



Brussel, 22 september 2016
(OR. en)

12478/16

LIMITE

CRS CRP 29	AELE 72
MERTENS 3	COWEB 95
JUR 464	MOG 106
COPS 278	MAMA 190
ELARG 92	CONUN 181
CORLX 370	COAFR 249
COJUR 15	ACP 129
COMAR 12	COLAC 70
COSCE 3	COHAFA 61
COTRA 20	DEVGEN 203
COEST 234	PROBA 17
COASI 195	

INFORMATIEVE NOTA

van:	de Juridische dienst
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers (2e deel)
Betreft:	Zaak voor het Hof van Justitie van de Europese Unie: - Arrest van het Hof (Grote kamer) in zaak C-660/13, Raad van de Europese Unie tegen Europese Commissie

I. INLEIDING

- Op 28 juli 2016 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "HvJ-EU"), in zijn samenstelling van Grote Kamer, een arrest gewezen in zaak C-660/13, *Raad van de Europese Unie tegen Europese Commissie*. Bij dit arrest is Besluit C(2013) 6355 final van de Commissie van 3 oktober 2013 betreffende de ondertekening van een addendum, betreffende Kroatië, bij het memorandum van overeenstemming over een financiële bijdrage van de Zwitserse bondsstaat ("het nietig verklaarde besluit") nietig verklaard, met dien verstande dat de gevolgen van het besluit worden gehandhaafd totdat het wordt vervangen.

2. Het HvJ-EU oordeelde dat de Commissie onrechtmatig heeft gehandeld door zonder voorafgaande machtiging van de Raad het nietig verklaarde besluit (waarbij twee Commissie-leden werden gemachtigd het addendum namens de Unie te ondertekenen) vast te stellen en tot ondertekening ervan over te gaan. Zodoende heeft het Hof de procedures voor het voeren van onderhandelingen over en het ondertekenen van niet-verbindende instrumenten tussen de Unie en derde partijen verduidelijkt.
3. De Commissie betoogde dat wanneer de inhoud van zulke instrumenten een bestaand EU-beleidsstandpunt weerspiegelt, geen voorafgaande machtiging van de Raad vereist is voor de ondertekening ervan. De Commissie voerde aan dat zelfs wanneer de inhoud van het instrument geen bestaand standpunt van de EU weerspiegelt, zij de Raad om machtiging moet verzoeken ter zake van de inhoud van het instrument, maar niet voor de ondertekening ervan. De Commissie was dus van oordeel dat zij louter op grond van artikel 17, lid 1, VEU het recht had een dergelijk instrument autonoom namens de Unie te ondertekenen.
4. Volgens de Raad was het besluit tot ondertekening van een niet-verbindend instrument met een derde partij *op zichzelf* een daad van beleidsvorming, zodat voorafgaande machtiging - door de Raad - voor de ondertekening vereist was, ongeacht of het instrument inhoudelijk overeenkwam met bestaand beleid.
5. Het Hof van Justitie schaarde zich achter het standpunt van de Raad en voerde aan dat het nietig verklaarde Commissiebesluit de grenzen van de bevoegdheden van de Commissie overschrijdt en strijd oplevert met artikel 13, lid 2, VEU.

II. ACHTERGROND

6. De Raad verzocht om nietigverklaring van het bestreden besluit, weliswaar met handhaving van de gevolgen ervan totdat het is vervangen. Ter ondersteuning van zijn beroep voerde de Raad twee middelen aan:
 - schending door de Commissie van het beginsel van bevoegdheidstoedeling tussen de instellingen en, bijgevolg, van het beginsel van het institutionele evenwicht, doordat het bestreden besluit is vastgesteld zonder voorafgaande machtiging door de Raad; en
 - schending door de Commissie van het beginsel van loyale samenwerking door haar manier van handelen die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit en de ondertekening van het addendum.
7. De Raad werd ondersteund door tien lidstaten (FR, CZ, DE, PL, NL, GR, UK, HU, FI, LT).
8. Advocaat-generaal E. Sharpston had in haar advies van 26 november 2015 geconcludeerd dat het besluit van de Commissie nietig verklaard moet worden wegens schending van het beginsel van het institutionele evenwicht.

