



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 15 mei 2014¹

Gevoegde zaken C-103/12 en C-165/12

Europees Parlement (C-103/12)
en
Europese Commissie (C-165/12)
tegen

Raad van de Europese Unie

„Besluit 2012/19/EU van de Raad — Keuze van rechtsgrondslag — Artikel 43, leden 2 en 3, VWEU — Juridische waarde van een verklaring van de Europese Unie gericht tot een derde land”

1. Sinds lange tijd zijn vaartuigen die de vlag voeren van de Bolivariaanse Republiek Venezuela (hierna: „Venezuela”) actief in de exclusieve economische zone (hierna: „EEZ”) ² voor de kust van Frans-Guyana en dus in wateren van de Europese Unie. De verwerkende industrie in Frans-Guyana is afhankelijk van de aanlandingen van die vaartuigen. In de jaren 90 hebben wel onderhandelingen plaatsgehad, maar een formele internationale overeenkomst hebben de Europese Unie (hierna: „EU” of „Unie”) en Venezuela niet gesloten – ondanks dat zowel het Unierecht als het internationale recht een of andere internationale titel voor dit soort toegang lijkt te verlangen. ³ De Europese Commissie vreesde dat het ontbreken van een dergelijke titel een juridisch obstakel zou vormen voor de vaststelling en de verdeling van de vangstmogelijkheden voor Venezolaanse vaartuigen (en daarmee ook voor het verlenen van individuele vismachtigingen).

2. Op 16 december 2011 stelde de Raad van de Europese Unie, naar aanleiding van een door de Commissie geformuleerd – en door de Raad gewijzigd – voorstel en na een verzoek om advies (maar niet goedkeuring) van het Europees Parlement, bij besluit 2012/19 (hierna: „besluit”) ⁴ een tot Venezuela gerichte verklaring vast inzake de toekenning van vangstmogelijkheden in wateren van de EU aan Venezolaanse vissersvaartuigen (hierna: „verklaring”). De verklaring werd vervolgens bij nota-verbaal aan Venezuela meegedeeld. De rechtsgrondslag van het besluit is artikel 43, lid 3, VWEU juncto artikel 218, lid 6, sub b, VWEU. Het voorstel van de Commissie was gegrond op artikel 43 VWEU juncto artikel 218, lid 6, sub a, VWEU. ⁵ Het Parlement (in zaak C-103/12) en de Commissie

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Bij resolutie van de Raad van 3 november 1976 inzake bepaalde externe aspecten van het instellen van de Gemeenschap, met ingang van 1 januari 1977, van een visserijzone van 200 mijl (PB 1981, C 105, blz. 1), kwam de Raad overeen dat met ingang van 1 januari 1977 „[...] de lidstaten [...] in een onderling afgestemde actie de grenzen van hun visserijzones langs hun aan de Noordzee en het noordelijk deel van de Atlantische Oceaan gelegen kusten zullen uitbreiden tot 200 mijl [...]” en „[...] de exploitatie van de visbestanden in deze zones door vissersvaartuigen van derde landen onderworpen zal zijn aan overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde landen.”

3 — Zie bijvoorbeeld voetnoot 2 en hierna, punten 23 en 32.

4 — Besluit 2012/19/EU van de Raad van 16 december 2011 houdende goedkeuring, namens de Europese Unie, van een verklaring inzake de toekenning van vangstmogelijkheden in wateren van de EU aan vissersvaartuigen die de vlag van de Bolivariaanse Republiek Venezuela voeren in de exclusieve economische zone voor de kust van Frans-Guyana (PB 2012, L 6, blz. 8).

5 — Tezamen gelezen met artikel 218, lid 6, sub a, VWEU, waarin de internationale overeenkomsten zijn omschreven waarvoor de goedkeuring van het Parlement is vereist, moet de verwijzing naar artikel 43 VWEU in het voorstel van de Commissie noodzakelijkerwijs worden gelezen als een verwijzing naar artikel 43, lid 2, VWEU.

(in zaak C-165/12) hebben krachtens artikel 263 VWEU beroep tot nietigverklaring van het besluit ingesteld. Zij stellen in wezen dat het besluit een onjuiste rechtsgrondslag heeft en dat de Raad voorbij is gegaan aan de prerogatieven van het Parlement. De Commissie stelt verder dat de Raad de gekozen rechtsgrondslag niet heeft gemotiveerd en haar voorstel verkeerd heeft opgevat.

Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie

3. Volgens de tweede volzin van artikel 3, lid 5, VEU draagt de Unie bij tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht. Artikel 21, lid 1, VEU bepaalt voorts dat het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de naleving van de beginselen van het internationale recht.

4. Artikel 17, lid 2, VEU bepaalt het volgende:

„Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, kunnen wetgevingshandelingen van de Unie alleen op voorstel van de Commissie worden vastgesteld. Andere handelingen worden op voorstel van de Commissie vastgesteld in de gevallen waarin de Verdragen daarin voorzien.”

5. Artikel 47 VEU luidt: „De Unie bezit rechtspersoonlijkheid.”

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

6. Artikel 3, lid 1, sub d, VWEU omschrijft „de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid” als een gebied waarop de Unie exclusieve bevoegdheid heeft. Volgens artikel 4, lid 2, VWEU bestaat op het gebied van de „landbouw en visserij, met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee”, een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten.

7. Volgens artikel 38, lid 1, VWEU „bepaalt [de Unie] een gemeenschappelijk landbouw- en visserijbeleid en voert dat uit”. In die bepaling wordt voorts toegelicht dat verwijzingen naar het „gemeenschappelijk landbouwbeleid” en naar de „landbouw”, „worden geacht tevens te gelden als verwijzing naar de visserij, met inachtneming van de bijzondere kenmerken van de visserijsector”.

8. Artikel 43, leden 2 en 3, VWEU⁶ luidt:

„2. Het Europees Parlement en de Raad stellen volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité de in artikel 40, lid 1,^[7] bedoelde gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten in en stellen de overige bepalingen vast die nodig zijn om de doelstellingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en gemeenschappelijk visserijbeleid na te streven.

3. De Raad stelt op voorstel van de Commissie de maatregelen vast voor de prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen, alsook voor de vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden.”

6 — Artikel 43 VWEU is de opvolger van artikel 37 EG. Zie ook hierna, punt 14.

7 — Die bepaling omschrijft onder meer de vormen van de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en de maatregelen die zij kan meebrengen.

9. Artikel 218 VWEU regelt de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten:

„1. Onverminderd de bijzondere bepalingen van artikel 207^[8]] wordt bij het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten tussen de Unie en derde landen of internationale organisaties de volgende procedure gevolgd.

2. De Raad verleent machtiging tot het openen van de onderhandelingen, stelt de onderhandelingsrichtsnoeren vast, verleent machtiging tot ondertekening en sluit de overeenkomsten.

3. De Commissie [...] doet aanbevelingen aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij, naargelang van de inhoud van de voorgenomen overeenkomst, de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelingssteam van de Unie wordt aangewezen.

4. De Raad kan de onderhandelaar richtsnoeren geven en een bijzonder comité aanwijzen; de onderhandelingen moeten in overleg met dat comité worden gevoerd.

5. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit vast waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst en, in voorkomend geval, in afwachting van de inwerkingtreding, tot de voorlopige toepassing ervan.

6. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast.

[De Raad stelt] het besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast:

a) na goedkeuring door het Europees Parlement, in de volgende gevallen:

[...]

v) overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure, of, indien de goedkeuring van het Europees Parlement vereist is, de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is.

In dringende gevallen kunnen het Europees Parlement en de Raad een termijn voor het geven van de goedkeuring overeenkomen.

b) na raadpleging van het Europees Parlement in de overige gevallen. Het Europees Parlement brengt advies uit binnen een termijn die de Raad naargelang van de urgentie kan bepalen. Indien er binnen die termijn geen advies is uitgebracht, kan de Raad besluiten.

7. Bij de sluiting van een overeenkomst kan de Raad, in afwijking van de leden 5, 6 en 9, de onderhandelaar machtigen om de wijzigingen die krachtens de overeenkomst volgens een vereenvoudigde procedure of door een bij de overeenkomst opgericht orgaan worden aangenomen, namens de Unie goed te keuren. De Raad kan aan deze machtiging bijzondere voorwaarden verbinden.

8. Tijdens de gehele procedure besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

[...]

8 — Betreffende het gemeenschappelijke handelsbeleid.

9. De Raad stelt, op voorstel van de Commissie [...] een besluit vast tot schorsing van de toepassing van een overeenkomst en tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord.

10. Het Europees Parlement wordt in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd.

11. Een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kan het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan het voorgenomen akkoord niet in werking treden, behoudens in geval van wijziging daarvan of herziening van de Verdragen.”

10. Wanneer de Raad op voorstel van de Commissie besluit, bepaalt artikel 293, lid 1, VWEU dat de Raad „dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen [kan] wijzigen, behalve in de gevallen als bedoeld in artikel 294, leden 10 en 13, artikel 310, artikel 312, artikel 314 en artikel 315, tweede alinea”.

11. Volgens artikel 296, tweede alinea, VWEU worden „[r]echtshandelingen [...] met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen, initiatieven, aanbevelingen, verzoeken of adviezen waarin de Verdragen voorzien”.

12. Artikel 263 VWEU verklaart het Hof bevoegd om de wettigheid na te gaan van de handelingen van de Raad wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Artikel 264 VWEU preciseert de rechtsgevolgen van een succesvol beroep tot nietigverklaring:

„Indien het beroep gegrond is, wordt de betwiste handeling door [het Hof] nietig verklaard.

Het Hof bepaalt evenwel, zo het dit nodig oordeelt, welke gevolgen van de vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd.”

13. In artikel 352 VWEU is bepaald:

„1. Indien een optreden van de Unie in het kader van de beleidsgebieden van de Verdragen nodig blijkt om een van de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken zonder dat deze Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien, stelt de Raad, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring door het Europees Parlement, met eenparigheid van stemmen passende bepalingen vast. Wanneer de bepalingen door de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure worden vastgesteld, besluit hij eveneens met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring van het Europees Parlement.

2. In het kader van de in artikel 5, lid 3, van het [VEU] bedoelde procedure voor toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel vestigt de Commissie de aandacht van de nationale parlementen op de voorstellen die op het onderhavige artikel worden gebaseerd.

[...]”

Verordening nr. 2371/2002

14. Verordening nr. 2371/2002 (hierna: „basisverordening van 2002”)⁹ werd vastgesteld op de grondslag van artikel 37 EG – de voorloper van artikel 43 VWEU, dat regels gaf voor de vaststelling van maatregelen voor de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (dat volgens artikel 32, lid 1, EG ook de visserij omvat). Die verordening betrof de (toenmalige) communautaire regeling voor de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

15. Artikel 1, lid 1, van de basisverordening van 2002 bepaalde dat het gemeenschappelijk visserijbeleid „[...] betrekking [heeft] op de instandhouding, het beheer en exploitatie van levende aquatische hulpbronnen en de aquacultuur en op de verwerking en afzet van visserij- en aquacultuurproducten voor zover deze activiteiten worden uitgeoefend op het grondgebied van de lidstaten of in de communautaire wateren^[10]] of door communautaire vissersvaartuigen of door onderdanen van de lidstaten, onverminderd de primaire verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat”. Volgens artikel 1, lid 2, voorziet het gemeenschappelijk visserijbeleid in coherente maatregelen met betrekking tot:

„a) de instandhouding, het beheer en de exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen;

[...]

c) de voorwaarden voor toegang tot de wateren en hulpbronnen;

[...]

h) de internationale betrekkingen.”

16. Artikel 2 droeg het opschrift „Doelstellingen”. Volgens artikel 2, lid 1, eerste alinea, „garandeert [het gemeenschappelijk visserijbeleid] een exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen die voor duurzame omstandigheden op economisch, ecologisch en sociaal gebied zorgt”.¹¹

17. Artikel 3, sub m, definieerde „vangstbeperking” als „een kwantitatieve beperking van de hoeveelheden van een bestand of groep bestanden die in een bepaalde periode worden aangeland [...]”. Een „vangstmogelijkheid” was in artikel 3, sub q, gedefinieerd als „een gekwantificeerd legaal recht om te vissen, in termen van vangsten en/of visserij-inspanning”.

9 — Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (PB L 358, blz. 59), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 865/2007 van de Raad van 10 juli 2007 (PB L 192, blz. 1) en verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 (PB L 343, blz. 1). De wijziging nadien bij verordening (EU) nr. 1152/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 (PB L 343, blz. 30) werd pas op 1 januari 2012 van toepassing (zie artikel 2 van deze laatste verordening) en was gebaseerd op artikel 43, lid 2, VWEU. Sinds 1 januari 2014 (dus na de vaststelling van het besluit en de indiening van de verzoekschriften in deze zaken) is de toepasselijke verordening (EU) nr. 1380/2013, waarbij de basisverordening van 2002 is ingetrokken en vervangen: zie artikel 51 van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB L 354, blz. 22). Deze verordening is vastgesteld op de grondslag van artikel 43, lid 2, VWEU.

10 — Verwijzingen naar „communautaire wateren” moeten nu worden opgevat als verwijzingen naar „wateren van de EU”.

11 — Zie tevens punt 4 van de considerans.

18. Voor het bereiken van de in artikel 2, lid 1, genoemde doelstellingen bepaalde artikel 4, lid 1, dat „[...] de Raad communautaire maatregelen vast[stelt] waarbij de toegang tot wateren en hulpbronnen en de duurzame uitoefening van visserijactiviteiten worden geregeld”. Artikel 4, lid 2, gaf enkele voorbeelden van dergelijke maatregelen, waaronder het bepalen van streefniveaus voor de duurzame exploitatie van bestanden, het beperken van vangsten en het vaststellen van het aantal en het type vissersvaartuigen die zijn gemachtigd om te vissen.¹² De artikelen 5 en 6 gaven een omschrijving van maatregelen van de Raad op het gebied van respectievelijk herstel- en beheersplannen.

19. Hoofdstuk IV omvatte „Regels inzake de toegang tot wateren en hulpbronnen”. Artikel 20 betrof de toewijzing van de vangstmogelijkheden:

„1. De Raad beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie over vangstbeperkingen en/of beperkingen van de visserij-inspanning en de verdeling van de vangstmogelijkheden over de lidstaten, en ook over de bij die beperkingen behorende voorwaarden. De vangstmogelijkheden zullen zodanig tussen de lidstaten worden verdeeld dat voor iedere lidstaat de relatieve stabiliteit van de visserijactiviteiten voor elk visbestand of elke visserijtak gewaarborgd is.

2. Wanneer de Gemeenschap nieuwe vangstmogelijkheden opent, neemt de Raad een besluit over de toewijzing van die mogelijkheden, rekening houdend met de belangen van elke lidstaat.

3. Elke lidstaat neemt voor de vaartuigen die zijn vlag voeren een besluit betreffende de methode voor de toewijzing van de voor die lidstaat bestemde vangstmogelijkheden, overeenkomstig het Gemeenschapsrecht. Hij stelt de Commissie van de toewijzingsmethode in kennis.

4. De Raad bepaalt de vangstmogelijkheden die in de communautaire wateren beschikbaar zijn voor derde landen, en wijst die mogelijkheden aan elk derde land toe.

[...]”

Verordening nr. 1006/2008

20. Verordening nr. 1006/2008 van de Raad (hierna: „verordening inzake vismachtigingen”)¹³ is onder meer van toepassing op de machtiging van vissersvaartuigen van derde landen om in de communautaire wateren visserijactiviteiten te verrichten.¹⁴

21. Artikel 2 definieert sub a een „overeenkomst” als een „visserijovereenkomst die is gesloten of waarvoor een voorlopige toepassing is aangenomen overeenkomstig [artikel 218 VWEU]”, sub c „visserijactiviteiten” als „het vangen, aan boord houden, verwerken of overladen van vis” en sub h „vismachtiging” als het „recht om visserijactiviteiten te verrichten gedurende een bepaalde periode, in een bepaald gebied of voor een bepaalde soort van visserij”.

22. Volgens artikel 18, lid 1, sub a, mogen vissersvaartuigen van derde landen visserijactiviteiten in de communautaire wateren verrichten op voorwaarde dat een vismachtiging voor die vaartuigen is afgegeven overeenkomstig het betrokken hoofdstuk van de verordening inzake vismachtigingen. Zij mogen tevens aanlanden, overladen in havens of vis verwerken op voorwaarde dat zij daarvoor tevoren een machtiging hebben gekregen van de lidstaat in de wateren waarvan de activiteit zal plaatsvinden (artikel 18, lid 1, sub b).

¹² — Artikel 4, lid 2, sub c tot en met e, van de basisverordening van 2002.

¹³ — Verordening (EG) nr. 1006/2008 van de Raad van 29 september 2008 betreffende machtigingen voor visserijactiviteiten van communautaire vissersvaartuigen buiten de communautaire wateren en de toegang van vaartuigen van derde landen tot de communautaire wateren, en houdende wijziging van verordeningen (EEG) nr. 2847/93 en (EG) nr. 1627/94 en houdende intrekking van verordening (EG) nr. 3317/94 (PB L 286, blz. 33).

¹⁴ — Zie artikel 1, sub b, van de verordening inzake vismachtigingen.

