



Commissie juridische zaken
Voorzitter

4.12.2009

De heer Juan Fernando López Aguilar
Voorzitter
Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies over de rechtsgrondslag van:

1. het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban (COM(2009)0187 – C7-0011/2009 – 2009/0055(CNS))
2. het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 314/2004 van de Raad betreffende bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (COM(2009)0395 – 2009/0111(CNS))
3. het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Somalië (COM(2009)0393 – C7-0129/2009 – 2009/0114(CNS))

Geachte heer López Aguilar,

Bij schrijven dd 16 november 2009 verzocht u de Commissie juridische zaken overeenkomstig artikel 37, lid 2, van het Reglement na te gaan of de hierboven genoemde voorstellen van de Commissie op de juiste rechtsgrondslag zijn gebaseerd.

In uw brief stelde u vragen omtrent de rechtsgrondslag van de drie hierboven genoemde voorstellen. U lichtte toe dat uw commissie van de Commissie en het Zweedse voorzitterschap had vernomen dat die voorstellen na inwerkingtreding van het Verdrag van

Lissabon zouden komen te berusten op artikel 215, onder Titel IV "Beperkende maatregelen" van het Vijfde Deel "Extern optreden van de Unie" van het VWEU. Volgens deze rechtsgrondslag zou raadpleging van het Parlement niet verplicht zijn.

U verzocht de commissie vervolgens om uit hoofde van haar bevoegdheid voor rechtsgrondslagkwesties de volgende vragen te beantwoorden:

- "1. Wat is, gelet op doel en inhoud van de drie voorstellen, de juiste rechtsgrondslag na inwerkingtreding van het Verdrag of Lissabon?"
2. Zou althans voor één van die voorstellen een dubbele rechtsgrondslag (artikelen 75 en 215 VWEU) in aanmerking kunnen komen?
3. Kunt u het begrip 'facultatieve raadpleging' van het Europees Parlement nader toelichten (zie de 'Verklaring van de Europese Raad van Stuttgart over de Europese Unie' van 19 juni 1983, waarin sprake was van een dergelijke facultatieve raadpleging in internationale aangelegenheden, ook bij stilzwijgen van de Verdragen)?"

Algemene overwegingen

Alle handelingen van de Europese Unie moeten gebaseerd zijn op een rechtsgrondslag waarin het Verdrag van Lissabon voorziet. De rechtsgrondslag is bepalend voor de materiële bevoegdheid van de Unie, en regelt nader hoe die bevoegdheid kan worden uitgeoefend, namelijk met welk(e) wetgevingsinstrument(en) en volgens welke besluitvormingsprocedure.

De keuze van de juiste rechtsgrondslag is belangrijk, want enerzijds is de keuze van de rechtsgrondslag volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van constitutionele betekenis, omdat de Unie functioneert volgens het principe van toebedeelde bevoegdheden, dat wil zeggen dat de Unie alleen kan optreden waar het Verdrag haar daartoe machtigt.¹ Anderzijds is deze keuze ook belangrijk voor het Europees Parlement, want bepalend voor diens rol in de wetgevingsprocedure.

Volgens de rechtspraak houdt de keuze van de rechtsgrondslag geen subjectieve beoordeling in. Bij de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor een bepaalde handeling gelden volgens die rechtspraak een aantal vaste criteria. Die keuze moet berusten op objectieve factoren die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing, zoals het doel, het voorwerp en de inhoud van de wetgevingshandeling.² Zaken als het verlangen van de instelling naar meer betrokkenheid bij de besluitvorming rond een bepaalde handeling, werk dat in ander verband reeds is gedaan op het werkterrein waartoe de handeling behoort, of de context waarbinnen de handeling is vastgesteld, werden daarbij niet relevant bevonden.³

De voorgestelde rechtsgrondslag vóór Lissabon

Aanvankelijk werden de artikelen 60, 301 en 308 EG-Verdrag voorgesteld als rechtsgrondslag voor de drie maatregelen. Dat is nu, sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon per 1 december, nog slechts van historisch belang.

