaterale instellingen', waarbij het doel is 'de doeltreffendheid van de multilaterale instellingen te vergroten en hun uitvoeringsbevoegdheden uit te breiden' en het internationale optreden aan te vullen met nieuwe instrumenten en benaderingen.<sup>86</sup> Maar om deze doelstellingen te bereiken moet de Unie, zo stelt de Commissie terecht, vaker met één stem kunnen spreken: 'Zij moet haar vertegenwoordiging in internationale en regionale fora versterken, ook op het gebied van economische en financiële governance en het milieu-, ontwikkelings- en mededingingsbeleid'.<sup>87</sup> De Commissie kondigt in het Witboek aan dat zij een herziening van de internationale vertegenwoordiging van de Unie zal voorstellen, 'zodat zij vaker met één stem kan spreken', en dit zowel in het kader van de bestaande verdragen als met het oog op verdragswijzigingen voor de volgende IGC.<sup>88</sup>

Die analyse kan men moeilijk tegenspreken en men kan de voorstellen van de Commissie met belangstelling tegemoet zien. Dat neemt niet weg dat men zich mijns inziens niet de luxe kan permitteren om, zoals het Witboek lijkt te impliceren<sup>89</sup>, in de eerste plaats de governance van de Unie intern succesvol te hervormen en om pas daarna op internationaal niveau veranderingen te bepleiten.<sup>90</sup> De gebeurtenissen van 11 september 2001 en daarna maken duidelijk dat het een verantwoordelijkheid van de Unie is om nu reeds grondig werk van deze mondiale governance te maken.<sup>91</sup> In dat opzicht kan worden toegejuicht dat de Europese Raad van Laken in de 'Verklaring van Laken' wijst op de noodzaak voor Europa om zijn verantwoordelijkheid op te nemen bij het besturen van de globalisering als 'mogelijkheid die de mondialisering ethisch wil omkaderen, dat wil zeggen inbedden in solidariteit en duurzame ontwikkeling'.

### Slotbeschouwingen

De conclusie kan kort zijn: het Verdrag van Nice bevat verscheidene bepalingen die ertoe strekken de Europese Unie te versterken als internationale actor. Ondanks de onnodige complexiteit van een aantal daarvan, kan de balans voorzichtig positief worden genoemd, mits de lidstaten de nieuwe actiemogelijkheden concreet aanwenden om van de Unie daadwerkelijk een bundelende kracht te maken in de wereld en de Unie in staat te stellen, zoals het Witboek van de Commissie aangeeft, een bijdrage te leveren tot een mondiale governance. Het luik 'externe betrekkingen' van de Unie en de Gemeenschap zal hoe dan ook in de toekomst sterk blijven evolueren; te hopen valt dat de debatten en onderhandelingen die in 2002-2004 zullen worden gevoerd, tot een grotere eenvoud, doorzichtigheid en doeltreffendheid terzake zullen leiden.

<sup>86</sup> Witboek, p.31-32.

<sup>87</sup> Witboek, p. 32.

<sup>88</sup> Witboek, p. 32.

<sup>89</sup> Witboek, p. 31.

<sup>90</sup> In dezelfde zin J. Duthéil de la Rochère, 'Quelques réflexions à propos du livre blanc de la Commission "gouvernance européenne"', *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, 2001, (10), 14-15

<sup>91</sup> Overigens kondigt de Commissie in het Witboek (p. 32) aan dat zij al in 2002 de discussie op gang zal brengen over de manier waarop de Unie kan bijdragen tot een uitgebreide hervorming van de multilaterale instellingen en de samenwerking en openheid tussen de internationale organisaties kan bevorderen.