23. Artikel 20, lid 1, bepaalt dat de Commissie de aanvragen voor vismachtigingen onderzoekt rekening houdend met de aan het derde land toegekende vangstmogelijkheden, en die vismachtigingen afgeeft overeenkomstig de door de Raad vastgestelde maatregelen en met inachtneming van de in de overeenkomst vastgestelde bepalingen. De criteria om voor een vismachtiging in aanmerking te komen zijn geregeld in artikel 21. In artikel 21, sub a, is met name bepaald dat vissersvaartuigen van derde landen „voor een vismachtiging krachtens de betrokken overeenkomst in aanmerking [moeten] komen en, in voorkomend geval, [moeten] zijn opgenomen in de lijst van vaartuigen waarvoor gemeld is dat zij visserijactiviteiten zullen uitvoeren krachtens die overeenkomst”. Volgens artikel 22 moeten vissersvaartuigen van derde landen waarvoor een vismachtiging is afgegeven voldoen aan de bepalingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid inzake instandhoudings- en controlemaatregelen, aan andere bepalingen inzake de visserij door communautaire vissersvaartuigen in de visserijzone waar zij hun activiteiten verrichten, en aan de bepalingen van de betrokken visserijovereenkomst.

Verordeningen tot vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden

24. Vangstmogelijkheden worden vastgesteld en toegewezen bij zogenoemde „TAC-verordeningen” – waarbij „TAC” staat voor „total allowed catch” [totaal toegestane vangsten], dat wil zeggen, de hoeveelheid van elk visbestand die elk jaar mag worden gevangen en aangeland. Ik zal in deze procedure verwijzen naar de TAC-verordeningen tot vaststelling van de vangstmogelijkheden voor Venezolaanse vaartuigen in wateren van de EU voor respectievelijk 2010, 2011 en 2012, te weten verordening nr. 53/2010 (hierna: „TAC-verordening van 2010”)¹⁵, verordening nr. 57/2011 (hierna: „TAC-verordening van 2011”)¹⁶ en verordening nr. 44/2012 (hierna: „TAC-verordening van 2012”)¹⁷. Deze verordeningen waren alle gebaseerd op artikel 43, lid 3, VWEU en stelden de vangstmogelijkheden vast voor zowel vaartuigen van de EU als vaartuigen van derde landen die in EU-wateren vissen.¹⁸

25. Punt 30 van de considerans van de TAC-verordening van 2012 verwijst uitdrukkelijk naar de verklaring: „Op 16 december 2011 heeft de [Europese] Unie met betrekking tot [Venezuela] een verklaring afgelegd over het toekennen van vangstmogelijkheden in de EU-wateren aan vissersvaartuigen die onder de vlag van Venezuela varen in de [EEZ] voor de kust van Frans-Guyana. Er moeten voor Venezuela vangstmogelijkheden worden vastgesteld voor het vissen op snappers in EU-wateren.”¹⁹

26. Bijlage VIII bij elke verordening preciseert het maximumaantal vismachtigingen voor vaartuigen van derde landen die in EU-wateren vissen.²⁰ Bijlage VIII stelt voorts voorwaarden aan de afgifte, namelijk dat moet worden aangetoond dat er een geldig contract bestaat tussen de eigenaar van het vaartuig en een in het departement Frans-Guyana gevestigd verwerkingsbedrijf.

15 — Verordening (EU) nr. 53/2010 van de Raad van 14 januari 2010 tot vaststelling, voor 2010, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de EU en, voor vaartuigen van de EU, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn en tot wijziging van verordening (EG) nr. 1359/2008, verordening (EG) nr. 754/2009, verordening (EG) nr. 1226/2009 en verordening (EG) nr. 1287/2009 (PB L 21, blz. 1), zoals gecorrigeerd.

16 — Verordening (EU) nr. 57/2011 van de Raad van 18 januari 2011 tot vaststelling, voor 2011, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de EU-wateren en, voor EU-vaartuigen, in bepaalde wateren buiten de EU, van toepassing zijn (PB L 24, blz. 1), zoals gewijzigd en gecorrigeerd.

17 — Verordening (EU) nr. 44/2012 van de Raad van 17 januari 2012 tot vaststelling, voor 2012, van de vangstmogelijkheden in de EU-wateren en, voor EU-vaartuigen, in bepaalde niet-EU-wateren, voor sommige visbestanden en groepen visbestanden waarvoor internationale onderhandelingen worden gevoerd of internationale overeenkomsten gelden (PB L 25, blz. 55), zoals gewijzigd en gecorrigeerd.

18 — Zie artikel 2, lid 1, van de TAC-verordening van 2010, artikel 2 van de TAC-verordening van 2011 en artikel 2 van de TAC-verordening van 2012.

19 — Zie ook hierna, punten 33-52 (voorgeschiedenis van de verklaring) en punten 53-56 (tekst van het besluit en de verklaring).

20 — Zie artikel 34, lid 1, van de TAC-verordening van 2010, artikel 36, lid 1, van de TAC-verordening van 2011 en artikel 36, lid 1, van de TAC-verordening van 2012.

Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee

27. De EU is partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: „Zeerechtverdrag”).²¹

28. Artikel 55 van het Zeerechtverdrag betreft de juridische status van de EEZ, die daarin is omschreven als volgt: „een gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee en bezit de specifieke juridische status, ingesteld in dit Deel, ingevolge welke de rechten en rechtsmacht van de kuststaat en de rechten en vrijheden van andere Staten worden geregeld bij de desbetreffende bepalingen van dit Verdrag”.

29. De rechten, rechtsmacht en plichten van de kuststaat in de EEZ zijn beschreven in artikel 56. De kuststaat bezit met name „soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen, levend en niet-levend, van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan [...]” (artikel 56, lid 1, sub a), en rechtsmacht ten aanzien van „de bescherming en het behoud van het mariene milieu” (artikel 56, lid 1, sub b-iii). Artikel 56, lid 2, bepaalt dat de kuststaat bij de uitoefening van zijn rechten en het vervullen van zijn verplichtingen ingevolge het Zeerechtverdrag in de EEZ terdege rekening houdt met de rechten en plichten van andere staten en handelt op een wijze die verenigbaar is met de bepalingen van het Zeerechtverdrag.

30. In artikel 58 zijn de rechten en plichten van andere staten in de EEZ neergelegd:

„1. In de [EEZ] genieten alle staten, kuststaten dan wel staten zonder zeekust, behoudens de desbetreffende bepalingen van dit Verdrag, de [...] vrijheid van scheepvaart en de vrijheid van overvliegen en onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen en andere internationaal rechtmatige soorten gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden, zoals die verband houdend met de normale werkzaamheden van schepen, luchtvaartuigen, en onderzeese kabels en pijpleidingen, en verenigbaar met de andere bepalingen van dit Verdrag.

2. De artikelen 88 tot en met 115 en andere desbetreffende regels van het internationale recht zijn van toepassing op de [EEZ] voor zover zij niet onverenigbaar zijn met dit Deel.

3. Bij de uitoefening van hun rechten en de vervulling van hun plichten ingevolge dit Verdrag in de [EEZ], houden de Staten terdege rekening met de rechten en plichten van de kuststaat en leven zij de door de kuststaat overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag en overeenkomstig andere regels van het internationale recht, voor zover deze niet onverenigbaar zijn met dit Deel, aangenomen wetten en voorschriften, na.”

31. Met betrekking tot het behoud van de levende rijkdommen bepaalt artikel 61:

„1. De kuststaat bepaalt de toegestane vangst van de levende rijkdommen in zijn [EEZ].

2. Met inachtneming van de beste wetenschappelijke gegevens waarover hij beschikt, verzekert de kuststaat door middel van passende maatregelen voor behoud en beheer, dat de instandhouding van de levende rijkdommen in de [EEZ] niet door overexploitatie in gevaar wordt gebracht. [...]

21 — Tot stand gekomen in Montego Bay, 10 december 1982, 1833 UNTS 3. Het Zeerechtverdrag is in werking getreden op 16 december 1994. Het verdrag is namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (PB L 179, blz. 1).

3. Zodanige maatregelen dienen er ook op te zijn gericht de populaties van geoogste soorten in stand te houden of weer te brengen op het peil dat een gedurig maximale opbrengst oplevert, zoals nader bepaald door van belang zijnde milieutechnische en economische factoren, met inbegrip van de economische behoeften van gemeenschappen van kustvisseren en de bijzondere behoeften van ontwikkelingslanden en met inachtneming van de visserijpatronen, de onderlinge afhankelijkheid van visstapels en algemeen aanbevolen internationale, subregionale, regionale dan wel mondiale, minimumnormen.

4. Bij het nemen van zulke maatregelen houdt de kuststaat rekening met de gevolgen voor soorten die in hetzelfde ecosysteem leven als de geoogste soorten, teneinde de populaties van zulke in hetzelfde ecosysteem levende soorten in stand te houden of weer te brengen boven het peil waarop hun voortplanting ernstig kan worden bedreigd.

5. De beschikbare wetenschappelijke gegevens, statistieken inzake vangst en visserij-inspanningen, en andere voor het behoud van visstapels van belang zijnde gegevens worden regelmatig bijgedragen en uitgewisseld via bevoegde internationale, subregionale, regionale dan wel mondiale, organisaties, naargelang passend, en waarin wordt deelgenomen door alle betrokken staten met inbegrip van staten wier onderdanen mogen vissen in de [EEZ].”

32. Artikel 62, betreffende het gebruik van de levende rijkdommen, luidt:

„1. Onverminderd artikel 61 bevordert de kuststaat het doel van een optimaal gebruik van de levende rijkdommen in de [EEZ].

2. De kuststaat stelt zijn vermogen vast de levende rijkdommen van de [EEZ] te oogsten. Wanneer de kuststaat niet over het vermogen beschikt om de gehele toelaatbare vangst te oogsten, verleent hij, door middel van overeenkomsten of andere regelingen en ingevolge de voorwaarden, bedingen, wetten en voorschriften bedoeld in het vierde lid, andere Staten toegang tot het overschot van de toelaatbare vangst, daarbij in het bijzonder in acht nemend de bepalingen van de artikelen 69 en 70, vooral met betrekking tot de daarin bedoelde ontwikkelingslanden.

3. Bij het verlenen van toegang aan andere Staten tot zijn [EEZ] ingevolge dit artikel, houdt de kuststaat rekening met alle van belang zijnde factoren, met inbegrip van onder meer de betekenis van de levende rijkdommen van het gebied voor de economie van de betrokken kuststaat en zijn andere nationale belangen, de bepalingen van de artikelen 69 en 70, de behoeften van de ontwikkelingslanden in de subregio of regio aan het oogsten van een deel van het overschot en de noodzaak de economische ontwrichting in de Staten wier onderdanen gewoonlijk visten in die zone of die aanzienlijke inspanningen hebben verricht bij het onderzoek en de waarneming van visstapels tot een minimum te beperken.

4. Onderdanen van andere Staten die in de [EEZ] vissen, dienen de beschermende maatregelen en de andere voorwaarden en bedingen vastgesteld in de wetten en voorschriften van de kuststaat na te leven. Deze wetten en voorschriften dienen verenigbaar te zijn met dit Verdrag [...]

[...].”

Achtergrond

33. Op 7 januari 2011 diende de Commissie bij het Parlement en de Raad een voorstel in voor een besluit van de Raad inzake de toegang van Venezolaanse vaartuigen tot de wateren van de EU.²² Over het voorstel is niet met Venezuela gesproken of onderhandeld. De Raad zond dat voorstel vervolgens naar de lidstaten. De rechtsgrondslag van het voorstel van de Commissie was artikel 43 VWEU juncto artikel 218, lid 6, sub a, VWEU, zodat voor het voorgestelde besluit de goedkeuring van het Parlement was vereist.

34. De Commissie verklaarde dat aan de machtigingen voor Venezolaanse vaartuigen tot dusver voor Venezuela geen enkele verplichting jegens de EU was verbonden, behalve de behoorlijke naleving van de in de EU-wateren geldende visserijwetgeving en de verplichting om een deel van de vangsten in de havens van Frans-Guyana aan te landen. Gezien ook de beperkte omvang van de betrokken visserijactiviteiten en de met onderhandelingen over een internationale overeenkomst gemoeide tijd achtte de Commissie een uitvoerige visserijovereenkomst niet noodzakelijk. Zij stelde daarom voor dat de Raad een eenzijdige verklaring zou vaststellen, waarvan doel en werking vergelijkbaar zouden zijn met die van een internationale overeenkomst. Ter ondersteuning van haar standpunt dat een eenzijdig bindende verklaring gelijk zou zijn aan een internationale overeenkomst verwees de Commissie in het bijzonder naar de beslissing van het Internationaal Gerechtshof in de zaak Nuclear Tests.²³

35. Het voorstel van de Commissie werd op 26 januari 2011 naar de werkgroep Externe Visserij van de Raad gezonden. Deze werkgroep werd verzocht te kijken naar voorstellen van de Juridische Dienst van de Raad aangaande de wijziging van de rechtsgrondslag en andere redactionele suggesties.

36. Na bestudering van het voorstel van de Commissie op 27 januari en 23 maart 2011, verzocht het Secretariaat-Generaal van de Raad het Comité van permanente vertegenwoordigers (hierna: „COREPER”) bij brief van 5 april 2011 de rechtsgrondslag te wijzigen en het Parlement enkel om advies te vragen. Volgens die brief had het voorzitterschap geconcludeerd dat alle lidstaten unaniem van mening waren dat de rechtsgrondslag moest worden gewijzigd. In het herziene voorstel van 7 april 2011 werden ook in het voorstel van de Commissie gebruikte termen gewijzigd. Zo werd de verwijzing in de titel naar „toegang [...] tot de [EEZ]” vervangen door „de toekenning van vangstmogelijkheden in de wateren van de EU”.

37. In de brief van 5 april 2011 en in twee andere brieven van 18 april en 5 december 2011 stelde de Raad COREPER op de hoogte van de verklaring van de Commissie dat (haars inziens) de Verdragen niet toestonden het besluit op de grondslag van artikel 43, lid 3, VWEU juncto artikel 218, lid 6, sub b, VWEU vast te stellen.

38. Bij brief van 13 mei 2011 stelde de Raad het Parlement op de hoogte van de wijziging van de rechtsgrondslag en verzocht het Parlement om een zo spoedig mogelijk advies, teneinde de continuïteit van de betrokken visserijactiviteiten te waarborgen.

39. Op 25 juli 2011 adviseerde de commissie Juridische Zaken van het Parlement de aanvankelijk door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag toe te passen.

40. Op 9 september 2011 herinnerde de Raad het Parlement eraan dat zo spoedig mogelijk een standpunt moest worden bepaald over het herziene voorstel, en verzocht het Parlement met name de kwestie te bespreken tijdens de plenaire vergadering van 24 tot en met 27 oktober 2011.

22 — Voorstel voor een besluit van de Raad inzake toegang van vissersvaartuigen die de vlag van de Bolivariaanse Republiek Venezuela voeren tot de exclusieve economische zone voor de kust van het Franse departement Guyana [COM(2010) 807 definitief].

23 — Beslissing in de zaak Nuclear Tests (Nieuw-Zeeland/Frankrijk) (hierna: „zaak Nuclear Tests”), I.C.J. Reports 1974, blz. 457, en beslissing in de zaak Nuclear Tests (Australië/Frankrijk) (hierna: „zaak Nuclear Tests”), I.C.J. Reports 1974, blz. 253. Ik verwijs in de volgende voetnoten enkel naar de eerstgenoemde zaak.

41. De voorzitter van het Parlement informeerde het voorzitterschap van de Raad bij brief van 26 oktober 2011 dat de commissie Juridische Zaken de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag onderschreef en verzocht het voorzitterschap een nieuw herzien voorstel in te dienen (dat nauwer zou aansluiten bij het aanvankelijke voorstel van de Commissie). Het Parlement gaf verder aan dat beraadslaging over de kwestie tijdens de plenaire vergadering in oktober 2011 niet mogelijk was.

42. Bij brief van 28 oktober 2011 verzocht de Raad het Parlement advies uit te brengen tijdens de plenaire vergadering van 14 tot en met 17 november 2011 en de urgentieprocedure van artikel 142 van het Reglement van het Europees Parlement toe te passen. De Raad beklemtoonde dat het herziene voorstel vóór het einde van 2011 moest worden vastgesteld. De Raad heeft in zijn opmerkingen toegelicht dat hij vreesde dat de Commissie anders de vangstmogelijkheden voor Venezolaanse vaartuigen niet in haar voorstel voor de TAC-verordening van 2012 zou opnemen (en aldus zou afwijken van de praktijk in de twee voorafgaande jaren).

43. Op 10 november 2011 diende de Commissie haar voorstel voor de TAC-verordening van 2012 in bij de Raad. In dat voorstel waren geen vangstmogelijkheden voor Venezuela voorzien.

44. Op 14 november 2011 informeerde het voorzitterschap van de Raad de voorzitter van het Parlement dat diens brief van 26 oktober 2011 op 10 november 2011 was ontvangen.

45. Op 15 november 2011 wees het Parlement het verzoek van de Raad om urgente behandeling af.

46. Blijkens een ontwerpverslag van de commissie Visserij van het Parlement van 16 november 2011 was ook de commissie van mening dat de artikelen 43, lid 2, en 218, lid 6, sub a, VWEU de rechtsgrondslag moesten vormen. Het verslag vermeldde voorts dat ook al zou het voorstel alleen door de Raad worden ondertekend, het voor partijen niettemin vergelijkbare internationaalrechtelijke verplichtingen zou scheppen als een visserijovereenkomst. Het ontwerpverslag is echter niet door het Parlement goedgekeurd.

47. Op 1 december 2011 verzocht de Raad het Parlement uiterlijk 15 december 2011 advies uit te brengen, dus tijdens de plenaire vergadering van 12 tot en met 15 december 2011 met toepassing van de urgentieprocedure, dan wel tijdens een buitengewone zitting. In die brief behield zich de Raad tevens het recht voor een besluit over het voorstel te nemen zonder het advies van het Parlement.