¹ Advies 2/00 van 6 december 2001 over het Cartagena-protocol, Jurispr. 2001, blz. I-9713.

² Zie bv. zaak C-269/97 *Commissie/Raad*, Jurispr. 2000, blz. I-2257, punt 43.

³ Zaak C-269/97 *Commissie/Raad*, Jurispr. 2000, blz. I-2257, punt 44.

Artikel 60

1. Indien in gevallen als bedoeld in artikel 301, een optreden van de Gemeenschap nodig wordt geacht, kan de Raad volgens de procedure van artikel 301 ten aanzien van de betrokken derde landen de nodige urgente maatregelen betreffende het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer nemen.

(...)

Artikel 301

Ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, is vastgesteld, meebrengt dat de Gemeenschap moet optreden om de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, neemt de Raad de nodige urgente maatregelen. De Raad besluit hiertoe met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, op voorstel van de Commissie.

Artikel 308

Indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement de passende maatregelen.

De rechtsgrondslag na inwerkingtreding van Lissabon

De Commissie en het Zweedse Voorzitterschap stellen voor de drie maatregelen te baseren op artikel 215 VWEU, dat als volgt luidt:

Vijfde deel - Extern optreden van de Unie

TITEL IV - Beperkende maatregelen

Artikel 215

1. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, stelt de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen vast. De Raad stelt het Europees Parlement daarvan in kennis.

2. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit daarin voorziet, kan de Raad volgens de in lid 1 bedoelde procedure jegens natuurlijke personen,

rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vaststellen.

3. De in dit artikel bedoelde handelingen bevatten de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen.¹

De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken vraagt tevens, of die rechtsgrondslag kan worden gebruikt in combinatie met artikel 75 VWEU:

Derde deel- Het beleid en intern optreden van de Unie

Titel V- De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 75 (oud artikel 60 VEG)

Indien zulks noodzakelijk is om de in artikel 67 genoemde doelstellingen te verwezenlijken, wat betreft de preventie en de bestrijding van terrorisme en aanverwante activiteiten, stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen een kader vast voor beheersmaatregelen met betrekking tot het kapitaal- en betalingsverkeer, zoals het bevriezen van tegoeden, financiële activa of economische baten waarvan de bezitters, de eigenaars of de houders natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten zijn.

De Raad stelt op voorstel van de Commissie maatregelen vast ter uitvoering van het in de eerste alinea bedoelde kader.

De in dit artikel bedoelde handelingen bevatten de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen².

Doel en inhoud van de voorgestelde maatregelen

1. Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban (COM(2009) 187 def)

Op 27 mei 2002 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan Verordening (EG) nr. 881/2002 waarmee een aantal elementen van de Resoluties 1267(1999) en 1390(2002) van de VN-Veiligheidsraad ten uitvoer werden gelegd, met name de bevrozing van tegoeden en economische middelen van personen en entiteiten die worden genoemd in een daartoe door de VN opgestelde lijst.

De belangrijkste wijzigingen betreffen de volgende punten:

- **de definitie van “terroristische groep”** in artikel 2, lid 1, van Kaderbesluit van de Raad 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding wordt verruimd. Met het oog hierop zijn in

¹ Benadrukking door auteur.

² Benadrukking door auteur.

bijlage I de natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten, lichamen en groepen opgenomen die door de VN-Veiligheidsraad of het Sanctiecomité zijn aangewezen als hebbende banden met Usama bin Laden, het Al Qaida-netwerk en de Taliban;

