



**Brussel, 12 december 2016
(OR. en)**

EUCO 37/16

LIMITE

JUR 602

ADVIES VAN DE RAADSADVOCAAT

Betreft: Ontwerpbesluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, over de associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds

- Vorm, rechtskarakter, gevolgen, en overeenstemming met de associatieovereenkomst

1. De tekst van een ontwerpbesluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, over de associatieovereenkomst met Oekraïne is geformuleerd op een wijze die recht doet aan de zorgen van de Nederlanders, die de Nederlandse premier na het referendum op 6 april 2016 heeft uiteengezet. Het doel van dit advies is om duidelijkheid te verkrijgen over zaken met betrekking tot de vorm, het rechtskarakter en de juridische gevolgen van het bovengenoemde ontwerpbesluit van de staatshoofden en regeringsleiders, alsook over de overeenstemming ervan met de overeenkomst.

2. De tekst is qua vorm opgesteld als een "*Besluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen*". Het betreft hier dus een besluit van de lidstaten van de Europese Unie met een intergouvernementeel karakter, en niet een besluit van de Europese Raad als instelling van de Europese Unie overeenkomstig artikel 15 VEU, in de zin van de vierde alinea van artikel 288 VWEU. De toevoeging van de zinsnede "*in het kader van de Europese Raad bijeen*" is uitsluitend bedoeld om te verduidelijken dat de staatshoofden en regeringsleiders van hun deelname aan een bijeenkomst van de Europese Raad – waarvan zij allen lid zijn – gebruik hebben gemaakt om hun besluit aan te nemen.

Uit de praktijk blijkt dat de staatshoofden en regeringsleiders in een aantal gevallen gebruik hebben gemaakt van besluiten die in dezelfde vorm werden aangenomen, bijvoorbeeld om hun intenties te verduidelijken, bepaalde bepalingen uit te leggen of een besluit te nemen over de zetels van instellingen en organen van de EU¹.

3. Met betrekking tot het rechtskarakter en de juridische gevolgen moet het ontwerpbesluit van de staatshoofden en regeringsleiders, in het onderhavige geval, net als in de eerdere gevallen, worden beschouwd als een instrument van internationaal recht, hoewel voor het besluit niet de vervulling vereist is van de formaliteiten die in het algemeen nodig zijn voor autonome overeenkomsten, door middel waarvan de lidstaten van de EU tot overeenstemming komen over de wijze waarop zij bepalingen van een handeling, waaraan zij anderszins alle zijn gebonden, interpreteren en binnen hun bevoegdheden zullen uitvoeren. Sommige van de vergelijkbare eerdere besluiten waren erop gericht bepaalde kwesties te verduidelijken en sommige bepalingen van de EU-verdragen te interpreteren, andere (zoals die inzake de zetels) waren gericht op de toepassing van bepalingen van de EU-verdragen.
4. Het bestaan van dergelijke instrumenten, en het feit dat zij deel uitmaken van het EU-acquis in brede zin, wordt met name onderkend in de akten van toetreding waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat nieuwe lidstaten van de EU zich in dezelfde situatie bevinden als de oude lidstaten ten aanzien van instrumenten met betrekking tot de Unie die in onderling overleg tussen de lidstaten zijn aanvaard². Noch in het internationale recht noch in het Unierecht is de omschrijving van een specifiek instrument, of het nu "besluit", "overeenkomst", "resolutie" of iets anders wordt genoemd, voldoende voor het bepalen van de rechtsgevolgen ervan. De doorslaggevende factoren zijn de inhoud van het instrument en de intentie van de opstellers. In het onderhavige geval blijkt zowel uit de titel van het instrument (besluit) als uit de inhoud de wil van de lidstaten rechtens door de overeenkomst gebonden te zijn wat betreft de manier waarop zij de associatieovereenkomst uitleggen en de wijze waarop zij de overeenkomst zullen toepassen.

¹ Zie bijvoorbeeld de besluiten van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, genomen in december 1992 en in juni 2009 voor het aanpakken van bepaalde problemen die door de regering van een lidstaat aan de orde waren gesteld na een referendum in die staat, of in onderlinge overeenstemming genomen besluiten van de vertegenwoordigers van de lidstaten, ook op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders, in december 1992, oktober 1993 en december 2003 over de plaats van de zetels van een aantal instellingen en organen van de Unie, in het kader van artikel 341 VWEU.