48. Op 13 december 2011 wees het Parlement opnieuw het verzoek om urgente behandeling af.

49. De Raad stelde uiteindelijk het herziene voorstel vast op 16 december 2011 zonder – en dit staat vast – het advies van het Parlement af te wachten. De Commissie verklaarde nogmaals dat zij niet akkoord was met de wijzigingen die de Raad in het voorstel had aangebracht, met name op het punt van de rechtsgrondslag. De Commissie benadrukte voorts dat de verklaring niet alleen was bedoeld om vaartuigen uit derde landen vangstmogelijkheden toe te kennen. Doel was een derde land toegang tot EU-wateren te verlenen en zijn vaartuigen aan een serie instandhoudings- en controlemaatregelen te onderwerpen. Op 16 december 2011 deed de Raad bij nota-verbaal ook mededeling van de verklaring aan de Venezolaanse vertegenwoordiging bij de EU.

50. Uitgaande van het besluit heeft de Raad vervolgens de TAC-verordening van 2012 vastgesteld op de grondslag van artikel 43, lid 3, VWEU.

51. Op 30 januari 2012 verzocht Venezuela de Raad om nadere inlichtingen over de gevolgen van de beslissing van de door het Parlement bij het Hof gevorderde nietigverklaring van het besluit.

52. Op 20 maart 2012 diende Venezuela een aanvraag in voor vismachtigingen. Bij beschikking van 26 maart 2012 verleende de Commissie 38 vismachtigingen voor Venezolaanse vaartuigen.

Het besluit en de verklaring

53. Het besluit is vastgesteld „[g]ezien het [VWEU], en met name artikel 43, lid 3, in samenhang met artikel 218, lid 6, sub b”.

54. In de considerans ervan wordt verklaard:

- „(1) Onder voorwaarde dat zij zich zouden houden aan de toepasselijke juridisch bindende handelingen van de Unie betreffende de instandhouding en het beheer van visbestanden, zijn vissersvaartuigen die de vlag van [Venezuela] voerden, vele tientallen jaren lang actief geweest in de wateren van de EU in de [EEZ] voor de kust van Frans-Guyana.
- (2) De verwerkende industrie die in Frans-Guyana is gevestigd, is afhankelijk van de aanlandingen van die vaartuigen en om die redenen moet de continuïteit van deze activiteiten worden gegarandeerd.
- (3) Om deze continuïteit te garanderen, is het noodzakelijk dat de Unie een tot Venezuela gerichte verklaring aflegt waarin zij bevestigt bereid te zijn voor een beperkt aantal vissersvaartuigen die de vlag van Venezuela voeren vismachtigingen af te geven mits deze vaartuigen zich aan de toepasselijke juridisch bindende handelingen van de Unie houden.”

55. Artikel 1 betreft de goedkeuring namens de Europese Unie van de aan het besluit gehechte verklaring.

56. De verklaring luidt:

- „1. De Europese Unie geeft voor een beperkt aantal vissersvaartuigen die de vlag van [Venezuela] voeren, vismachtigingen af om te vissen in het deel van de [EEZ] voor de kust van Frans-Guyana buiten 12 zeemijlen gemeten vanaf de basislijnen, mits daarbij aan de in deze verklaring vervatte voorwaarden wordt voldaan.
2. Overeenkomstig artikel 22 van [de verordening inzake vismachtigingen], leven gemachtigde vissersvaartuigen die de vlag van [Venezuela] voeren, wanneer ze in het in lid 1 bedoelde gebied vissen, de bepalingen na van het [GVB] inzake instandhoudings- en controlemaatregelen en de andere bepalingen van de [EU] inzake de visserij in het betrokken gebied.
3. Meer in het bijzonder leven gemachtigde vissersvaartuigen die de vlag van [Venezuela] voeren, alle relevante wet- en regelgeving van de [EU] na, waarin onder meer de visbestanden die mogen worden bevist, het maximumaantal gemachtigde vissersvaartuigen en het aandeel van de vangsten dat in de havens van Frans-Guyana moet worden aangeland, zijn vastgesteld.
4. Behalve dat zij machtigingen die verstrekt zijn aan individuele vissersvaartuigen die de vlag van [Venezuela] voeren, kan intrekken wanneer deze de geldende wet- of regelgeving van de [EU] niet naleven, kan de [EU] te allen tijde middels een unilaterale verklaring de in deze verklaring uitgedrukte specifieke verbintenis om vangstmogelijkheden toe te staan, intrekken.”

Grievens en procesverloop

57. Het Parlement en de Commissie vorderen krachtens artikel 263 VWEU nietigverklaring van het besluit en verzoeken het Hof de Raad te verwijzen in de kosten.

58. In zaak C-103/12 voert het Parlement twee middelen aan. Volgens het eerste middel heeft de Raad met artikel 43, lid 3, VWEU juncto artikel 218, lid 6, sub b, VWEU een onjuiste rechtsgrondslag voor het besluit gebruikt. Het tweede middel is subsidiair: de Raad heeft artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU ten onrechte niet aldus uitgelegd, dat het in de weg staat aan toepassing van de procedure van artikel 218, lid 6, sub b, VWEU voor de vaststelling van het besluit.

59. In zaak C-165/12 voert de Commissie drie middelen aan.²⁴ Het eerste middel is ontleend aan schending van, enerzijds, de artikelen 43, lid 2, VWEU en artikel 218, lid 6, sub a, VWEU doordat de Raad de artikelen 43, lid 3, VWEU en artikel 218, lid 6, sub b, VWEU als rechtsgrondslag voor het besluit heeft gekozen, en anderzijds artikel 296, tweede alinea, VWEU doordat de Raad de keuze van de rechtsgrondslag niet heeft gemotiveerd. Dit middel valt uiteen in drie onderdelen: de Raad heeft i) ten onrechte een eenzijdige verklaring betreffende toegang op één lijn gesteld met een extern optreden tot vaststelling van vangstmogelijkheden, ii) zich op het onjuiste standpunt gesteld dat uit het extern optreden tot vaststelling van vangstmogelijkheden voortvloeit dat Venezolaanse vaartuigen aan het gemeenschappelijk visserijbeleid gebonden zijn, en iii) zijn keuze van de rechtsgrondslag op tegenstrijdige wijze gemotiveerd. Met het tweede middel stelt de Commissie dat de Raad voorbij is gegaan aan de prerogatieven van het Parlement door het besluit zonder zijn goedkeuring vast te stellen. Het derde, subsidiaire, middel betreft schending van artikel 17 VEU en artikel 218, lid 6, VWEU doordat de Raad het voorstel van de Commissie verkeerd heeft opgevat.

60. In zaak C-165/12 verzoekt de Commissie het Hof, met een beroep op artikel 264, lid 2, VWEU, de gevolgen van het nietig verklaarde besluit te handhaven tot de inwerkingtreding van een nieuw besluit, dat binnen een redelijke termijn is vast te stellen op de juiste grondslag, te weten artikel 43, lid 2, VWEU juncto artikel 218, lid 6, sub a, VWEU, dan wel, indien het Parlement weigert daaraan zijn goedkeuring te hechten, tot het einde van een redelijk korte periode volgend op het besluit van het Parlement tot onthouding van goedkeuring.

61. De zaken zijn bij beschikking van 2 mei 2013 gevoegd.

62. De Tsjechische, de Franse, de Poolse en de Spaanse regering hebben geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van de Raad, hoewel de interventie van de Spaanse regering te laat was voor het indienen van schriftelijke opmerkingen. Ter terechtzitting van 19 november 2013 hebben het Parlement, de Commissie, de Raad, alsook de Franse en de Spaanse regering hun standpunt mondeling toegelicht.

Beoordeling

Opmerkingen vooraf

63. In geen van beide zaken is gesteld dat het Venezolaanse vaartuigen niet had moeten worden toegestaan in de wateren van de Unie te vissen. Alle partijen hebben gewezen op het feit dat voorafgaand aan de vaststelling van het besluit gedurende lange tijd zonder een uitdrukkelijke internationaalrechtelijke titel vismachtigingen aan Venezolaanse vaartuigen zijn verleend. Ik sluit niet uit dat deze praktijk tot gerechtvaardigde verwachtingen ten aanzien van de toegang heeft kunnen leiden. Dat dit als zodanig al gelijkstaat aan een overeenkomst lijkt niet waarschijnlijk, temeer daar de verklaring klaarblijkelijk is vastgesteld om het ontbreken van een internationale titel te verhelpen en, zoals de Commissie heeft opgemerkt, een eerdere poging om met Venezuela een overeenkomst te sluiten was mislukt.²⁵ Hoe het ook zij, het gaat bij deze beroepen niet om de juridische kwalificatie en

24 — Zie ook hierna, punt 176 met betrekking tot het derde onderdeel van het eerste middel van de Commissie.

25 — Indien het Hof daarentegen van mening is dat die praktijk wel gelijkstaat aan een overeenkomst, doet zich de vraag voor in hoeverre artikel 218 VWEU op een aldus tot stand gekomen overeenkomst van toepassing is.

de wettigheid van die vroegere praktijk; ook hoeft het Hof geen uitspraak te doen over de vraag of die praktijk in overeenstemming was met internationaal recht. Het Parlement en de Commissie verzoeken het Hof in casu het besluit waarbij aan die toegang een formele rechtsgrondslag is gegeven, nietig te verklaren.

64. Ervan uitgaande dat het antwoord op de voorvraag, of de Unie uit hoofde van het internationale recht een eenzijdig bindende verklaring kan vaststellen, bevestigend is, rijzen vervolgens vragen betreffende de bevoegdheid. Dat een dergelijke handeling kan worden vastgesteld, wettigt immers nog niet de conclusie dat de Unie ingevolge het attributiebeginsel daartoe ook bevoegd is.²⁶

65. Indien bij het besluit een verklaring wordt vastgesteld die de vorm heeft van een extern optreden waarmee de Unie een internationaalrechtelijke verplichting op zich neemt, moet voor dat optreden een rechtsgrondslag bestaan. Als de vraag „wat kan de Unie doen?” is beantwoord, luidt de volgende vraag „hoe moet de Unie dat doen?”.²⁷ Deze vragen doen zich ook voor bij een intern optreden. Het is mogelijk dat één enkele bepaling het antwoord op beide vragen geeft, maar dat zal niet altijd het geval zijn.

66. In artikel 218 VWEU is bepaald hoe de Unie zich door een internationale overeenkomst kan verbinden op een gebied dat tot haar (exclusieve of met de lidstaten gedeelde) bevoegdheid behoort. Ten aanzien van één fase in die procedure – de betrokkenheid van het Parlement – moet mogelijk ook worden gekeken naar de regels voor de vaststelling van een interne maatregel op een bepaald gebied. De Verdragen zwijgen echter over de procedure voor het formuleren van een eenzijdig bindende verklaring. Kan de Unie dus met betrekking tot een kwestie waarin zij anderszins tot extern optreden bevoegd is, gebruikmaken van een eenzijdig bindende verklaring (waarbij zij internationaalrechtelijke verplichtingen aangaat)? Zo ja, hoe moet een dergelijke verklaring tot stand komen?

67. Hoewel het in beide zaken om de rechtsgrondslag en de procedure voor de vaststelling van het besluit gaat, zouden die vragen academisch zijn indien de Unie uit hoofde van de Verdragen (en, zoals ik nog zal toelichten, het internationale recht) geen verplichting jegens een derde staat²⁸ zou kunnen aangaan via een eenzijdig bindend instrument – als dat tenminste de juiste kwalificatie is van de verklaring als bron van verplichtingen krachtens internationaal recht. Ingevolge artikel 47 VEU bezit de Unie rechtspersoonlijkheid en is zij dus handelingsbevoegd. Maar houdt dit ook in dat zij bevoegd is om een eenzijdig bindend instrument vast te stellen? Is dat het geval en is de Unie voor het overige bevoegd, welke procedures zijn dan van toepassing? Is de verklaring anderzijds een internationale overeenkomst of maakt zij daarvan deel uit, dan doet zich tevens de vraag voor in hoeverre artikel 218 VWEU van toepassing is op een aldus tot stand gekomen overeenkomst. Deze achterliggende principiële kwesties vormen weliswaar niet de basis van een specifiek middel, maar zijn niettemin in sommige schriftelijke opmerkingen aangestipt en ter terechtzitting nader onderzocht. Zij zijn van invloed op de rechtsgrondslag van het besluit, en met name of (en/of hoe) artikel 218 VWEU van toepassing is.

68. Laat ik om te beginnen de vraag ontleden of de verklaring naar internationaal recht een eenzijdig bindend instrument is, dan wel een internationale overeenkomst. Is zij een eenzijdig bindend instrument en is een internationale organisatie²⁹ ingevolge het internationale recht niet bevoegd om via een dergelijk instrument verplichtingen aan te gaan, dan dient het Unierecht het internationale

26 — Zie bijvoorbeeld advies 2/91, EU:C:1993:106, punt 4 (waarin het Hof onderscheid maakte tussen de bevoegdheid op internationaal niveau, om een internationale overeenkomst aan te gaan, en de omvang van de bevoegdheid om dat te doen).

27 — Zie over de noodzaak de rechtsgrondslag te vermelden die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht, bijvoorbeeld arrest Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punt 39 en de daarin aangehaalde rechtspraak).

28 — Ik gebruik in deze conclusie „derde land” en „derde staat” door elkaar.

29 — Met „internationale organisatie” bedoel ik „intergouvernementele organisatie”.

recht op dat punt te eerbiedigen.³⁰ Sluit het internationale recht die bevoegdheid niet uit, dan omvatten de voorwaarden voor de formulering en vaststelling van zo'n verklaring ook die welke voortvloeien uit de voor die internationale organisatie geldende interne regels – in dit geval, het Unierecht. In deze procedure doen zich derhalve vragen voor die het raakvlak van het internationale recht en het Unierecht betreffen.

Status van de verklaring

69. In hun schriftelijke opmerkingen gaan alle partijen er kennelijk van uit dat de verklaring een eenzijdig bindend instrument is dat beoogt rechtsgevolgen te hebben. Ter terechtzitting is partijen naar de status van de verklaring in het internationale recht gevraagd. Het Parlement, ondersteund door de Spaanse regering, heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de verklaring een eenzijdig bindend instrument is dat dezelfde gevolgen heeft als een internationale overeenkomst. Tegen het einde van de mondelinge behandeling leek het Parlement echter te stellen dat een internationale overeenkomst tot stand is gekomen. De Spaanse regering heeft daarentegen haar standpunt dat de verklaring geen internationale overeenkomst is, gehandhaafd. Ook de Commissie meent dat de verklaring een eenzijdig bindend instrument is. Zij heeft bevestigd dat voorafgaand aan de vaststelling van het voorstel voor het besluit geen onderhandelingen met Venezuela hebben plaatsgevonden (en dus geen machtiging tot het openen van onderhandelingen in de zin van artikel 218 VWEU is gevraagd). Venezuela heeft de ontvangst van het besluit, nadat het was vastgesteld, bevestigd en een aanvraag voor vismachtigingen ingediend. De Commissie heeft opgemerkt dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat daardoor een internationale overeenkomst tot stand is gekomen. De Franse regering is van mening dat artikel 218 VWEU hoe dan ook van toepassing is. De Raad, tot slot, lijkt te aanvaarden dat de verklaring een eenzijdig bindend instrument is. Hij heeft overigens ook opgemerkt dat de verklaring tevens een bestanddeel is van een internationale overeenkomst, waarmee Venezuela zich nadien akkoord heeft verklaard door een aanvraag voor vismachtigingen in te dienen.

70. Geen van de partijen ter terechtzitting kon een voorbeeld geven van andere door de Unie of andere intergouvernementele organisaties vastgestelde eenzijdig verbindende instrumenten.

71. Het is – laat ik het neutraal formuleren – wat vreemd dat het besluit kennelijk overeenkomstig artikel 218, lid 6, VWEU is vastgesteld, maar dat geen van de betrokken instellingen precies weet *waarom* en *waarop* die procedure is toegepast.

72. Er zijn volgens mij twee opties: de verklaring is hetzij een eenzijdig bindend instrument, hetzij een eenzijdige verklaring die alleen rechtsgevolgen beoogt te hebben wanneer zij nadien wordt aanvaard door de derde staat ten gunste waarvan zij is gedaan (in welk geval de verklaring slechts één kant van een internationale overeenkomst is).

73. Laat ik beginnen met de inhoud en de doelstellingen van de verklaring.³¹

74. Uit de titel van de verklaring blijkt dat zij is gericht tot Venezuela en als voorwerp heeft de toekenning van vangstmogelijkheden in wateren van de EU aan Venezolaanse vaartuigen. Ik lees punt 1 zo, dat de verklaring zelf geen vismachtigingen verleent. In plaats daarvan verbindt de Unie zich in dat punt ertoe „[...] voor een beperkt aantal [Venezolaanse vaartuigen] vismachtigingen af [te geven] [...] mits daarbij aan de in deze verklaring vervatte voorwaarden is voldaan”, met name die in de

30 — Zie over de verplichting tot eerbiediging van het internationale recht in de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie en tot uitlegging van het Unierecht in het licht van internationaal recht, artikel 3, lid 5, VEU en artikel 21, lid 1, VWEU. Zie ook, bijvoorbeeld, arrest *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 101 en de daarin aangehaalde rechtspraak).