- **betere informatie:** De Commissie moet in staat zijn een besluit te nemen, voordat zij de betrokken personen, entiteiten, lichamen of groepen van de redenen voor plaatsing op de lijst in kennis stelt. De redenen voor plaatsing op de lijst dienen evenwel onmiddellijk na de bekendmaking van dat besluit aan de betrokken personen, entiteiten, lichamen of groepen te worden meegedeeld, zodat deze effectief hun mening kunnen geven. Hoewel de Commissie ernaar dient te streven de redenen voor plaatsing op de lijst rechtstreeks aan de betrokken personen, entiteiten, lichamen en groepen mee te delen, kan een dergelijke kennisgeving in sommige gevallen onmogelijk zijn wanneer contactgegevens onvolledig zijn of geheel ontbreken. In dergelijke gevallen dient een kennisgeving in het Publicatieblad te worden bekendgemaakt om de betrokkenen te informeren over de toepasselijke procedures;
- **verbod van alle vormen van hulp bij militaire activiteiten:** een nieuw artikel bepaalt dat er een verbod geldt op de directe of indirecte verstrekking aan de in bijlage I genoemde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten, lichamen of groepen van technisch advies, bijstand of opleiding in verband met militaire activiteiten en meer in het bijzonder opleiding en bijstand in verband met de vervaardiging, het onderhoud of het gebruik van wapens en bijbehorend materieel van enigerlei aard;
- **wijziging van de lijst van de Verenigde Naties:** wanneer de Verenigde Naties besluiten een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit, lichaam of groep van de lijst te schrappen, of de identificatiegegevens van een op de lijst geplaatste persoon, entiteit, lichaam of groep te wijzigen, moet de Commissie bijlage I dienovereenkomstig aanpassen;
- **behandeling van gerubriceerde informatie:** wanneer de Verenigde Naties of een bepaald land gerubriceerde informatie verstrekken, verwerkt de Commissie deze informatie overeenkomstig Besluit 2001/844/EG, EGKS, Euratom van 29 november 2001 en, voor zover van toepassing, volgens de overeenkomst tussen de Europese Unie en het verstreckende land inzake de beveiliging van gerubriceerde gegevens. Documenten die zijn gerubriceerd op een niveau dat overeenstemt met 'EU Top Secret', 'EU Secret' of 'EU Confidential', worden niet vrijgegeven zonder toestemming van de verstrekker;
- **verwerking van gegevens met betrekking tot strafbare feiten:** de Commissie kan relevante gegevens die betrekking hebben op strafbare feiten die zijn gepleegd door natuurlijke personen op de lijst, en op strafrechtelijke veroordelingen of veiligheidsmaatregelen betreffende dergelijke personen, alleen verwerken voor zover deze verwerking noodzakelijk is voor de voorbereiding van een motivering en voor het onderzoek van de ter zake gemaakte opmerkingen van de betrokken natuurlijke persoon, mits passende en specifieke waarborgen worden geboden. Dergelijke gegevens worden niet openbaar gemaakt of uitgewisseld.

2. Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 314/2004 van de Raad betreffende bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (COM(2009) 395 def)

Op 18 februari 2002 besloot de Raad beperkende maatregelen in te stellen ten aanzien van Zimbabwe, zulks naar aanleiding van de ernstige schendingen van de mensenrechten zoals de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en van vreedzame vergadering (Gemeenschappelijk Standpunt 2002/145/GBVB). De Raad bleef ook nadien bezorgd over de mensenrechtensituatie in Zimbabwe en besloot in zijn Gemeenschappelijk Standpunt 2004/161/GBVB de beperkende maatregelen tegen Zimbabwe te verlengen en te wijzigen.

In Gemeenschappelijk Standpunt 2004/161/GBVB was bepaald dat de bevroering van tegoeden en economische middelen zich richtte tegen "individuele leden van de regering van Zimbabwe en van de in de bijlage genoemde, met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen". Bij Gemeenschappelijk Standpunt 2008/632/GBVB verruimde de Raad de werkingssfeer hiervan door de toevoeging: "dan wel van andere natuurlijke of rechtspersonen wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen".