III. ARREST

9. Het HvJ-EU stelt in de punten 37-39 van zijn arrest dat de Commissie een expliciete machtiging door de Raad nodig heeft om te kunnen overgaan tot ondertekening van een niet-verbindend instrument. Met andere woorden: de Commissie heeft niet het recht om, op grond van haar bevoegdheid tot externe vertegenwoordiging van de Unie bedoeld in artikel 17, lid 1, VEU, een niet-verbindend instrument te ondertekenen. Het besluit om een dergelijk instrument te ondertekenen vereist dat de Raad de belangen van de Unie in het kader van de betrekkingen met de betrokken derde partij beoordeelt, conform de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen en de beginselen en de doelstellingen van het externe optreden van de Unie.

10. Verder stelt het HvJ-EU in punt 40 van zijn arrest dat een besluit tot ondertekening van een niet-verbindend instrument altijd en als zodanig een daad van beleidsvorming is en in die zin door de Raad moet worden uitgewerkt, overeenkomstig artikel 16, lid 1, tweede zin, VEU en artikel 16, lid 6, derde alinea, VEU.
11. In de punten 41 en 43 van zijn arrest betoogt het HvJ-EU dat een dergelijke beleidsvormende handeling vereist dat de Raad - op basis van de tekst van het niet-verbindend instrument zoals die uit de onderhandelingen voortvloeit - beoordeelt of het overeengekomen instrument nog steeds de belangen van de Unie dient.
12. In het verlengde daarvan is het HvJ-EU in punt 43 van zijn arrest van mening dat het feit alleen dat de inhoud van het onderhandelde niet-verbindende instrument overeenkomt met de door de Raad voordien gegeven onderhandelingsopdracht, niet ter zake doet voor het besluit tot ondertekening van het instrument, hetgeen betekent dat dit feit geenszins kan worden begrepen als impliciete machtiging voor de Commissie om het instrument te ondertekenen. Deze redenering is *a fortiori* van toepassing wanneer wordt aangevoerd dat de inhoud van het instrument overeenkomt met andere beleidsstandpunten die eerder door de Raad in een andere context zijn ingenomen.
13. Ten slotte is het Hof in punt 42 (samen gelezen met de punten 39 en 40) van mening dat het beoordelen en omschrijven van de belangen van de Unie door de Raad, als onderdeel van het bepalen van het buitenlands beleid van de Unie, mede inhoudt dat een besluit wordt genomen over het openen van de onderhandelingen over een niet-verbindend instrument. Wil een besluit tot het openen van onderhandelingen zin hebben, dan moet het noodzakelijkerwijs mede omvatten de tegenpartijen waarmee onderhandelingen passend worden geacht, en de kwestie of kwesties die in het instrument moeten worden opgenomen.

IV. GEVOLGEN

14. De Commissie moet nu een nieuw besluit vaststellen; het addendum blijft echter van kracht en kan verder worden toegepast.
15. Meer in het algemeen is nu door het HvJ-EU bevestigd dat de Raad, als onderdeel van zijn beleidsmakende rol, altijd een expliciete machtiging moet geven opdat de Unie met een specifieke derde partij onderhandelingen kan openen over een niet-verbindend instrument (zelfs indien een dergelijk instrument vastgesteld Uniebeleid weerspiegelt); evenzo is aan het einde van de onderhandelingen een expliciet besluit van de Raad tot machtiging van de ondertekening van het instrument namens de Unie nodig.
16. Het arrest ziet op de bevoegdheden van de Raad in het algemeen. Het is weliswaar gewezen in de context van een door de Commissie ondertekend bilateraal instrument met een derde land, maar is van toepassing op bilaterale *en* multilaterale niet-verbindende instrumenten; overeengekomen met derde landen *en* internationale organisaties; en ongeacht of de Commissie *of* de HV (inclusief de EDEO) de Unie in de onderhandelingen vertegenwoordigt.
17. Dit arrest is van toepassing op alle niet-verbindende instrumenten die, gelet op de inhoud ervan, de Unie aangaan, ongeacht of dergelijke instrumenten worden voorgelegd als zijnde gesloten door de Unie dan wel door een bepaalde instelling of dienst.
18. Verder beraad is nodig om de volle draagwijdte van dit arrest te bepalen, zowel in praktisch opzicht als anderszins.