31 — Bij de bespreking van het eerste middel van het Parlement en de Commissie betreffende de rechtsgrondslag van het besluit dienen de inhoud en de doelstellingen van zowel het besluit als de verklaring te worden onderzocht (zie hierna, punten 142-150). Het doel van die analyse is om vanuit Unierechtelijk oogpunt na te gaan op grond van welke specifiek aan de Unie toegekende bevoegdheid een handeling kan worden vastgesteld.

punten 2 en 3. Zo dienen volgens punt 2 gemachtigde Venezolaanse vaartuigen de bepalingen na te leven van het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Unie inzake instandhoudings- en controlemaatregelen en de andere bepalingen van de Unie inzake de visserij in wateren van de EU. Punt 3 betreft vervolgens drie specifieke verplichtingen, namelijk de naleving van het Unierecht met betrekking tot i) de visbestanden die mogen worden bevist, ii) het maximumaantal gemachtigde vaartuigen, en iii) het aandeel van de vangsten dat in de havens van Frans-Guyana moet worden aangeland.

75. Centraal in de verklaring staat dus de verbintenis van de Unie om aan een (niet gespecificeerd aantal) Venezolaanse vaartuigen toegang te verlenen tot haar wateren om aldaar bepaalde (niet gespecificeerde soorten) visbestanden te vangen en een (niet gespecificeerd) aandeel van de vangsten in havens in Frans-Guyana aan te lande.

76. Niets in de tekst van de verklaring wijst erop dat de rechtsgeldigheid van die verbintenis afhankelijk is van de aanvaarding door Venezuela. Ook legt de verklaring Venezuela geen verplichtingen op zonder haar instemming. Gemachtigde vaartuigen moeten het Unierecht naleven om hun machtigingen te kunnen benutten; dat maakt echter de verbintenis van de Unie in de verklaring niet afhankelijk van de voorwaarde dat Venezuela een verplichting nakomt.³² Er is ook niets in de tekst van de verklaring zelf wat erop wijst dat zij louter uitdrukking geeft aan een bestaande overeenkomst tussen de Unie en Venezuela.

77. In punt 4 behoudt de Unie zich het recht voor te allen tijde door middel van een unilaterale verklaring de in de verklaring belichaamde verbintenis in te trekken.³³

78. De verklaring is dus een door de Unie afgegeven instrument dat beoogt internationaalrechtelijke rechtsgevolgen te hebben en een basis te vormen waarop Venezolaanse vaartuigen zich kunnen beroepen om vismachtigingen aan te vragen. Noch uit die kenmerken, noch uit het feit dat de handeling als „verklaring” is aangeduid, blijkt echter of de verklaring een eenzijdig bindend instrument naar internationaal recht of een bestanddeel van een internationale overeenkomst is.

79. Volgens internationaal recht kan een internationale overeenkomst tot stand komen via een eenzijdig instrument dat uitdrukking geeft aan de intentie om zich te committeren aan een reeds gedaan aanbod, of dat een aanbod is dat vervolgens wordt aanvaard. De definitie van „verdrag” in de Verdragen van Wenen van 1969 en 1986³⁴ bestrijkt weliswaar niet alle mogelijke soorten internationaalrechtelijke verdragen³⁵, maar is wel voldoende ruim om ook verdragen te omvatten die op deze wijze worden gesloten. Volgens die definitie kan een verdrag dus in twee of meer samenhangende instrumenten zijn belichaamd.

32 — Die verplichting geldt overeenkomstig artikel 62, lid 4, van het Zeerechtverdrag ook voor vaartuigen van derde landen die in de EEZ in de wateren van de kuststaat vissen. Venezuela is echter geen partij bij voornoemd verdrag. In het kader van deze procedures heeft de status in het internationale gewoonterecht van deze specifieke Zeerechtverdrag-bepaling (te onderscheiden van de status van het begrip EEZ) geen onderzoek.

33 — Indien de verklaring in feite een bilaterale overeenkomst (of onderdeel daarvan) is tussen Venezuela en de EU, zou moeten worden vastgesteld of deze bepaling wel op de intrekking ziet en niet eerder op de beëindiging van de bilaterale overeenkomst.

34 — Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969 (hierna: „Verdrag van Wenen van 1969”), VN-verzameling van verdragen, deel 1155, blz. 331, en Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties van 1986, A/CONF.129/15 (hierna: „Verdrag van Wenen van 1986”). Volgens het Internationaal Gerechtshof is de definitie van „verdrag” in artikel 2, lid 1, sub a, van het Verdrag van Wenen van 1969 een afspiegeling van het internationaal gewoonterecht: beslissing in de zaak *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria* (Cameroon/Nigeria: Equatoriaal Guineë, interveniënte), I.C.J. Reports 2002, blz. 303, punt 263.

35 — Zie bijvoorbeeld artikel 3 van het Verdrag van Wenen van 1969 inzake de internationale overeenkomsten die buiten de werkingssfeer van dat verdrag vallen.

80. Het Unierecht maakt in lijn daarmee evenmin onderscheid tussen overeenkomsten op grond van hun wijze van sluiting. Artikel 218, lid 7, VWEU voorziet alleen in een vereenvoudigde procedure voor wijzigingen van een overeenkomst. Het komt mij voor dat wanneer de Unie de bevoegdheid heeft om over een internationale overeenkomst te onderhandelen en deze te sluiten, de Verdragen de Unie toestaan die bevoegdheid uit te oefenen door middel van sluiting van iedere soort overeenkomst die onder de definitie van „verdrag” in de zin van de Verdragen van Wenen van 1969 en 1986 valt (en misschien ook soorten die niet door die definities worden bestreken).³⁶

81. In de voorliggende procedures heb ik echter geen enkel bewijs gezien van Venezuela’s intentie om door de verklaring te worden gebonden. Toen Venezuela de vismachtingen aanvraagde, heeft zij volgens mij niet „ingestemd met” het aanbod van de Unie met de bedoeling daaraan te worden gebonden als was het een overeenkomst. Zij ging daarbij veeleer in goed vertrouwen af op de door de Unie in de verklaring gedane toezegging, die vervolgens in de (op dat moment al vastgestelde) TAC-verordening van 2012 is bevestigd. Het feit dat de verklaring de beoogde rechtsgevolgen had en aldus ten gunste van Venezuela strekte, volstaat niet als basis voor de conclusie dat Venezuela instemde met gebondenheid aan de verklaring *alsof het een overeenkomst tussen haar en de Unie betrof*. Ook de loutere ontvangst van de kennisgeving van de verklaring of de daaropvolgende navraag van Venezuela naar de gevolgen van de procedure voor het Hof kan niet een zodanige basis bieden. Indien het besluit juist was bedoeld te voorzien in een internationale titel voor de toegang tot de wateren van de Unie *voordat* de vangstmogelijkheden konden worden vastgesteld en machtingen konden worden verstrekt, zou ook een overeenkomst die pas tot stand kwam toen Venezuela de vismachtingen aanvraagde *nadat* de vangstmogelijkheden waren vastgesteld, niet aan dat doel voldoen.

82. Indien het bovendien alleen de bedoeling was in de verklaring een aanbod te formuleren, had de Commissie de Raad overeenkomstig artikel 218, lid 3, VWEU voorafgaand aan de onderhandelingen (waarvan de formulering van zo’n aanbod deel zou uitmaken) om goedkeuring moeten verzoeken. De Raad had dan ingevolge artikel 218, lid 6, VWEU opnieuw in actie moeten komen na de totstandkoming van het verdrag, dat wil zeggen nadat Venezuela het aanbod had aanvaard en na (naargelang het geval) goedkeuring dan wel advies van het Parlement.

83. Indien de verklaring geen bestanddeel van een internationale overeenkomst is, is zij dan een naar internationaal recht en Unierecht toegestaan eenzijdig bindend instrument?

84. In het internationale recht kunnen eenzijdige instrumenten verschillende vormen aannemen en verschillende functies en juridische (en/of politieke) gevolgen hebben. Zo kunnen verklaringen worden gebruikt om nieuwe staten te erkennen, een politieke uitspraak te doen, de rechtsmacht van een gerecht te erkennen of een uitlegging vast te leggen op een wijze die voldoet aan de voorwaarden voor erkenning als bewijs van een regeling van internationaal gewoonrecht. In de onderhavige procedures gaat het om een eenzijdige verklaring in schriftelijke vorm, waarbij de Unie uit hoofde van het internationale recht verplichtingen ten gunste van een derde staat aanvaardt.³⁷

³⁶ — Zie ook hierna, punt 96.

³⁷ — Dit staat los van de vraag of een verklaring van de Unie voor de instellingen en lidstaten van de Unie krachtens Unierecht bindend is. Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Raad, EU:C:2009:590, aangehaald in voetnoot 27, punt 44.

85. Dat staten een dergelijke verklaring kunnen vaststellen, is in het internationale recht niet betwist³⁸, ook al is de status van bepaalde voorwaarden die een dergelijke verklaring bindend maken nog niet uitgemaakt of bevestigd in het internationaal gewoonterecht. Of andere rechtspersonen en met name internationale organisaties die bevoegdheid hebben, is bij mijn weten nog niet door een internationaal hof of gerecht beoordeeld of door de International Law Commission (hierna: „ILC”) van de Verenigde Naties nader onderzocht.

86. Internationale organisaties kunnen net als staten rechtspersoonlijkheid bezitten. Anders dan staten moet de bevoegdheid die uit die rechtspersoonlijkheid voortvloeit (expliciet of impliciet) aan de organisatie worden toegekend. Ik zie niet in waarom een internationale organisatie met internationale rechtspersoonlijkheid naar internationaal recht niet bevoegd zou zijn een eenzijdige verklaring vast te stellen met de bedoeling zich daardoor te binden, zolang de verdragen tot oprichting van die organisatie haar daartoe machtigen.³⁹ Indien een internationale organisatie op grond daarvan bevoegd is internationale overeenkomsten te sluiten en zich daarbij jegens staten of andere internationale organisaties kan committeren (ongeacht de aard van de verbintenis en met name of deze wederkerig is), sluit het internationale recht in beginsel niet uit dat die organisatie gebondenheid aan die verbintenis kan aanvaarden door middel van een eenzijdige verklaring.

87. En ook al kunnen voor verschillende bronnen van verbintenissen specifieke voorwaarden gelden, bijvoorbeeld ten aanzien van hun totstandkoming, geldigheid en beëindiging, blijven de beginselen die daaraan ten grondslag liggen – met name het beginsel van de goede trouw en het beginsel van toestemming – echter dezelfde. De voorwaarden die in het internationale recht zijn ontwikkeld met betrekking tot onder andere de totstandkoming, geldigheid en intrekking van verklaringen van staten, kunnen daarom volgens mij ook toepassing vinden op verklaringen van een internationale organisatie, ook al kunnen bepaalde voorwaarden niet op precies dezelfde manier van toepassing zijn.

88. Om welke voorwaarden gaat het dan?

89. Wat volgens internationaal recht van belang is, is dat (mondeling of schriftelijk) duidelijk en specifiek⁴⁰ de intentie wordt geformuleerd om internationaalrechtelijke rechtsgevolgen in het leven te roepen en daarmee dus ook verbintenissen voor de opsteller van de verklaring. Zolang die intentie duidelijk is en openbaar wordt gemaakt, schrijft het internationale recht in het algemeen geen formele vereisten voor.⁴¹ De intentie moet worden bepaald aan de hand van de feitelijke inhoud van de verklaring en alle feitelijke omstandigheden waaronder de verklaring is vastgesteld⁴² en worden geuit door de autoriteit die bevoegd is om dergelijke verbindende verklaringen af te geven.⁴³

38 — Zie in dit verband de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof waarnaar ik in dit deel van deze conclusie verwijs (hiernavolgende punten 89-92), alsook richtsnoer 2 van de Richtsnoeren van toepassing op eenzijdige verklaringen van staten die rechtsgevolgen teweeg kunnen brengen (Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations) van de Commissie Internationaal Recht van de Verenigde Naties. Deze richtsnoeren en de toelichting daarop zijn door de ILC vastgesteld in zijn 58e vergadering (2006) en voorgelegd aan de Algemene Vergadering als onderdeel van het verslag van de ILC van die zitting (A/61/10). De Algemene Vergadering heeft daarvan nota genomen in A/RES/61/34. Zie ook hierna, punt 90.

39 — De speciale rapporteur van de ILC erkende eveneens in zijn Eerste rapport inzake eenzijdige handelingen van staten dat eenzijdige handelingen van een internationale organisatie rechtsgeldig kunnen zijn: zie Eerste rapport inzake eenzijdige handelingen van staten (First report on unilateral acts of States) van Victor Rodríguez-Cedeño, Speciale Rapporteur (A/CN.4/486), punt 35.

40 — Zie zaak ICJ, Nuclear Tests, aangehaald in voetnoot 23, punten 46, 51 en 53; beslissing ICJ in de zaak Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratische Republiek Congo/Rwanda) (hierna: „zaak Armed Activities”), Jurisdiction and Admissibility, I.C.J. Reports 2006, blz. 6, punten 50 en 52. Zie ook richtsnoer 7 van de ILC-richtsnoeren, aangehaald in voetnoot 38.

41 — Zie bijvoorbeeld beslissing ICJ in de zaak Temple of Preah Vihear (Cambodja/Thailand), Preliminary Objections, I.C.J. Reports 1961, blz. 17, blz. 31; zaak Nuclear Tests, aangehaald in voetnoot 23, punten 46 en 48. Zie ook, bijvoorbeeld, beslissing ICJ in de zaak Frontier Dispute (Burkina Faso/Republiek Mali) (hierna: „zaak Frontier Dispute”), I.C.J. Reports 1986, blz. 554, punt 39.

42 — Zie de zaken Frontier Dispute, aangehaald in voetnoot 41, punt 40; Nuclear Tests, aangehaald in voetnoot 23, punt 53, en Armed Activities, aangehaald in voetnoot 40, punt 49. Zie ook richtsnoer 3 van de ILC-richtsnoeren, aangehaald in voetnoot 38.

43 — Zie zaak Armed Activities, aangehaald in voetnoot 40, punt 46 en de daarin aangehaalde rechtspraak. Zie ook richtsnoer 4 van de ILC-richtsnoeren, aangehaald in voetnoot 38.

90. Deze benadering is ook terug te vinden in richtsnoer 1 van de ILC-richtsnoeren, die luidt: „Verklaringen die publiekelijk zijn gedaan en uitdrukking geven aan de wil om te worden gebonden, kunnen juridische verbintenissen in het leven roepen.”⁴⁴ Ofschoon de richtsnoeren niet bindend zijn en hun gezag en bestendigheid zich nog zullen moeten ontwikkelen, vormen zij mijns inziens een nuttige extrapolatie van de rechtspraak en de praktijk die staten volgen, met name wat het bindende karakter van eenzijdige verklaringen aangaat.⁴⁵

91. Uit het beginsel van de goede trouw volgt dan dat „[...] betrokken staten kennis kunnen nemen van eenzijdige verklaringen en daarin hun vertrouwen stellen, en kunnen verlangen dat de aldus in het leven geroepen verbintenis wordt nageleefd”.⁴⁶ Dat beginsel is ook van toepassing op de omstandigheden waarin een eenzijdig bindende verklaring kan worden ingetrokken.

92. Overeenkomstig het beginsel dat een staat zonder zijn toestemming geen verplichtingen kunnen worden opgelegd⁴⁷, kan een eenzijdig bindende verklaring voor andere staten echter geen verplichtingen in het leven roepen. Zo heeft het Internationaal Gerechtshof geoordeeld dat een eenzijdige verklaring bindend is wanneer „[...] niets in de zin van een tegenprestatie, noch een latere aanvaarding van de verklaring, of zelfs een antwoord of reactie van andere staten noodzakelijk is opdat de verklaring in werking treedt, daar een dergelijk vereiste niet zou stroken met de strikt eenzijdige aard van de rechtshandeling waarbij de verklaring van de staat is gedaan”.⁴⁸

93. In casu is de verklaring openbaar gemaakt via publicatie en kennisgeving aan Venezuela. Zoals gezegd geeft zij uitdrukking aan de intentie van de Unie om Venezuela vangstmogelijkheden toe te kennen en vismachtigingen te verlenen.⁴⁹ Door middel van de verklaring stemt de Unie ermee in af te zien van uitoefening van haar soevereine recht als bedoeld in artikel 56, lid 1, sub a, van het Zeerechtverdrag om vaartuigen uit derde landen de toegang tot de EU-wateren te weigeren om aldaar te vissen. Die verbintenis als zodanig geeft Venezolaanse vaartuigen niet het recht om de EEZ van Frans-Guyana binnen te gaan en daar te vissen. Eerst moeten volgens het Unierecht en ook het internationale recht nadere beperkingen aan het recht om te vissen worden gesteld, met name door de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden. Op basis daarvan kunnen vervolgens individuele vismachtigingen worden verleend.

94. Om bindend te zijn, moeten verklaringen worden afgelegd door een entiteit die daartoe ook bevoegd is. Of dat hier het geval is, hangt af van de bevoegdheid die de Unie heeft op grond van de Verdragen.

44 — Aangehaald in voetnoot 38.

45 — Zie ook voetnoot 921 van het ILC-verslag van de 58e zitting (2006), A/61/10, waarin wordt gepreciseerd dat de toelichtingen bij de richtsnoeren „een overzicht geven van de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof en de relevante praktijk van staten, die is geanalyseerd door verschillende leden van de werkgroep en de speciale rapporteur en samengevat in het achtste rapport van de speciale rapporteur (A/CN.4/557)”.