Verordening (EG) nr. 314/2004 zorgt voor de toepassing van de beperkende maatregelen die in Gemeenschappelijk Standpunt 2004/161/GBVB waren vastgesteld. Die verordening regelt de bevroering van tegoeden en economische middelen van natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die niet geassocieerd zijn met het heersende bewind in Zimbabwe. De bedoeling van Verordening (EG) nr. 314/2004 is de ernstige schendingen van de mensenrechten in Zimbabwe te doen beëindigen door tegen de regering van Zimbabwe, degenen die eerstverantwoordelijk zijn en degenen die dergelijke schendingen begaan, beperkende maatregelen toe te passen.

Daarnaast is er een bepaling die duidelijkheid verschaft omtrent de behandeling van gerubriceerde informatie die kan worden aangeleverd ter onderbouwing van besluiten in de zin van de bijlage bij Gemeenschappelijk Standpunt 2004/161/GBVB.

Voor een zo groot mogelijke rechtszekerheid binnen de Gemeenschap, moeten de namen en andere relevante gegevens over de natuurlijke personen van wie of rechtspersonen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden krachtens Verordening (EG) nr. 314/2004 bevroren dienen te worden, openbaar worden gemaakt. De verwerking door de Commissie van relevante gegevens die betrekking hebben op strafbare feiten die zijn gepleegd door natuurlijke personen op de lijst, en op strafrechtelijke veroordelingen of veiligheidsmaatregelen betreffende dergelijke personen, dient te worden toegestaan, mits er passende en specifieke waarborgen worden geboden.

3. Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Somalië (COM(2009) 393 def)

Het voorstel behelst de invoering van beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de situatie in Somalië.

Op 20 november 2008 hechtte de VN-Veiligheidsraad zijn goedkeuring aan Resolutie 1844(2008) waarbij het algemene en volledige wapenembargo tegen Somalië werd bevestigd en verdere beperkende maatregelen werden ingevoerd tegen personen die handelingen verrichten of steunen die de vrede, de veiligheid of de stabiliteit van Somalië bedreigen, die het wapenembargo hebben geschonden, of die de levering van humanitaire bijstand aan Somalië belemmeren. De aanvullende beperkende maatregelen behelzen inreisbeperkingen en

financiële beperkende maatregelen tegen personen en entiteiten die door het bevoegde VN-Sanctiecomité zijn vermeld. Naast het van kracht zijnde algemene wapenembargo stelt de resolutie een specifiek verbod in op de directe of indirecte levering, verkoop of overdracht van wapens en militaire uitrusting, alsook een specifiek verbod op de verstrekking van daarmee verband houdende bijstand en diensten, aan de door het Comité genoemde personen en entiteiten.

Bij Gemeenschappelijk Standpunt 2009/138/GBVB werden de beperkende maatregelen die sinds 2002 van kracht waren, bevestigd en werden bovendien aanvullende maatregelen ingevoerd tegen personen en entiteiten die door het VN-Sanctiecomité waren aangewezen. Sommige van de maatregelen in het Gemeenschappelijk Standpunt 2009/138/GBVB, namelijk het verbod op het verstrekken van technische en financiële bijstand en andere dienstverleningen voor militaire activiteiten aan de door het VN-Sanctiecomité opgesomde personen en entiteiten, en de bevrozing van tegoeden en economische middelen van die personen en entiteiten, vielen evenwel binnen de werkingssfeer van het EG-Verdrag. Bij Verordening (EG) nr. 147/2003 van de Raad werd een algemeen verbod ingesteld op het verstrekken van technisch advies, van bijstand, opleiding, de financiering of financiële bijstand in verband met militaire activiteiten, aan enige persoon, entiteit of lichaam in Somalië.

Het voorstel houdt in dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit, of lichaam die in de verordening nader worden vermeld, worden bevroren. Er mogen hun geen tegoeden of economische middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld.

In bijlage I worden natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen vermeld, die overeenkomstig Resolutie 1844 (2008) van de VN-Veiligheidsraad zijn aangewezen door de VN-Veiligheidsraad of het Sanctiecomité.