² Zie bijvoorbeeld artikel 3, lid 3, van de Akte van toetreding van Kroatië tot de EU. Evenzo worden in het ontwerp van Constitutioneel Verdrag, in het artikel over rechtscontinuïteit, als componenten van het acquis genoemd "de besluiten en akkoorden die overeengekomen zijn door de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen" (Artikel IV-438, lid 3).

5. Het huidige ontwerp verschilt alleen in die zin van de bovengenoemde eerdere gevallen dat het moet worden overeengekomen door de EU-lidstaten alleen, en derhalve niet door alle partijen bij de associatieovereenkomst waarnaar het besluit verwijst. Het is met name duidelijk dat, tenzij Oekraïne verklaart het besluit te aanvaarden, de bepalingen ervan geen interpretatief instrument kunnen zijn dat voor Oekraïne bindend is op grond van artikel 31, lid 2, onder b), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.
6. Het staat de staatshoofden en regeringsleiders echter vrij om hun goedkeuring te verlenen, namens de EU-lidstaten die partij zijn bij de associatieovereenkomst, aan een gemeenschappelijke uitleg van de wijze waarop zij een aantal bepalingen van deze overeenkomst zullen toepassen, en om onderling bindende werking te geven aan deze uitleg. Dit houdt uiteraard in dat het besluit geen elementen mag bevatten die de inhoud van de rechten en verplichtingen die in de overeenkomst staan, wijzigen. Evenmin mag dit besluit een voorbehoud vormen of bevatten in de zin van de artikelen 19 tot en met 23 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, alleen al omdat dit de lidstaten ertoe zou verplichten de vaststelling van het besluit te onderwerpen aan de grondwettelijke procedures voor de sluiting van verdragen, en bijgevolg de voltooide procedures te heropenen.
7. Maar, zoals hieronder aangegeven, wijzigt het ontwerpbesluit niets aan de inhoud van de overeenkomst en vormt het evenmin een voorbehoud ten aanzien van de overeenkomst. Niettemin heeft het besluit de rechtskracht om, net als tussen de lidstaten van de EU, bepaalde interpretaties uit te sluiten die aan de formulering van de overeenkomst zouden kunnen worden gegeven, evenals bepaalde vormen van maatregelen die op grond ervan zouden kunnen worden overwogen. Indien het Hof van Justitie van de EU in de toekomst de bepalingen van de associatieovereenkomst zou moeten interpreteren, zou het Hof het ontwerpbesluit ook kunnen gebruiken om te beoordelen wat de intenties van de lidstaten waren met betrekking tot het toepassingsgebied van de verbintenissen die zij zijn aangegaan toen zij partij bij de overeenkomst werden.

8. Met betrekking tot de conformiteit met de associatieovereenkomst blijkt uit een analyse van de zes paragrafen (A tot en met F) van het ontwerpbesluit dat zij niet in strijd zijn met bepalingen van de associatieovereenkomst. Deze paragrafen bevatten een uiteenzetting van de gemeenschappelijk uitleg van de staatshoofden en regeringsleiders van de EU-lidstaten op een wijze die, in het licht van het voorwerp en het doel van de overeenkomst, verenigbaar is met de betekenis van de termen ervan en met hun context.³
9. Niets in de associatieovereenkomst is gericht op het verlenen van de status van kandidaat-lidstaat aan Oekraïne, noch op het verstrekken van collectieve veiligheidsgaranties, noch op het verlenen van rechten aan Oekraïners die zouden indruisen tegen het in artikel 79, lid 5 VWEU, vastgelegde recht van de lidstaten van de EU om zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar arbeid te verrichten, noch op het vragen om bijkomende financiële steun van de EU-lidstaten voor Oekraïne.
10. Derhalve zijn de paragrafen die de inhoud vormen van het ontwerpbesluit in overeenstemming met de associatieovereenkomst, ook de paragrafen die het belang memoreren van, evenals het toezicht op, de vervulling van hun verplichting door de partijen overeenkomstig artikel 478 van de overeenkomst. Er zou dan ook geen belemmering zijn voor het Hof van Justitie om op deze paragrafen een beroep te doen als het Hof werd gevraagd de relevante bepalingen van de overeenkomst uit te leggen.

³ Artikel 31 van het Verdrag van Wenen van 1969 inzake het verdragenrecht: *“Een verdrag moet te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het Verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van het Verdrag”*.