46 — Zaak Nuclear Tests, aangehaald in voetnoot 23, punt 49. Zie ook de tweede volzin van richtsnoer 1 van de ILC-richtsnoeren, aangehaald in voetnoot 38: „Wanneer aan de voorwaarden hiervoor is voldaan, is het bindende karakter van die verklaringen gegrond op de goede trouw; de betrokken staten kunnen deze in aanmerking nemen en daarop een beroep doen; die staten kunnen verlangen dat dergelijke verbintenissen worden nageleefd.”

47 — Zie met betrekking tot de toepassing van dat beginsel op verdragen arrest Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 44. Zie ook artikel 34 van de Verdragen van Wenen van 1969 en 1986.

48 — Zaak Nuclear Tests, aangehaald in voetnoot 23, punt 46. Zie ook richtsnoer 2 van de ILC-richtsnoeren, aangehaald in voetnoot 38.

49 — Zie hierboven, punten 74-78.

95. De Unie moet handelen binnen de grenzen van de haar door de lidstaten in de Verdragen verleende bevoegdheden.⁵⁰ In verklaring nr. 24 betreffende de rechtspersoonlijkheid van de EU, gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, is bevestigd dat de rechtspersoonlijkheid „[...] de Unie geenszins machtigt wetgevend of anderszins op te treden buiten de bevoegdheden die de lidstaten haar in de Verdragen hebben toegedeeld”.⁵¹

96. De Verdragen bevatten geen uitdrukkelijke machtiging voor het gebruik van eenzijdig bindende verklaringen in de externe betrekkingen van de Unie (op gebieden die onder de externe bevoegdheid van de Unie vallen). Zij machtigen de Unie daarentegen wel om verbintenissen aan te gaan ten gunste van derde staten en internationale organisaties door middel van een „internationale overeenkomst”. Artikel 218 VWEU verving artikel 300, lid 1, EG, dat weer artikel 228, lid 1, EEG had vervangen. In deze laatste twee bepalingen werd alleen het begrip „akkoord” gebruikt in de beschrijving van de voor het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten te volgen interne procedure. Het Hof heeft in advies 1/75 aangegeven dat de term „akkoord” is gebruikt „in algemene zin [...] ter aanduiding van elke door de volkenrechtelijke subjecten aangegane verbintenis met verbindende kracht, ongeacht de formele kwalificatie ervan”.⁵² In het arrest in zaak C-327/91, Frankrijk/Commissie, gebruikte het Hof ook de definitie van „verdrag” gesloten tussen een internationale organisatie en een staat in de zin van artikel 2, lid 1, sub a-i, van het Verdrag van Wenen van 1986.⁵³ Maar hoe ruim die definitie van het begrip ook is, het is evident dat een overeenkomst (in om het even welke context) een gemeenschappelijke wil van ten minste twee partijen impliceert. Daaronder valt dus niet het geval waarin de Unie uitdrukking geeft aan haar intentie om zich door haar verklaring te binden zonder dat de derde staat ten gunste waarvan die verklaring is gedaan, daarmee hoeft in te stemmen. Evenmin is het van toepassing op instrumenten waarbij geen bindende verplichtingen worden aangegaan.⁵⁴

97. Ik meen niettemin dat Unierechtelijk de Unie in beginsel met een eenzijdig bindende verklaring een internationaalrechtelijke verplichting op zich kan nemen. Ik kom tot dit standpunt in wezen op basis van dezelfde overwegingen⁵⁵ die mij tot de conclusie hebben geleid dat het internationale recht niet uitsluit dat internationale organisaties eenzijdig bindende verklaringen kunnen afgeven.

98. Een van de essentiële kenmerken van de rechtspersoonlijkheid van de Unie is dat zij verplichtingen krachtens internationaal recht kan aangaan. Dit blijkt uitdrukkelijk uit de bepalingen in de Verdragen die op internationale overeenkomsten zien. Internationale overeenkomsten zijn één bron van dergelijke verplichtingen; eenzijdig bindende verklaringen een andere.

99. Ter ondersteuning trek ik voorts een parallel met de redenering van het Hof in het arrest AETR.⁵⁶ In dat geval stond het ontbreken van een algemeen toepasselijke bepaling in het Verdrag ter afbakening van het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten niet in de weg aan de vaststelling dat de Unie daartoe bevoegd was.⁵⁷ In die zaak loste het Hof het zwijgen van de verdragstekst op door te kijken naar het algemene systeem van het (toenmalige) gemeenschapsrecht inzake de betrekkingen met derde landen.⁵⁸ Het nam daarbij als uitgangspunt de rechtspersoonlijkheid

50 — Zie voor de toepassing van het beginsel van attributie van bevoegdheid op externe betrekkingen bijvoorbeeld advies 2/94, EU:C:1996:140, punt 24.

51 — PB 2012, C 326, blz. 348. Zie ook artikel 5 VEU.

52 — Advies 1/75, EU:C:1975:145, blz. 1360 betreffende artikel 228, lid 1, EEG; het Hof wees hierop bij zijn bespreking van de toelaatbaarheid van het verzoek om advies over de verenigbaarheid van de OESO-regeling inzake een norm voor de plaatselijke uitgaven met het Verdrag.

53 — EU:C:1994:305, punten 25 en 27.

54 — Arrest Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punten 43-45.

55 — Zie hierboven, punt 86.

56 — Arrest Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32 (Europese overeenkomst betreffende het internationale vervoer over de weg; hierna: „arrest AETR”).

57 — Het Verdrag van Rome bood een uitdrukkelijke basis voor het sluiten van internationale overeenkomsten in de vorm van handels- en associatieakkoorden.

58 — Arrest AETR, EU:C:1971:32, aangehaald in voetnoot 56, punt 12.

van de (indertijd) Europese Economische Gemeenschap.⁵⁹ Nog voordat het Hof aan de bespreking van het voorwerp van de overeenkomst toekwam, concludeerde het dat dit betekende dat „[...] de Gemeenschap in de buitenlandse betrekkingen contractuele bindingen met derde landen vermag aan te gaan [...]”.⁶⁰

100. In dat deel van het arrest AETR heeft het Hof volgens mij aanvaard dat het begrip internationale rechtspersoonlijkheid moet worden uitgelegd aan de hand van de bevoegdheden die het internationale recht daaraan verbindt. Aangezien het internationale recht niet uitsluit dat een internationale organisatie bevoegd is om eenzijdige verklaringen af te geven en zich daardoor te binden, betekent het feit dat de Unie internationale rechtspersoonlijkheid heeft naar analogie dat zij op deze wijze internationaalrechtelijke verplichtingen op zich kan nemen.

101. Ik merk ook op dat de auteurs van de Europese conventie over de toekomst van Europa voor ogen hadden dat de Unie, door haar een volkenrechtelijk subject te maken, „[...] gebruik [zou kunnen] maken van alle internationale actiemiddelen (het recht om verdragen te sluiten, het gezantschapsrecht, het recht om klachten in te dienen of te procederen bij een internationaal gerecht, het recht toe te treden tot een internationale organisatie of tot een internationale overeenkomst, bijvoorbeeld het EVRM, het recht om immuniteiten te genieten) en haar eigen internationale verantwoordelijkheid op zich kan nemen”.⁶¹ Ik ben dan ook van mening dat de Unie eenzijdig bindende verklaringen kan vaststellen waarmee zij internationaalrechtelijke verplichtingen op zich neemt.

102. Op welke wijze dit moet gebeuren, is een kwestie van Unierecht.⁶²

103. Zoals gezegd, regelt artikel 218 VWEU de wijze waarop moet worden onderhandeld over verplichtingen die de Unie jegens derde staten (en andere internationale organisaties) bij internationale overeenkomst aangaat, en hoe die overeenkomsten moeten worden ondertekend en gesloten. In dat artikel zijn afzonderlijke regels gegeven voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, en zijn er twee bepalingen die geen betrekking hebben op het proces van onderhandeling, ondertekening en sluiting (artikel 218, leden 9 en 11, VWEU). Noch artikel 218 VWEU, noch een andere verdragsbepaling ziet uitdrukkelijk op de procedure voor het externe optreden van de Unie via een eenzijdig bindende verklaring.

104. Indien de Unie die bevoegdheid moet kunnen uitoefenen, kan het niet zo zijn dat er geen procedureregels van toepassing zijn. Anders zou steeds ter discussie staan wie bijvoorbeeld het initiatief kan nemen, welke instellingen een rol spelen en wie met wie wanneer moet praten. Procedurele waarborgen zijn ook nodig omdat een dergelijke, geldig vastgestelde eenzijdige verklaring de instellingen van de Unie bindt en daarmee voorrang kan hebben boven handelingen van de Unie.

105. Geen van de partijen in deze procedures heeft betoogd dat artikel 218 VWEU *niet* van toepassing is.

106. Ik vind de exacte procedurele basis voor een besluit waarbij een eenzijdig bindende verklaring wordt vastgesteld minder voor de hand liggen.

59 — Arrest AETR, EU:C:1971:32, aangehaald in voetnoot 56, punt 13.

60 — Arrest AETR, EU:C:1971:32, aangehaald in voetnoot 56, punt 14.

61 — Eindverslag van werkgroep III „Rechtspersoonlijkheid” CONV 305/02 (WG III 16) (Brussel, 1 oktober 2002), punt 19. Niets wijst erop dat van deze specifieke intentie afstand is gedaan toen in plaats daarvan het Verdrag van Lissabon werd geformuleerd en vastgesteld.

62 — Zoals de speciale rapporteur van de ILC in zijn Eerste rapport inzake eenzijdige handelingen van staten schreef: „[...] zijn de regels betreffende [het verrichten van eenzijdige handelingen door internationale organisaties] kennelijk vervat in de basisteksten van de organisatie en de uit die teksten voortgevloeide instrumenten en, indien van toepassing, in het internationale recht” (aangehaald in voetnoot 39, punt 34).

107. Dat de Verdragen voor een bepaalde vorm van extern optreden waarbij de Unie verbintenissen krachtens internationaal recht aangaat geen procedure voorzien, is niet uitzonderlijk. Historisch gezien sluiten de Verdragen aan bij de praktijk van de externe betrekkingen van de Unie en 's Hofs rechtspraak op dat gebied. Aangezien eenzijdig bindende verklaringen door internationale organisaties nagenoeg onbekend zijn, is het niet verrassend dat een afzonderlijke uitdrukkelijke procedure ontbreekt.

108. Een eerste mogelijke visie is dat de Unie, zolang een uitdrukkelijke procedurele basis ontbreekt, haar externe bevoegdheden niet kan uitoefenen via een eenzijdig verbindende verklaring. Het is aan de lidstaten de Verdragen te wijzigen. Het gevaar van deze benadering is dat dit impliceert dat de Unie zich slechts van vormen van extern optreden kan bedienen waarvoor specifieke procedureregels in de Verdragen bestaan. Dit zou de doeltreffendheid van het optreden van de Unie op internationaal vlak kunnen ondermijnen. De aan deze procedures ten grondslag liggende feiten illustreren dat risico. De Unie wilde de procedure voor onderhandelingen over en sluiting van een internationale overeenkomst vermijden om snel te kunnen inspelen op de noodzaak om de toegang tot haar wateren van een internationale titel te voorzien (en aldus te voldoen aan Unierecht en internationaal recht).

109. Het is niet aan het Hof procedureregels te formuleren waarvoor geen basis in de Verdragen bestaat. Maar wellicht zijn er andere mogelijkheden.

110. Een tweede optie is toepassing van artikel 352, lid 1, VWEU als rechtsgrondslag voor de te volgen procedure bij de vaststelling van een besluit tot goedkeuring van een eenzijdig bindende verklaring waarvan het voorwerp onder de (externe) bevoegdheid van de Unie valt. Dit zou dan fungeren als een soort standaardprocedure voor extern optreden van de Unie waarvoor de Verdragen geen procedureregels voorzien. De tekst van artikel 352, lid 1, VWEU als zodanig lijkt deze mogelijkheid niet uit te sluiten.⁶³ Er kan een beroep op worden gedaan wanneer optreden van de Unie is vereist om een van de doelstellingen van de Verdragen te vervullen en de Verdragen niet anderszins in de nodige bevoegdheid voor dat optreden voorzien. Het strekt ertoe leemten aan te vullen wanneer uitdrukkelijk of impliciet door specifieke bepalingen van het Verdrag verleende handelingsbevoegdheden ontbreken, maar die bevoegdheden niettemin noodzakelijk zijn.⁶⁴ Bij deze optie moet worden aanvaard dat de ontbrekende „nodige bevoegdheden” zich uitstrekken tot de procedureregels voor de vaststelling van een eenzijdig bindende verklaring. Overeenkomstig artikel 352, lid 1, VWEU zou de verklaring door de Raad met eenparigheid van stemmen, op voorstel van de Commissie en na goedkeuring van het Parlement, moeten worden vastgesteld. Volgens artikel 352, lid 2, VWEU zou de Commissie de aandacht van de nationale parlementen moeten vestigen op de voorstellen die op deze rechtsgrondslag worden gebaseerd. De vaststelling van een eenzijdig bindende verklaring zou aldus de toepassing van een procedure meebrengen die aanzienlijk strikter en in sommige opzichten omslachtiger is dan de procedure voor internationale overeenkomsten van artikel 218 VWEU. Ook bestaat het gevaar dat bij elke vorm van extern optreden waarvoor geen expliciete procedureregels zijn voorzien, deze procedure zou moeten worden gevolgd.

111. Deze oplossing zou in casu betekenen dat de rechtsgrondslag van het besluit artikel 352, lid 1, VWEU had moeten omvatten en de bepaling(en) van de Verdragen waarin de doelstellingen van het extern optreden zijn neergelegd – dus een verwijzing naar artikel 43, lid 2 of lid 3, VWEU. De vraag of de Raad de goedkeuring of het advies van het Parlement behoeft, zou echter niet afhankelijk zijn van de toepasselijkheid van lid 2 dan wel lid 3 van artikel 43 VWEU. Volgens artikel 352, lid 1, VWEU had de Raad de goedkeuring van het Parlement moeten verkrijgen.

63 — Ik teken hierbij aan dat volgens verklaring 42 ad artikel 352 VWEU (PB 2012, C 326, blz. 353) artikel 352 VWEU „[...] geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Unie tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van de Verdragen, en in het bijzonder die waarin de taken en het optreden van de Unie worden omschreven. In geen geval kan dit artikel als grondslag dienen voor de vaststelling van bepalingen die, wat hun gevolgen betreft, in wezen neerkomen op een wijziging van de Verdragen buiten de daartoe in de Verdragen voorziene procedure om”. Zie ook advies 2/94, EU:C:1996:140, aangehaald in voetnoot 50, punt 30.

64 — Zie bijvoorbeeld arrest Parlement/Raad, C-166/07, EU:C:2009:499, punt 41 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

112. Een derde optie is overeenkomstige toepassing van artikel 218 VWEU.

113. Eenzijdig bindende verklaringen en internationale overeenkomsten zijn afzonderlijke bronnen van verbintenissen uit hoofde van het internationale recht. In beide gevallen gaat het echter om een besluit van de Unie om zich krachtens internationaal recht te binden. Men kan zich dus afvragen waarom de totstandkoming van dat besluit in het geval van eenzijdig bindende verklaringen fundamenteel zou moeten verschillen van die voor internationale overeenkomsten. Het gaat bij die verklaringen *niet* om louter politieke verklaringen of verklaringen waarmee de Unie zich op het internationale toneel presenteert, of verklaringen in de context van de betrokkenheid van de Unie bij de besluitvorming op internationaal niveau. Het gaat evenmin om een soort intern besluit dat moet worden vastgesteld volgens de procedures die voor intern optreden gelden (bijvoorbeeld de gewone wetgevingsprocedure).

114. Als dit het geval is, kan artikel 218 VWEU dan naar analogie worden toegepast?

115. Artikel 218 VWEU geeft in wezen de te volgen constitutionele procedures wanneer het handelen van de Unie ertoe strekt partij te worden bij een internationale overeenkomst, de meest voor de hand liggende manier waarop de Unie verplichtingen krachtens internationaal recht aanvaardt. Ook staten voorzien hiervoor gewoonlijk constitutionele procedures.

116. Artikel 218 VWEU is gebaseerd op een specifiek interinstitutioneel evenwicht tussen de Commissie (die het proces initieert en de Unie extern vertegenwoordigt), de Raad (die verantwoordelijk is voor het besluit om de Unie krachtens internationaal recht te binden) en het Parlement (dat te allen tijde moet worden geïnformeerd en kan worden verzocht zijn goedkeuring dan wel advies te geven).⁶⁵

117. Artikel 218, leden 3 en 4, VWEU betreft de medewerking van de Unie aan de onderhandelingen over de overeenkomst, en dus de inhoud van de verbintenissen die de Unie daarbij op zich kan nemen. In wezen vertegenwoordigt de Commissie de Unie na een besluit van de Raad daartoe. Deze fasen in de procedure lijken misschien niet zinvol voor een eenzijdig bindende verklaring. Er is geen tekst waarover met derden moet worden onderhandeld, en van de Commissie verlangen dat zij eerst een machtiging van de Raad verkrijgt om een voorstel voor de verklaring op te stellen, lijkt overbodig, omdat de Raad hoe dan ook uiteindelijk beslist of de Unie zich internationaalrechtelijk zal verbinden. Voor eenzijdig bindende verklaringen hoeft dit onderscheid niet te worden gemaakt. Ook kan artikel 218, lid 7, VWEU niet van toepassing zijn, omdat geen sprake is van een overeenkomst waarin wijzigingen zijn voorzien die volgens een vereenvoudigde procedure of door een bij de overeenkomst opgericht orgaan worden aangenomen.