Bij wijze van uitzondering kunnen de in bijlage II bedoelde bevoegde autoriteiten van de lidstaten op door hen passend geachte voorwaarden toestemming geven voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, of voor de beschikbaarstelling van bepaalde tegoeden of economische middelen, indien de betrokken bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat de tegoeden of economische middelen nodig zijn ter dekking van de basisbehoeften van de in bijlage I genoemde personen en de familieleden die van hen afhankelijk zijn, zoals voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, enz.

Ook bevat het voorstel een verbod op de directe of indirecte verstrekking aan de in bijlage I genoemde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen van: technische bijstand in verband met militaire activiteiten of met de levering, verkoop, overdracht, fabricage, het onderhoud of gebruik van goederen en technologie die zijn opgenomen in de Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen. Voorts wordt financiering of financiële bijstand in verband met militaire activiteiten verboden.

Het arrest in de zaak Kadi

In zijn arrest in zaak C-402/05 P, Yassin Abdullah Kadi en Al Barakaat International

Foundation/Raad en Commissie¹ handhaafde het Hof van Justitie de artikelen 60, 301 en 308 EG-Verdrag als rechtsgrondslag voor Verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban. Het Hof erkende echter de noodzaak van bescherming van de fundamentele rechten van requiranten, die hadden geklaagd over inbreuk op hun rechten op wederhoor en op daadwerkelijke rechtsbescherming.

De artikelen 75 en 215 van het Verdrag van Lissabon

Het Verdrag van Lissabon kent een duidelijk onderscheid tussen sancties die voortvloeien uit de autonoom door de EU beheerde lijsten, die onder artikel 75 VWEU vallen en tot het interne optreden van de Unie behoren, en de sancties van het VN-Sanctiecomité, die onder artikel 215 VWEU vallen en ressorteren onder het externe optreden van de Unie.

Bij artikel 75 is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing. Aan het Parlement en de Raad komt de bevoegdheid toe om "een kader [vast te stellen] voor beheersmaatregelen met betrekking tot het kapitaal- en betalingsverkeer, zoals het bevriezen van tegoeden, financiële activa of economische baten waarvan de bezitters, de eigenaars of de houders natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-staatelijke groepen of entiteiten zijn", maar de Raad kan zelfstandig specifieke uitvoeringsmaatregelen vaststellen.

In het geval van artikel 215 handelt de Raad bij gekwalificeerde meerderheid, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie. Hij hoeft het Parlement alleen te informeren. Artikel 352 VWEU, dat in de plaats komt van artikel 308 EG-Verdrag, speelt hier geen rol meer want volgens lid 4 is dit artikel in de sfeer van het GBVB niet van toepassing.

Wat de onderhavige voorstellen betreft, kunnen de voorstellen voor verordeningen van de Raad houdende bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe en bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Somalië alleen op artikel 215 VWEU worden gebaseerd, omdat zij op de betrekkingen met specifieke derde landen zien en op de in die derde landen heersende situatie zijn toegespitst.

Wat evenwel het voorstel betreft voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban, valt op zijn minst iets te zeggen voor artikel 75 als juiste rechtsgrondslag, omdat de verordening strekt tot voorkoming en bestrijding van terrorisme en daarmee verband houdende activiteiten van niet-staatelijke groepen. Bovendien is in dit verband moeilijk een scheidslijn te trekken tussen "externe" en "interne" bedreigingen, omdat leden van zulke organisaties zich binnen de EU met terrorisme kunnen bezighouden, en zelfs EU-burgers kunnen zijn. De bestrijding van terrorisme, het oogmerk en doel van dit voorstel, vergt niet alleen extern optreden van de zijde van de EU.

Bovendien vormt het terrorisme een bedreiging voor de universele waarden van menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit, eerbiediging van de rechten van de mens en

¹ Jurispr. 2008, blz. I-6351.

van de fundamentele vrijheden van de ingezetenen in de EU¹. Het belang van terrorismebestrijding als interne EU-doelstelling is expliciet vastgelegd in artikel 75 van het Verdrag van Lissabon. Hierin komt de bedoeling van de lidstaten tot uiting om samen te werken bij het opleggen van maatregelen als bevrozing van tegoeden, financiële activa of economische baten in het kader van de terrorismebestrijding. Terrorisme kan ook binnen het EU-gebied plaatsvinden, en dus kan worden gesteld dat artikel 75, als *lex specialis* ten opzichte van artikel 215, wegens de *ratione materiae* van terrorismebestrijding, de rechtsgrondslag moet zijn voor deze voorgestelde verordening.

Van combinatie van de twee rechtsgrondslagen ex artikelen 215 en 75 VWEU kan echter geen sprake zijn, want het gaat hier om twee onderling onverenigbare wetgevingsprocedures. In het geval van artikel 215, handelt de Raad bij gekwalificeerde meerderheid, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, *en hoeft het Europees Parlement alleen van de maatregelen in kennis te worden gesteld. In het geval van artikel 75 handelen het Europees Parlement en de Raad door uitvaardiging van verordeningen, volgens de gewone wetgevingsprocedure.*

Voorts valt op te merken dat beide artikelen eenzelfde bepaling bevatten : *De in dit artikel bedoelde handelingen bevatten de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen.* Zoals zij er nu liggen, voldoet geen van de drie voorstellen aan dat vereiste. Voorts is de commissie van mening dat in het licht van het arrest *Kadi* en van de eis van samenhang en consistentie die aan alle wetgevende handelingen van de EU wordt gesteld waar het gaat om eerbiediging van de grondrechten, de in de beide artikelen voorkomende bepalingen inzake juridische waarborgen in ieder geval moeten worden gecoördineerd, en er is dan ook alle reden om een mechanisme in het leven te roepen waarbij de Raad en het Parlement beide worden ingeschakeld om voor die coördinatie zorg te dragen.

Dat aan dit vereiste van de nodige juridische waarborgen niet is voldaan, en dat het in alle drie gevallen om voorstellen van de Commissie gaat en niet van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie gezamenlijk, maakt de voorstellen gebrekkig zodat zij niet kunnen worden goedgekeurd op de grondslag van artikel 215.

De vraag over “facultatieve raadpleging”

Het Europees Parlement is slechts in beperkte mate betrokken bij het gemeenschappelijke buitenlandse en veiligheidsbeleid. In het verleden is echter in zeker opzicht wel gezorgd voor een informele betrokkenheid van het Europees Parlement. In de *plechtige verklaring over de Europese Unie* die op 19 juni 1983 in Stuttgart door de staats- en regeringsleiders werd getekend, werd een *facultatieve* raadpleging van het Europees Parlement ingeruimd.² Paragraaf 2.3.7 van die verklaring luidt als volgt:

Naast de door de Verdragen voorgeschreven raadplegingen voor bepaalde internationale overeenkomsten, wordt het advies van het Europees Parlement ingewonnen:

– bij sluiting van andere belangrijke internationale overeenkomsten door de

¹ Zie Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding .

² Plechtige verklaring over de Europese Unie (Stuttgart, 19 juni 1983), Bulletin van de Europese Gemeenschappen, juni 1983, No 6, pp. 24-29.

http://www.ena.lu/solemn_declaration_Europese_Unie_stuttgart_19_june_1983-2-7725.pdf

*Gemeenschap,
– bij toetreding van een Staat tot de Europese Gemeenschap.
De bestaande procedures voor het geven van vertrouwelijke en informele informatie aan het Europees Parlement over de voortgang van de onderhandelingen worden, rekening houdende met de spoedvereisten, uitgebreid tot alle belangrijke internationale overeenkomsten die door de Gemeenschappen worden gesloten.*