118. De bevoegdheid van de Raad om machtiging te verlenen voor het ondertekenen en sluiten van de overeenkomst is in mijn optiek echter gebaseerd op een bepaald interinstitutioneel evenwicht tussen de Raad en de Commissie, dat specifiek tot dat deel van de procedure behoort. Ook moet rekening worden gehouden met de rol van de lidstaten.⁶⁶ Of de Raad dus, bijvoorbeeld, al dan niet (en mogelijk ook in hoeverre) kan weigeren een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast te stellen, moet worden gezien in het licht van (ten minste) de inhoud van de overeenkomst, het voorstel van de Commissie, de onderhandelingsrichtsnoeren van de Raad en alle andere elementen die voor die fase in de procedure relevant zijn. Indien artikel 218, lid 6, VWEU naar analogie zou kunnen worden toegepast op de vaststelling van een besluit houdende goedkeuring van een eenzijdig bindende verklaring, kunnen wij er dan simpelweg van uitgaan dat een identiek interinstitutioneel evenwicht moet bestaan en dat de respectieve bevoegdheden van de Commissie en de Raad dezelfde zijn?

65 — Zie ook arrest Frankrijk/Commissie, EU:C:2004:173, aangehaald in voetnoot 54, punt 28.

66 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Zweden, C-246/07, EU:C:2010:203, punt 76 en de daarin aangehaalde rechtspraak, over de noodzaak van samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie.

119. Het resterende gedeelte van artikel 218, lid 6, VWEU is eenvoudiger toe te passen op besluiten waarbij eenzijdig bindende verklaringen worden goedgekeurd. In wezen besluit de Raad (in beginsel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen) altijd met een bepaalde tussenkomst van het Parlement. Ook wanneer het dus bij de overeenkomst om een onderwerp gaat waarvoor de Verdragen het Parlement geen rol hebben toebedeeld, zal voor een internationale overeenkomst die datzelfde onderwerp betreft de inbreng zijn vereist van het Parlement dat ook, volgens artikel 218, lid 10, VWEU, in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle wordt geïnformeerd.

120. Ook is er nog artikel 218, lid 9, VWEU, waarin de procedure is geregeld voor „de bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt”. Er lijken geen overtuigende redenen te zijn om die specifieke procedure ook toe te passen op eenzijdig bindende verklaringen van de Unie die ertoe strekken de Unie internationaalrechtelijk te binden, ongeacht of een derde nog andere actie moet ondernemen. Zou immers artikel 218, lid 9, VWEU op eenzijdig bindende verklaringen van toepassing zijn, dan zou het niet uitmaken of deze zijn vastgesteld in de context van een in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt.

121. De bevoegdheid van het Hof als bedoeld in artikel 218, lid 11, VWEU staat in casu niet ter discussie. Deze bepaling dient „ter voorkoming van de complicaties die zouden ontstaan indien de verenigbaarheid met de Verdragen van internationale akkoorden die de [EU] binden, in rechte werd aangevochten”.⁶⁷ Door het Hof een standpunt te laten innemen over de inhoud en de procedure voor de vaststelling van een dergelijke overeenkomst, kunnen ernstige moeilijkheden en schade worden voorkomen.⁶⁸ Net als een internationale overeenkomst resulteert een eenmaal vastgestelde eenzijdig bindende verklaring in een verbintenis naar internationaal recht waarop derde staten een beroep kunnen doen en waarvan schending tot internationaalrechtelijke aansprakelijkheid kan leiden. De feiten van de voorliggende zaken illustreren dit heel goed, wat verdere steun biedt voor de opvatting dat artikel 218, lid 11, VWEU op eenzijdig bindende verklaringen zou kunnen worden toegepast.

122. Een vierde optie is toepassing van de bepalingen waarop de externe bevoegdheid zelf berust. Deze regel kan tot andere uitkomsten leiden. Voor zover die bevoegdheid expliciet is, zou ook de toepassing daarvan kunnen resulteren in de toepassing naar analogie van artikel 218 VWEU (of specifieke regels met betrekking tot internationale overeenkomsten op een bepaald gebied). Zou het om een impliciete bevoegdheid gaan, dan zou dit resulteren in de toepassing van dezelfde procedureregels als die welke gelden voor het (expliciete) intern optreden. Zo zou, bijvoorbeeld, een eenzijdig bindende verklaring mogelijk moeten worden vastgesteld met toepassing van de gewone wetgevingsprocedure. In dat geval zijn de argumenten die ik hierboven tegen overeenkomstige toepassing van artikel 218 VWEU heb aangevoerd (omdat de bepaling simpelweg geen rekening houdt met het karakter van een eenzijdig bindende verklaring of de wijze waarop zij is geformuleerd, en daardoor de toedeling van bevoegdheden aan de verschillende instellingen kan verstoren) hier alleen maar relevanter.⁶⁹

123. Elk van deze opties heeft dus zwakke punten. Over het geheel genomen lijkt echter de overeenkomstige toepassing van artikel 218 VWEU de meest werkbare oplossing, ook al moet de tekst van de bepaling daarvoor hier en daar wel ruimer of enger worden uitgelegd, omdat niet alle delen ervan op dezelfde manier op eenzijdig bindende verklaringen kunnen worden toegepast als bij een internationale overeenkomst.

67 — Advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 47 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

68 — Zie advies 1/09, EU:C:2011:123, aangehaald in voetnoot 67, punt 48 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

69 — Zie bijvoorbeeld arrest Frankrijk/Commissie, EU:C:1994:305, aangehaald in voetnoot 53, punt 41, waarin is verklaard: „[...] die interne bevoegdheid [om individuele beschikkingen te geven over de toepassing van de mededingingsregels] kan geen wijziging brengen in de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschapsinstellingen ten aanzien van de sluiting van internationale akkoorden [...]”.

124. Komt het Hof tot de conclusie dat artikel 218 VWEU niet als procedurele rechtsgrondslag voor het besluit kan dienen, dan volstaat deze grond voor nietigverklaring van het besluit en behoeven de door het Parlement en de Commissie aangevoerde middelen geen bespreking.

125. Omdat ik echter uitga van de veronderstelling dat het Hof de toepassing van artikel 218 VWEU als procedurele rechtsgrondslag voor de vaststelling van een eenzijdig bindende verklaring van de Unie zal onderschrijven, zal ik hierna deze middelen bespreken.

Gebruik van een onjuiste rechtsgrondslag (eerste middel in zaak C-103/12 en eerste en tweede onderdeel van het eerste middel in zaak C-165/12)

Argumenten

126. Het Parlement en de Commissie stellen dat de Raad het besluit ten onrechte op de artikelen 43, lid 3, en 218, lid 6, sub b, VWEU in plaats van op de artikelen 43, lid 2, en 218, lid 6, sub a, VWEU heeft gebaseerd.

127. Zij menen dat artikel 43, lid 3, VWEU een uitzondering vormt op artikel 43, lid 2, VWEU en daarom strikt moet worden uitgelegd. In wezen vormt deze laatste bepaling een basis voor iedere (wetgevende) maatregel die noodzakelijk is voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid, terwijl eerstgenoemde bepaling alleen een basis vormt voor de aldaar genoemde (regelgevende) maatregelen, met name maatregelen tot vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden. Artikel 43, lid 3, VWEU maakt geen melding van het verlenen van toegang aan vaartuigen van derde landen tot de wateren van de Unie om aldaar te vissen, en evenmin van de machtiging om visserijactiviteiten uit te oefenen.

128. Artikel 43, lid 3, VWEU betreft niet de vaststelling van wetgevingshandelingen in de zin van artikel 289 VWEU. Deze laatste bepaling maakt melding van de (in artikel 294 VWEU beschreven) gewone wetgevingsprocedure en verwijst naar de toepassing van de bijzondere wetgevingsprocedure in de specifieke gevallen die exhaustief in de Verdragen zijn genoemd. Besluitvormingsbevoegdheden die niet onder een van deze categorieën vallen, zijn dus niet-wetgevingsprocedures. Volgens de Commissie is de vaststelling van vangstmogelijkheden in wezen een uitvoerende handeling, ook al gaat het in artikel 43, lid 3, VWEU om een sui-generisprocedure. Het Parlement stelt dat op basis van artikel 43, lid 3, VWEU, ook als autonome rechtsgrondslag beschouwd, geen enkele maatregel kan worden genomen zonder een voorafgaand (politiek) besluit over de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid – een besluit dat moet worden vastgesteld op grond van artikel 43, lid 2, VWEU.

129. Volgens de Commissie is het tekstuele argument van de Raad⁷⁰ met name gericht op de Franse taalversie van artikel 43, lid 3, VWEU („mesures relatives à”, dat wil zeggen „maatregelen met betrekking tot”). In de Engelse taalversie is „measures on” („maatregelen voor”) gebruikt, wat op een meer direct en sterker verband duidt. Hoewel artikel 43, lid 3, VWEU ruim genoeg is om daaronder bepaalde regels te laten vallen die functioneel verband houden met de vaststelling van vangstmogelijkheden, kan het niet betekenen dat iedere willekeurige maatregel die (ook maar enigszins) „betrekking heeft” op de vaststelling van vangstmogelijkheden op die bepaling zou moeten worden gebaseerd. Het Parlement volgt een meer strikte benadering en is van mening dat alleen besluiten ten aanzien van onderwerpen die uitputtend in artikel 43, lid 3, VWEU zijn genoemd op die bepaling kunnen worden gebaseerd.

⁷⁰ — Zie verder hierna, punt 132.

130. Het Parlement en de Commissie stellen voorts dat het Unierecht voorziet in een driefasenprocedure om vissersvaartuigen van derde landen toegang tot EU-wateren en de daarin aanwezige bestanden te verlenen. Eerst wordt potentieel toegang verleend via een internationale overeenkomst op de grondslag van artikel 43, lid 2, VWEU (die moet worden vastgesteld overeenkomstig artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU). Vervolgens kan de Raad vangstmogelijkheden toekennen op basis van artikel 43, lid 3, VWEU. Daarna verleent de Commissie, na de vaststelling en de verdeling van die vangstmogelijkheden, vismachtigingen voor individuele vaartuigen. Er kunnen geen vangstmogelijkheden worden toegekend aan een derde land bij besluit van de Raad (de tweede stap) zonder het bestaan van een internationale overeenkomst (de eerste stap) die namens de Unie is gesloten overeenkomstig artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU. Het begripsmatige onderscheid tussen toegang tot de wateren en toegang tot de bestanden blijkt ook uit het feit dat toegang tot de wateren gewoonlijk wordt verleend voor een lange, mogelijk oneindige periode, terwijl de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden jaarlijks geschied.

131. Volgens het Parlement en de Commissie heeft het besluit tot doel Venezolaanse vaartuigen een recht van toegang tot EU-wateren te verlenen om visserijactiviteiten uit te oefenen, en die activiteiten aan waarborgen te onderwerpen om te verzekeren dat zij de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid eerbiedigen. De verwijzing in punt 2 van de verklaring naar artikel 22 van de verordening betreffende machtigingen voor visserijactiviteiten is niet louter declaratoir, maar onderwerpt de Venezolaanse vissersvaartuigen aan de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid. In dat opzicht zijn het aanvankelijke voorstel van de Commissie en het besluit vergelijkbaar (of zelfs identiek). Uit dat feit op zich blijkt dat de doelstelling van het besluit onveranderd is, ondanks de gewijzigde rechtsgrondslag.

132. De Raad, ondersteund door de interveniërende lidstaten, stelt dat het besluit (inclusief de daaraan gehechte verklaring) betrekking heeft op de vaststelling van vangstmogelijkheden. Volgens de Raad duidt het gebruik van de uitdrukking „stelt de maatregelen vast voor” in artikel 43, lid 3, VWEU erop dat het kan dienen als rechtsgrondslag voor andere maatregelen dan die betreffende de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden. Het omvat een gekwantificeerd recht om te vissen dat op verschillende manieren kan worden uitgedrukt, waaronder een TAC, een beperking van de visserijactiviteit als zodanig (zoals het aantal per dag gebruikte kilowatt of het aantal dagen dat vaartuigen buitengaats mogen zijn), of een beperking van het maximumaantal vaartuigen.

133. Hoewel artikel 43, lid 3, VWEU een soort *lex specialis* is ten opzichte van de *lex generalis* van artikel 43, lid 2, VWEU, gaat het volgens de Raad niet om een uitzondering op deze laatste. De bepaling mag dus niet restrictief worden uitgelegd.

134. De Raad stelt verder dat de auteurs van het Verdrag bij de vaststelling van artikel 43, lid 3, VWEU een vereenvoudigde procedure wilden invoeren voor de vaststelling van Uniehandelingen gericht op de instandhouding van visbestanden in de wateren van de Unie en om sneller te reageren naar aanleiding van wetenschappelijke adviezen die aan die handelingen ten grondslag liggen.

135. De Raad betwist de stelling dat een maatregel, voor zover deze verband houdt met doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid, op artikel 43, lid 2, VWEU moet zijn gebaseerd en dat op basis van artikel 43, lid 3, VWEU geen enkele maatregel kan worden vastgesteld zonder een voorafgaand besluit over beleidskeuzes met betrekking tot het gemeenschappelijk visserijbeleid als bedoeld in artikel 43, lid 2, VWEU. De Raad heeft ook bezwaar tegen het „artificiële” onderscheid dat verzoekers maken tussen toegang tot wateren en toegang tot visbestanden.

136. Wat het besluit aangaat, voert de Raad aan dat de EEZ voor de kust van Frans-Guyana gelegen is tussen de territoriale wateren en de volle zee: het is een sui-generiszone waarop het Zeerechtverdrag van toepassing is. De kuststaat heeft ten aanzien van de EEZ een beperkte rechtsmacht, en of zijn toestemming voor toegang tot de EEZ is vereist, is afhankelijk van het doel van die toegang. Het bestaan van een formele overeenkomst is in dit verband ingevolge internationaal recht of Unierecht niet vereist.

137. Volgens de Raad gaat noch de doelstelling noch de inhoud van de bestreden verklaring verder dan het toepassingsgebied van artikel 43, lid 3, VWEU, dat wil zeggen, de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden. Zelfs indien het Hof tot de conclusie zou komen dat de punten 2 tot en met 4 van de verklaring niet op artikel 43, lid 3, VWEU kunnen worden gebaseerd, vormt deze bepaling niettemin de juiste rechtsgrondslag, omdat die punten ondergeschikt zijn aan de voornaamste doelstelling van het bestreden besluit, te weten de bevestiging van de bereidheid van de Unie Venezolaanse vaartuigen machtiging te verlenen om in de EEZ te vissen.

Beoordeling

138. Het Hof wordt in de voorliggende zaken verzocht om uitlegging van artikel 43, leden 2 en 3, VWEU⁷¹ om vast te stellen op welke bepaling het bestreden besluit gebaseerd had moeten worden. Een uitgebreide definitie van alle soorten maatregelen waarop elke bepaling van toepassing is, is daarvoor niet vereist.

139. Alle partijen zijn het er kennelijk over eens dat ingeval artikel 43, lid 3, VWEU niet de juiste rechtsgrondslag voor het besluit is, artikel 43, lid 2, dat wel is.

140. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.⁷² Dit betekent dat de inhoud en de doelstellingen van het besluit moeten worden onderzocht. Ook het wettelijk kader kan daarbij worden betrokken.⁷³ De rechtsgrondslag van de handeling bepaalt vervolgens de procedures die voor de vaststelling van die handeling moeten worden gevolgd.⁷⁴

141. Indien blijkt dat een handeling een tweeledig doel heeft, of dat sprake is van twee componenten waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component (terwijl het andere doel van de andere component slechts ondergeschikt is), moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel van de overwegende component.⁷⁵ Indien een maatregel tegelijkertijd meerdere doelstellingen of componenten heeft die onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal die handeling bij wijze van uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd.⁷⁶

142. Ik zal beginnen met de inhoud en doelstelling(en) van het besluit.

71 — Zie ook de bij het Hof aanhangige zaken C-124/13, Parlement/Raad, en C-125/13, Commissie/Raad.

72 — Arrest Commissie/Raad, C-137/12, EU:C:2013:675, punt 52 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

73 — Zie arrest Commissie/Parlement en Raad, C-411/06, EU:C:2009:518, punt 64.

74 — Zie arrest Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 80.

75 — Arrest Commissie/Raad, EU:C:2013:675, aangehaald in voetnoot 72, punt 53 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

76 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Parlement en Raad, EU:C:2009:518, aangehaald in voetnoot 73, punt 47 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

143. Punt 1 van de considerans van het besluit beschrijft de praktijk van Venezolaanse vaartuigen die actief zijn in de wateren van de EU, met name de EEZ voor de kust van Frans-Guyana, onder voorwaarde dat zij zich houden aan de toepasselijke Uniewetgeving betreffende de instandhouding en het beheer van visbestanden. Punt 2 van de considerans benadrukt waarom de continuïteit van die activiteiten moet worden gegarandeerd, namelijk omdat de verwerkende industrie in Frans-Guyana afhankelijk is van de aanlandingen van die vaartuigen. Punt 3 van de considerans omschrijft het voorwerp van de verklaring, namelijk de bevestiging dat de Unie „bereid [is] voor een beperkt aantal vissersvaartuigen die de vlag van Venezuela voeren vismachtigingen af te geven mits deze vaartuigen zich aan de toepasselijke juridisch bindende handelingen van de Unie houden”.

144. In artikel 1 van het besluit wordt vervolgens de tot Venezuela gerichte verklaring namens de Unie goedgekeurd. Artikel 2 betreft de kennisgeving van de verklaring aan Venezuela.