Het ging hier om een eenzijdige en onverplichte verklaring. Waar nu het Verdrag van Lissabon de deelname van het Europees Parlement aan de sluiting van internationale overeenkomsten verzekert, terwijl artikel 215 VWEU uitdrukkelijk bepaalt dat het Europees Parlement alleen hoeft te worden geïnformeerd, kan de conclusie niet anders luiden dan dat het de specifieke bedoeling van de lidstaten is geweest om de betrokkenheid van het Europees Parlement te beperken waar het gaat om maatregelen ex artikel 215 VWEU. Facultatieve raadpleging van het Parlement is niets meer dan wat het woord zegt, namelijk een vrijwillige beslissing van de Raad om het Parlement te raadplegen zonder daartoe te zijn verplicht. Er bestaat daarom in het kader van artikel 215 VWEU geen rechtsgrondslag voor facultatieve raadpleging van het Parlement.

Nu er geen raadpleging van het Parlement zal plaatsvinden, en gezien de identieke bepaling in de artikelen 75 en 215 luidende *De in dit artikel bedoelde handelingen bevatten de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen, zou het Parlement kunnen proberen de Raad te bewegen tot een* interinstitutioneel akkoord in de zin van artikel 295 VWEU voor de coördinatie van die waarborgen. Een dergelijk akkoord zou ingevolge het Verdrag van Lissabon juridisch bindend kunnen zijn. Of een dergelijk akkoord kan worden bereikt is echter niet zozeer een juridische als wel een politieke kwestie.

Niet alleen zou hiermee een zekere mate van deelname door het Europees Parlement worden bereikt, maar ook zou dit de doelstellingen van de Europese Unie dichterbijbrengen zoals die in het Verdrag van Lissabon zijn vastgelegd, in het bijzonder het waarborgen van het hoogste niveau van bescherming van de mensenrechten en het beginsel van representatieve democratie. Voorts moet worden bedacht dat de Europese Unie ingevolge de artikelen 7 en 8 VWEU dient toe te zien op de samenhang tussen haar verschillende beleidsmaatregelen en optredens en de opheffing van ongelijkheden, rekening houdend met het geheel van haar doelstellingen.

De commissie heeft deze vragen behandeld in haar vergadering van 3 november 2009.

In die vergadering besloot de Commissie juridische zaken met algemene stemmen, met 13 stemmen voor en 0 onthoudingen¹, tot de volgende aanbeveling:

1. De juiste rechtsgrondslag voor het *voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 314/2004 van de Raad betreffende bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (COM(2009) 395 def)* en het *voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende*

¹ Bij de stemming waren aanwezig: Luigi Berlinguer (fungerend voorzitter, rapporteur voor advies), Raffaele Baldassarre (ondervoorzitter), Sebastian Valentin Bodu (ondervoorzitter), Evelyn Regner (ondervoorzitter), Rainer Wieland, Tadeusz Zwiefka, Bernhard Rapkay, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström, Dimitar Stoyanov, Kurt Lechner, Eva Lichtenberger.

maatregelen tegen sommige natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen in het licht van de situatie in Somalië (COM(2009) 393 def) is artikel 215 VWEU.

2. Om een maatregel te kunnen vaststellen op de grondslag van artikel 215 VWEU, moet echter aan een aantal voorwaarden zijn voldaan:

(a) er moet sprake zijn van een besluit, vastgesteld overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie, tot verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen;

(b) de maatregel moet zijn gebaseerd op een gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie;

(d) de maatregel moet de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen omvatten.

Aan deze voorwaarden is niet voldaan en in zoverre zijn deze voorstellen gebrekkig.

3. De juiste rechtsgrondslag voor het *voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 881/2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban (COM(2009) 187 def) is artikel 75 VWEU.*
4. Van een dubbele rechtsgrondslag, bestaande uit de artikelen 75 en 215 VWEU, kan geen sprake zijn, omdat deze bepalingen in twee onderling onverenigbare wetgevingsprocedures voorzien.
5. Er bestaat in het kader van artikel 215 VWEU geen rechtsgrondslag voor facultatieve raadpleging van het Parlement .

Hoogachtend,

Klaus-Heiner Lehne