145. De inhoud en de doelstellingen van de verklaring heb ik al in detail besproken bij het onderzoek van de vraag of de Unie bevoegd was om de verklaring vast te stellen.⁷⁷

146. De Unie verleent via de verklaring Venezolaanse vaartuigen toegang tot de wateren van de Unie *om daar te vissen*. Die specifieke vorm van toegang kan alleen worden verleend nadat vangstmogelijkheden zijn vastgesteld en vismachtigingen zijn afgegeven.

147. Wat het besluit (met inbegrip van de daaraan gehechte verklaring) echter *niet* doet, is:

- voor 2012 het maximumaantal vismachtigingen voor Venezolaanse vaartuigen bepalen, of het maximumaantal vaartuigen dat op elk moment aanwezig mag zijn, of het soort identificeren (wat vervolgens is vastgelegd in artikel 36, lid 1, en bijlage VIII van verordening nr. 44/2012);⁷⁸
- bepalen aan welke specifieke voorwaarden moet worden voldaan voor het verkrijgen van vismachtigingen voor Venezolaanse vaartuigen in de wateren van de EU in 2012 (dit is nadien bepaald in een voetnoot bij bijlage VIII bij verordening nr. 44/2012);⁷⁹ of
- vismachtigingen afgeven voor individuele Venezolaanse vaartuigen (wat nadien is gebeurd bij de beschikking van de Commissie van 26 maart 2012).⁸⁰

148. Door middel van de verklaring verbindt de Unie zich ertoe toegang te verlenen tot de EEZ voor de kust van Frans-Guyana, die niet verder reikt dan 200 zeemijlen vanaf de basislijn van de territoriale zee, om aldaar te vissen. Zonder de namens de Unie tot uitdrukking gebrachte instemming zouden Venezolaanse vaartuigen zich niet in die wateren mogen begeven. Dit volgt uit de regels van internationaal recht betreffende de rechten en vrijheden van de kuststaat en andere staten in de EEZ van de kuststaat. Volgens artikel 56, lid 1, sub a, van het Zeerechtverdrag bezit de kuststaat (en hier, via Frankrijk, de Unie) soevereine rechten ten behoeve van, onder meer, de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de natuurlijke rijkdommen in die wateren. Die kuststaat heeft dus het recht vaartuigen die de vlag van andere staten voeren toegang tot zijn EEZ te verlenen of te weigeren voor een ander doel dan die (zoals de vrijheid van scheepvaart) waarvoor alle staten ingevolge artikel 58, lid 1, van het Zeerechtverdrag een recht op toegang tot de EEZ hebben. Zoals het Hof in het arrest Poulsen en Diva Navigation heeft opgemerkt⁸¹, is de rechtsmacht van de kuststaat in zowel de territoriale wateren en de EEZ niet volledig; volgens het recht van de zee (en met name het

77 — Zie hierboven, punten 74-78.

78 — Zie hierboven, punt 26.

79 — Zie hierboven, punt 26.

80 — Zie hierboven, punt 52.

81 — Zie arrest C-286/90, EU:C:1992:453, punt 25.

Zeerechtverdrag) moet de kuststaat in zijn territoriale wateren het recht eerbiedigen op onschuldige doorvaart van vaartuigen die de vlag van andere staten voeren, en met name de vrijheid van scheepvaart bij de uitoefening van zijn bevoegdheden in de EEZ. Vissen valt echter niet onder onschuldige doorvaart of vrijheid van scheepvaart.

149. De kuststaat heeft ook verplichtingen, met name ten aanzien van het behoud (artikel 61 van het Zeerechtverdrag) en het gebruik (artikel 62 van het Zeerechtverdrag) van de levende rijkdommen in de EEZ. Wanneer de kuststaat, zo bepaalt artikel 62, lid 2, van het Zeerechtverdrag, niet over het vermogen beschikt om de gehele toelaatbare vangst te oogsten, verleent hij „door middel van overeenkomsten of andere regelingen” andere staten toegang tot het overschot. Wanneer die toegang wordt verleend, verlangt artikel 62, lid 4, van het Zeerechtverdrag van onderdanen van andere staten die in de EEZ vissen, dat zij de beschermende maatregelen en de andere voorwaarden en bedingen vastgesteld in de wetten en voorschriften van de kuststaat, naleven.

150. De verklaring dient naar mijn mening precies dat doel: het is een soort „overeenkomst of andere regeling” waarbij de Unie zich ertoe verbindt een derde staat toegang te verlenen. Zonder die uitdrukking van instemming kunnen Venezolaanse vaartuigen niet in de wateren van de Unie vissen.

151. Indien een dergelijk instrument moet worden vastgesteld in overeenstemming met de procedurele regels van artikel 218 VWEU, en indien het ziet op een gebied waarop hetzij de gewone wetgevingsprocedure hetzij een bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is, had het Parlement daarmee moeten instemmen voordat de Raad kon overgaan tot vaststelling van een besluit tot goedkeuring van de verklaring. Dit is het geval omdat het bij beide interne procedures om *wetgevende* procedures gaat.

152. Ik maak hier een onderscheid tussen de aard van de bevoegdheid en de bases voor de vaststelling van de rol van het Parlement in extern optreden volgens artikel 218 VWEU. Ik zal een tekstuele analyse van de in de Engelse taalversies van de Verdragen gebruikte termen „areas” en „fields” achterwege laten, maar bij de omschrijving van „areas” (gebieden) in de artikelen 3, lid 1, 4 en 6 VWEU voor de vaststelling van, respectievelijk, de exclusieve, gedeelde en ondersteunende bevoegdheden van de Unie, gaat het om de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten. Artikel 218, lid 6, VWEU (waarin in de Engelse versie de term „fields” is gebruikt) betreft in mijn optiek daarentegen de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen van de Unie, met name de bevoegdheid van het Parlement ten opzichte van die van de Raad.

153. Het feit dat de Unie krachtens artikel 3, lid 1, sub d, VWEU exclusief bevoegd is op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en dat de voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid noodzakelijke maatregelen overeenkomstig artikel 43, lid 2, VWEU, door het Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure⁸² moeten worden vastgesteld, biedt dus op zichzelf nog geen antwoord op de vraag naar de juiste rechtsgrondslag voor de vaststelling van het besluit tot goedkeuring van de verklaring. Met een dergelijke conclusie zouden wij voorbijgaan aan de tekst van artikel 43, lid 3, VWEU, waarin is voorzien dat bepaalde maatregelen ter verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid kunnen worden vastgesteld zonder de goedkeuring van het Parlement, omdat zij een kwestie of kwesties betreffen die onder een *niet-wetgevende handeling* vallen.

82 — Die procedure is gedefinieerd in artikel 294 VWEU.

154. Een overeenkomst kan betrekking hebben op een of meer gebieden, waarvan bepaalde delen onder de gewone wetgevingsprocedure vallen en andere onder een afwijkende procedure. In de voorliggende zaken is echter door geen van partijen betoogd dat het besluit vanwege het voorwerp ervan had moeten worden vastgesteld op de grondslag van artikel 43, lid 2, *en* artikel 43, lid 3, VWEU.

155. Het besluit draagt bij aan het optimale gebruik van de levende rijkdommen in de EEZ door die rijkdommen te beheren teneinde de economische en sociale voordelen ervan te realiseren, en deze in stand te houden. Het gaat dus om een maatregel die noodzakelijk is om de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid te bereiken, met name die gedefinieerd in artikel 39 VWEU.⁸³ Vertrekpunt dient dan ook te zijn dat het besluit moet worden gegrond op artikel 43, lid 2, VWEU.

156. Artikel 43, lid 3, VWEU brengt daarin mijns inziens geen verandering. Deze bepaling is van toepassing op maatregelen die strikter zijn omschreven, maar niettemin ook noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Uit de tekst van artikel 43, lid 3, VWEU blijkt dat het in elk geval geldt voor maatregelen tot bepaling van feitelijke prijzen, heffingen en steun, beperking van de hoeveelheden die kunnen worden gevangen (op welke wijze deze hoeveelheden ook worden gedefinieerd en gemeten), vaststelling van de vangstmogelijkheden en bepaling van de lidstaten en derde staten waaraan vangstmogelijkheden worden toegekend om wat, wanneer, waar en mogelijk ook hoe en voor welk doel worden toegekend.

157. Het bestreden besluit doet niets van dit alles.⁸⁴

158. Partijen zijn het er echter niet over eens of artikel 43, lid 3, VWEU op meer ziet dan die opsomming van maatregelen, met name wat de laatste zinsnede van die bepaling aangaat: „[...] voor de vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden”. De kern van het betoog van de Raad in dit verband is kennelijk gebaseerd op de verbindende term die is gebruikt om de maatregel en het voorwerp ervan te omschrijven. Zo heeft, bijvoorbeeld, de Franse taalversie „les mesures relatives à”, de Duitse „die Maßnahmen zur”, de Nederlandse „de maatregelen [...] voor” en de Spaanse „las medidas relativas a”. De meeste andere taalversies gebruiken een vergelijkbare verbindende term. In de Engelse versie gaat het echter over „measures on”.

159. Het probleem om de omvang van de bevoegdheid van de Raad ingevolge artikel 43, lid 3, VWEU te bepalen is gelegen in het feit dat, enerzijds, daarin een exhaustieve lijst van onderwerpen is beschreven en, anderzijds, de verbindende term het bereik van de onder artikel 43, lid 3, VWEU vallende maatregelen verruimt.

160. Ik ben het met de Raad eens dat de in artikel 43, lid 3, VWEU gebruikte verbindende term erop lijkt te duiden dat die bepaling, op zichzelf bezien, niet alleen maatregelen omvat waarbij feitelijk de vangstmogelijkheden worden vastgesteld en/of verdeeld, maar ook die welke in meer ruime zin „relate to” (betrekking hebben op) de vaststelling en verdeling ervan. Uit lezing van de bepaling tezamen met artikel 44, tweede alinea, VWEU, blijkt dat de auteurs van het Verdrag in andere contexten „shall fix” (bepaalt) hebben gebruikt en niet „measures on the fixing” (maatregelen voor de vaststelling).⁸⁵ Daarmee rijst de vraag wat „relate to” in deze context betekent.

161. Ik ben er niet van overtuigd dat artikel 43, lid 3, VWEU van toepassing is op elke maatregel die op de een of andere manier met vangstmogelijkheden verband houdt.

83 — Dit zijn ook de doelstellingen die artikel 62, leden 2 en 3, van het Zeerechtverdrag verbindt aan een overeenkomst of andere regeling die andere staten toegang geeft tot het overschot van de toelaatbare vangst.

84 — Zie hierboven, punt 147.

85 — Die bepaling luidt: „De Commissie bepaalt de hoogte van deze heffingen zodanig als nodig is om het evenwicht te herstellen; zij kan eveneens machtiging verlenen tot het nemen van andere maatregelen waarvan zij de voorwaarden en wijze van toepassing vaststelt”.

162. De verbindende term gaat onmiddellijk vooraf aan het werkwoord „fixing” (vaststellen) en het zelfstandig naamwoord „allocation” (verdeling). Dat duidt erop dat artikel 43, lid 3, VWEU niet *alle* maatregelen voor of met betrekking tot de vangstmogelijkheden omvat. Maatregelen krachtens artikel 43, lid 3, VWEU moeten integendeel betrekking hebben op handelingen als het definiëren wat de vangstmogelijkheden zijn en de verdeling ervan onder de lidstaten en eventueel derde staten. Maatregelen die andere aspecten van de vangstmogelijkheden betreffen, vallen niet onder artikel 43, lid 3, VWEU.

163. Artikel 43, lid 3, VWEU moet ook worden gelezen in de context van artikel 43 VWEU als geheel. Met betrekking tot de leden 2 en 3 van artikel 43 VWEU kan op twee gronden een onderscheid worden gemaakt: de daarin genoemde maatregelen en de daarin bepaalde procedure voor de vaststelling van die maatregelen.

164. Hoewel een procedure niet de materiële werkingssfeer van een voorschrift kan stipuleren, staat vast dat de auteurs voor de ruimere categorie van maatregelen de gewone wetgevingsprocedure van artikel 43, lid 2, VWEU hebben voorgeschreven; en een niet-wetgevingsprocedure in artikel 43, lid 3, VWEU voor maatregelen die anders onder artikel 43, lid 2, VWEU zouden vallen. Ongeacht of artikel 43, lid 3, VWEU al dan niet een uitzondering vormt op artikel 43, lid 2, VWEU, dat restrictief moet worden uitgelegd, identificeert mijns inziens artikel 43, lid 3, VWEU een subcategorie van maatregelen die anders onder artikel 43, lid 2, VWEU zouden vallen en waarvoor een afzonderlijke procedure geldt, waarbij geen rol voor het Parlement is voorzien. De reden hiervoor is dat het bij maatregelen ingevolge artikel 43, lid 3, VWEU om besluiten gaat waarbij, naargelang van de omstandigheden, een gedetailleerde (en veelal technische) beoordeling is vereist van relevante informatie ten aanzien van duurzame exploitatieniveaus van visbestanden en de instandhouding en het beheer van die visbestanden. Maatregelen die een noodzakelijke voorwaarde zijn voor de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden vallen daarentegen binnen de werkingssfeer van artikel 43, lid 2, VWEU.

165. Voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad, zag geen enkele verdragsbepaling specifiek op de procedure voor de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden. In plaats daarvan bepaalde artikel 37, lid 2, derde alinea, EG ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: „Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement stelt de Raad, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, verordeningen of richtlijnen vast of geeft beschikkingen onverminderd de aanbevelingen die hij zou kunnen doen”.

166. Die bepaling vormde de rechtsgrondslag voor de basisverordening van 2002. In artikel 20, lid 1, van die verordening was de procedure neergelegd voor de beslissing (zonder tussenkomst van het Parlement) „over vangstbeperkingen en/of beperkingen van de visserij-inspanning en de verdeling van de vangstmogelijkheden over de lidstaten, en ook over de bij die beperkingen behorende voorwaarden”. Die maatregelen moesten door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen, op voorstel van de Commissie. Volgens artikel 20, lid 4, EG bepaalde de Raad ook „de vangstmogelijkheden die in de [EU] wateren beschikbaar zijn voor derde landen, en wijst die mogelijkheden aan elk derde land toe”.

167. Een vergelijkbaar onderscheid tussen procedures is nu te vinden in de Verdragen (die echter geen onderscheid maken op basis van de omstandigheid of vangstmogelijkheden worden vastgesteld voor derde landen in plaats van voor de lidstaten).

168. In feite stemt de formulering van artikel 43, lid 3, VWEU grotendeels overeen met die van artikel III-231, lid 3, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa:⁸⁶ „De Raad regelt op voorstel van de Commissie bij Europese verordening of bij Europees besluit de prijsbepaling, de heffingen, de steun en de kwantitatieve beperkingen, alsook de vaststelling en verdeling van de vangstmogelijkheden”. Anders dan in artikel 20 van de basisverordening van 2002 het geval is, verwijst de tekst van die bepaling niet naar „de bij die [vangst- of visserij-]beperkingen behorende voorwaarden”.

169. Hoewel er dus ruimte is om artikel 43, lid 3, VWEU zo uit te leggen dat daaronder andere maatregelen vallen dan het feitelijke besluit met betrekking tot wie wat waar kan vissen, omvat die bepaling naar mijn mening geen maatregelen die een *noodzakelijke voorwaarde* vormen voor dat besluit.

170. De Commissie meende terecht dat volgens Unierecht en internationaal recht voor de toegang van Venezolaanse vaartuigen tot EU-wateren een internationale titel was vereist. Tegen die achtergrond kan de Raad zijn bevoegdheid in de zin van artikel 43, lid 3, VWEU niet uitoefenen en kan de Commissie geen vismachtigingen verlenen zonder een *voorafgaand besluit* van de Unie waarbij zij afstand doet van haar soevereine recht op de EEZ. Tenzij en totdat Venezuela toegang tot de EU-wateren wordt verleend om daar te vissen, kunnen geen vangstmogelijkheden worden vastgesteld. De internationale titel vormde een noodzakelijke voorwaarde opdat de Raad zijn bevoegdheid kon uitoefenen en maatregelen kon vaststellen voor de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden voor Venezuela.

171. Het besluit zelf kon dus niet op artikel 43, lid 3, VWEU worden gegrond. De daarin gebruikte verbindende term kan niet zo ruim zijn dat deze ook maatregelen omvat zonder welke er geen vangstmogelijkheden kunnen worden vastgesteld en verdeeld. Hieruit volgt dat artikel 43, lid 2, en artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU de rechtsgrondslag van het besluit hadden moeten vormen en dat voor de vaststelling ervan de goedkeuring van het Parlement was vereist. Ik concludeer daarom dat het eerste middel in zaak C-103/12 en het eerste en tweede onderdeel van het eerste middel in zaak C-165/12 gegrond zijn.

Tegenstrijdige motivering van de keuze van de rechtsgrondslag (derde onderdeel van het eerste middel in zaak C-165/12)

172. Het derde onderdeel van het door de Commissie in haar verzoekschrift geformuleerde eerste middel is dat de Raad zowel in zijn motivering van de keuze van de rechtsgrondslag als door het verzuim om in strijd met de geest van artikel 295 VWEU het Parlement en de Commissie over zijn keuze te raadplegen, heeft gedwaald. Het besluit verduidelijkt niet waarom een verklaring inzake de verlening van toegang tot de wateren van de Unie zou moeten worden opgevat als een maatregel tot vaststelling van vangstmogelijkheden. Volgens de Commissie is de motivering dan ook tegenstrijdig. De titel van de verklaring verwijst uitdrukkelijk naar vangstmogelijkheden; de tekst van de verklaring betreft echter het verlenen van toegang tot EU-wateren aan vaartuigen die delen van het gemeenschappelijk visserijbeleid moeten naleven. Dit is in strijd met het vereiste dat de motivering van een handeling met een algemene strekking logisch moet zijn en geen interne tegenstrijdigheid mag bevatten, en ook met de verplichting van interinstitutioneel overleg.

⁸⁶ — PB 2004, C 310, blz. 1. Deze tekst vormde de basis voor het werk van de IGC 2007 (zie POLGEN 74, 26 juni 2007).

173. In repliek heeft de Commissie de strekking van dit middel aanzienlijk beperkt. Zo stelt zij met betrekking tot het eerste onderdeel dat zij niet heeft betoogd dat de motivering ontoereikend was of ontbrak. Zij zou van mening zijn dat de motivering tegenstrijdig was geworden ten gevolge van de door de Raad aangebrachte tekstuele wijzigingen. Met betrekking tot het tweede onderdeel zou zij niet hebben betoogd dat het om een afzonderlijke grond voor nietigverklaring ging. De Commissie heeft erkend dat het Parlement een dergelijk middel niet heeft aangevoerd, en heeft dit middel niet verder uitgewerkt.

174. De Raad antwoordt daarop dat aan de voorwaarden van artikel 296, tweede alinea, VWEU is voldaan, daar in de punten 1 en 2 van de considerans de context van het besluit is gegeven en in punt 3 van de considerans het voorwerp van het besluit is gedefinieerd, namelijk de bevestiging dat de Unie vismachtigingen zal afgeven voor een beperkt aantal Venezolaanse vaartuigen. De Raad stelt voorts dat de procedure die van artikel 218 VWEU is en niet artikel 295 VWEU. Uit de door de Commissie geformuleerde bezwaren tegen de wijzigingen van haar voorstel door de Raad blijkt hoe dan ook dat de Commissie volledig bij de procedure is betrokken.

175. Op basis van haar verzoekschrift ga ik ervan uit dat het derde onderdeel van het eerste middel van de Commissie in zaak C-165/12 is ontleend aan de motiveringsplicht voor rechtshandelingen (artikel 296, tweede alinea, VWEU) en de verplichting van interinstitutionele samenwerking (artikel 295 VWEU).

176. Hoewel de Commissie in repliek dit onderdeel van haar eerste middel als grond voor de gevorderde nietigverklaring van het besluit kennelijk heeft laten varen, merk ik op dat het ontbreken van een (toereikende) motivering schending van een wezenlijk vormvoorschrift oplevert en door het Hof ambtshalve kan en zelfs moet worden onderzocht.⁸⁷

177. De in artikel 296, tweede alinea, VWEU neergelegde motiveringsplicht voor rechtshandelingen houdt in dat de motivering van de instelling die de bestreden handeling heeft verricht „[...] duidelijk en ondubbelzinnig [tot uitdrukking moet zijn gekomen] zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen [...]”. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd.⁸⁸ Of die plicht is nagekomen hangt af van de bewoordingen en de inhoud van de handeling en het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.⁸⁹

178. De moeilijkheid om het derde onderdeel van het eerste middel van de Commissie te begrijpen is gelegen in het feit dat, wanneer wij het tezamen met het eerste en tweede onderdeel bezien, de Commissie nietigverklaring van het besluit vordert op grond dat het besluit, enerzijds, gelet op de inhoud en doelstelling ervan, is vastgesteld op de onjuiste rechtsgrondslag en het, anderzijds, ontoereikend is gemotiveerd om de door de Raad gekozen onjuiste rechtsgrondslag te verduidelijken.

179. Wanneer een Uniehandeling op een onjuiste rechtsgrondslag is vastgesteld, is het naar mijn mening niet nodig en ook niet altijd mogelijk nader te onderzoeken of de instelling die de handeling heeft verricht die onjuiste rechtsgrondslag toereikend heeft gemotiveerd. De toepassing van de verkeerde rechtsgrondslag volstaat in dat geval voor nietigverklaring.

87 — Zie bijvoorbeeld arrest *Commissie/Ierland e.a.*, C-89/08 P, EU:C:2009:742, punten 34 en 35 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

88 — Arrest *Commissie/Raad*, C-63/12, EU:C:2013:752, punt 98 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

89 — Arrest *Commissie/Raad*, EU:C:2013:752, aangehaald in voetnoot 88, punt 99 en de daarin aangehaalde rechtspraak.

180. Voor het geval dat het Hof niettemin besluit het aan artikel 295 VWEU ontleende onderdeel van het middel van de Commissie te bespreken, merk ik op dat de Commissie erkent dat zij haar standpunt kenbaar heeft kunnen maken en dat in ieder geval duidelijk is dat de Raad het Parlement om advies heeft verzocht en de Commissie nauw bij de procedure is betrokken, zoals uit de herhaaldelijk door haar gedane verklaringen blijkt. Tegen die achtergrond is van een schending van artikel 295 VWEU niet gebleken.

181. Het derde onderdeel van het eerste middel van de Commissie kan daarom niet slagen.

Gebruik van een onjuiste procedure (tweede middel in zaak C-103/12)

182. Voor het geval dat het Hof van oordeel is dat het besluit op artikel 43, lid 3, VWEU kon worden gebaseerd, stelt het Parlement dat de Raad artikel 218, lid 6, sub a, VWEU onjuist heeft uitgelegd, omdat het besluit op artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU gebaseerd had moeten worden. Indien het Unierecht bepaalt dat voor de vaststelling van wetgevende handelingen die nodig zijn om uitvoering te geven aan beleid van de Unie de gewone wetgevingsprocedure geldt, kunnen internationale overeenkomsten die datzelfde beleid betreffen eerst worden gesloten nadat de goedkeuring van het Parlement is verkregen. Dat voor een bepaalde handeling die een specifiek element van dat beleid betreft een andere procedure kan gelden, heeft geen gevolgen voor de procedure betreffende de sluiting van de internationale overeenkomst. Die uitlegging vindt steun in het feit dat de betekenis van het woord „field” (gebied) in de Engelse versie van artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU overeenkomt met die van het woord „area” (gebied) in de Engelse versie van de artikelen 3, 4 en 6 VWEU.

183. Volgens de Raad komt het Parlement geen medezeggenschap in externe betrekkingen toe wanneer het die bevoegdheid niet voor intern optreden heeft. Bovendien vormt het gemeenschappelijk visserijbeleid niet één enkel gebied, nu maatregelen van het gemeenschappelijk visserijbeleid zowel het gebied van exclusieve bevoegdheid in de zin van artikel 3, lid 1, sub d, VWEU betreffen als het gebied van gedeelde bevoegdheid in de zin van artikel 4, lid 2, sub d, VWEU.

184. Ik acht een bespreking van het tweede middel van het Parlement niet nodig, omdat het besluit gegrond had moeten worden op artikel 43, lid 2, en artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU. Mocht het Hof daartoe niettemin besluiten, dan moet dit middel mijns inziens op de in de punten 151 en 153 van deze conclusie (betreffende het eerste middel van het Parlement in zaak C-103/12) genoemde gronden worden verworpen.

Niet-inachtneming van de prerogatieven van het Parlement (tweede middel in zaak C-165/12)

185. Volgens de Commissie is de Raad voorbijgegaan aan het prerogatief van het Parlement om krachtens artikel 218, lid 6, sub a-v, VWEU zijn goedkeuring te hechten aan een handeling als het besluit. De Commissie benadrukt voorts dat het niet voldoende is dat om goedkeuring van het Parlement binnen een bepaalde termijn is gevraagd. Buiten het geval van een eenvoudige raadpleging staan de Verdragen niet toe dat de Raad het Parlement een tijdslimiet stelt en vervolgens na het verstrijken daarvan het besluit zonder zijn goedkeuring vaststelt.

186. De Raad meent dat het besluit terecht op artikel 218, lid 6, sub b, VWEU is gegrond. Het Parlement kan geen recht op veto van externe handelingen hebben, wanneer het dat recht met betrekking tot vergelijkbare interne handelingen niet heeft.

187. Er bestaat geen twijfel over dat de Raad niet de goedkeuring van het Parlement heeft verkregen voordat het besluit is vastgesteld. Indien het besluit ten onrechte op artikel 43, lid 3, VWEU is gebaseerd en artikel 43, lid 2, VWEU als grondslag had moeten hebben, volgt daaruit automatisch dat voor de vaststelling van het besluit – voor zover daarop artikel 218 VWEU van toepassing is – de goedkeuring van het Parlement was vereist. Dat die goedkeuring niet is verkregen, levert een schending op van de prerogatieven van het Parlement.

188. Ik heb geconcludeerd dat het eerste middel gegrond is. Daaruit volgt dat ook het tweede middel in zaak C-165/12 gegrond is.

Onjuiste opvatting van het voorstel van de Commissie (derde middel in zaak C-165/12)

189. Voor het geval dat het Hof van oordeel is dat het besluit een maatregel is die verband houdt met de vaststelling van vangstmogelijkheden en op grond daarvan het eerste middel verworpt, stelt de Commissie dat de Raad artikel 17 VEU en artikel 218, lid 2, VWEU heeft geschonden door haar voorstel verkeerd op te vatten en voorbij te gaan aan haar recht van initiatief. Hoewel artikel 293, lid 1, VWEU bepaalt dat de Raad een voorstel van de Commissie (slechts met eenparigheid van stemmen) kan wijzigen, mag de Raad niet het voorwerp of de doelstelling ervan wijzigen. De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van het Hof in zaak C-408/95, Eurotunnel e.a.⁹⁰ In het voorliggende geval heeft de Raad de vaststelling van vangstmogelijkheden tot voorwerp van het voorstel gemaakt. De Raad heeft dus een besluit vastgesteld alsof er geen voorstel van de Commissie voorlag.

190. De Raad betoogt dat noch het recht van initiatief van de Commissie, noch het recht van de Raad om een besluit te nemen, absoluut zijn. Het kan niet zo zijn dat steeds wanneer de Raad de rechtsgrondslag van een besluit wijzigt, hij automatisch het voorstel van de Commissie onjuist opvat en voorbijgaat aan haar recht van initiatief. Het Hof heeft immers eerder een wijziging van rechtsgrondslag door de Raad en/of het Parlement bekrachtigd. Voor zover het voorstel is gewijzigd, is dat gebeurd omdat het een maatregel tot vaststelling van vangstmogelijkheden betrof.

191. De Commissie gaat er bij haar derde middel van uit dat het Hof zal oordelen dat het besluit, en de daaraan gehechte verklaring, met recht is gebaseerd op artikel 43, lid 3, VWEU en artikel 218 VWEU. Indien het Hof met mij van mening is dat artikel 43, lid 3, VWEU niet de juiste grondslag vormde, behoeft het dit middel niet te onderzoeken. Ik zal er volledigheidshalve niettemin kort op ingaan.

192. Op grond van die premisse is het aan de Commissie om de procedure van artikel 218 VWEU te initiëren, en aan de Raad om het besluit tot goedkeuring van het instrument vast te stellen.

193. Zoals gezegd, zijn de in artikel 218 VWEU beschreven procedures gebaseerd op een bijzondere interinstitutionele bevoegdheidsverdeling, die voor eenzijdig bindende verklaringen anders kan zijn dan voor internationale overeenkomsten.⁹¹ Hoe het ook zij, ik interpreteer artikel 218, lid 6, VWEU niet zo dat het de Raad belet te beslissen *niet* een overeenkomst te sluiten of een eenzijdig bindende verklaring vast te stellen, of het voorstel van de Commissie te wijzigen (in de zin van artikel 293, lid 1, VWEU). Tegelijkertijd mag de Raad naarmate de procedure van artikel 218 VWEU vordert, zijn recht van wijziging natuurlijk niet uitoefenen op een wijze die rechtstreeks indruist tegen eerdere besluiten en handelingen die hij in het kader van die procedure heeft vastgesteld.

194. In casu is duidelijk dat de Raad het voorstel van de Commissie, met name de rechtsgrondslag ervan, heeft gewijzigd.

⁹⁰ — EU:C:1997:532, punt 19.

⁹¹ — Zie hierboven, punten 116-118.

195. Alle partijen zijn het er in wezen over eens dat het voorstel van de Commissie en het door de Raad vastgestelde aangepaste voorstel beide betrekking hebben op een handeling waarbij de Unie Venezolaanse vaartuigen toegang tot EU-wateren verleent. Het punt van geschil betreft de kwalificatie van die handeling volgens artikel 43 VWEU en bijgevolg ook de rechtsgrondslag ervan.

196. Indien het besluit terecht is gebaseerd op artikel 43, lid 3, VWEU en artikel 218 VWEU, is wat de Raad heeft gedaan in wezen de in het voorstel van de Commissie gebruikte rechtsgrondslag corrigeren.

197. De rechtsgrondslag van een Uniehandeling moet worden gebaseerd op objectieve factoren, met name het doel en de inhoud van de handeling, die door de rechter kunnen worden getoetst.⁹² Het kan echter zo zijn dat die factoren hetzelfde blijven, maar niettemin resulteren in een verschil van mening wat de juiste rechtsgrondslag aangaat. Indien de Raad in dergelijke omstandigheden (in de context van de premisse van dit middel terecht) de rechtsgrondslag wijzigt, volgt daaruit niet automatisch dat de Raad de strekking van het voorstel van de Commissie op het punt van het voorwerp en de doelstelling heeft gewijzigd (zoals hier klaarblijkelijk het geval is).

198. Ik meen op basis van het voorgaande dat de Raad zijn bevoegdheid om het voorstel van de Commissie te wijzigen, niet heeft overschreden. Het derde middel in zaak C-165/12 treft daarom geen doel.

Verzoek om handhaving van de gevolgen van het besluit

199. In zaak C-165/12 verzoekt de Commissie het Hof, krachtens artikel 264, tweede alinea, VWEU, de gevolgen van het besluit te handhaven indien het Hof tot een nietigverklaring mocht komen, en die gevolgen vast te stellen. Die maatregel moet eindigen op het moment dat de Raad met goedkeuring van het Parlement het besluit vervangt door een op de juiste rechtsgrondslag vastgestelde handeling, dan wel, ingeval het Parlement geen goedkeuring verleent, na afloop van een korte periode gedurende welke de Raad en de Commissie krachtens internationaal recht de nodige maatregelen kunnen nemen om Venezuela in kennis te stellen van de intrekking van de nota-verbaal, en de marktdeelnemers mede te delen dat hun vismachtigingen zijn ingetrokken.

200. Het Parlement heeft een dergelijk verzoek in zaak C-103/12 niet gedaan. In repliek heeft het Parlement wel aangegeven dat het voor de handhaving van de gevolgen van het besluit geen beletsel ziet.

201. Geen van partijen heeft tegen dit verzoek bezwaar gemaakt, hoewel niet alle partijen de opvatting van de Commissie delen dat het Hof de gevolgen van zijn arrest moet beperken zonder een termijn te bepalen voor de vaststelling van een nieuw besluit.

202. Ik heb geconcludeerd dat het besluit nietig moet worden verklaard. Daardoor komt de grondslag krachtens Unierecht en internationaal recht voor Venezuela's toegang tot de wateren van de Unie te vervallen, en dus ook de grondslag voor andere maatregelen voor de vaststelling en verdeling van vangstmogelijkheden en de verlening van vismachtigingen voor Venezolaanse vaartuigen.

203. Om belangwekkende redenen van rechtszekerheid⁹³ en om ernstige negatieve gevolgen te vermijden⁹⁴ kan een besluit om de gevolgen van een nietig verklaarde handeling te handhaven, gerechtvaardigd zijn.

92 — Zie hierboven, punt 140.

93 — Zie bijvoorbeeld arresten Parlement/Raad, C-490/10, EU:C:2012:525, punten 90 en 91, en Parlement/Raad, C-414/04, EU:C:2006:742, punt 59.

94 — Zie bijvoorbeeld arrest Parlement/Raad, EU:C:2006:742, aangehaald in voetnoot 93, punt 59.

204. Het staat vast dat de visserijactiviteiten van Venezolaanse vaartuigen in de wateren van de Unie een aanzienlijke bijdrage leveren aan de sociale en economische ontwikkeling van de verwerkende industrie in Frans-Guyana, die van deze aanlandingen afhankelijk is. Wat ook de juridische grondslag van die toegang moge zijn, een plotse verstoring van de al lang bestaande praktijk om toegang tot die wateren te verlenen zal waarschijnlijk negatieve gevolgen voor deze industrie hebben. Ook kan daardoor het visserijbeheer in de wateren van de Unie in het gedrang komen.

205. De gevolgen van het besluit moeten dan ook worden gehandhaafd totdat binnen een redelijke termijn een nieuw, op de juiste rechtsgrondslag vastgesteld besluit in werking treedt.

Kosten

206. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Het Parlement en de Commissie hebben beide tot verwijzing in de kosten geconcludeerd. Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Conclusie

207. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- besluit 2012/19/EU van de Raad van 16 december 2011 houdende goedkeuring, namens de Europese Unie, van een verklaring inzake de toekenning van vangstmogelijkheden in wateren van de EU aan vissersvaartuigen die de vlag van de Bolivariaanse Republiek Venezuela voeren in de exclusieve economische zone voor de kust van Frans-Guyana, nietig te verklaren;
- krachtens artikel 264, lid 2, VWEU te bepalen dat de gevolgen van besluit 2012/19 worden gehandhaafd totdat binnen een redelijke termijn een nieuw, op de juiste rechtsgrondslag vastgesteld besluit in werking treedt;
- de Raad te verwijzen in zijn eigen kosten en in die van het Parlement en de Commissie, en tevens
- interveniënten te verwijzen in hun eigen kosten.