



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 29 januari 2015¹

Zaak C-28/12

**Europese Commissie
tegen**

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring — Artikel 218 VWEU — Besluit inzake de ondertekening en voorlopige toepassing van internationale overeenkomsten — Hybride besluit van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten — Alternatieve procedure — Stemregels — Verplichting tot loyale samenwerking — Beginsel van de organisatorische autonomie van de instellingen — Eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie”

1. Mogen de Raad van de Europese Unie en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gezamenlijk (zogenoemde „gemengde” of „hybride”) besluiten vaststellen teneinde de maatregelen te nemen die nodig zijn in het kader van de verschillende fasen van de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten die bij artikel 218 VWEU is ingevoerd? Is het naar Unierecht toelaatbaar dat een fusie plaatsvindt tussen enerzijds een handeling van de Unie, zoals een besluit van de Raad, dat op het vlak van internationale overeenkomsten bij gekwalificeerde meerderheid moet worden vastgesteld, en anderzijds een handeling van intergouvernementele aard, die per definitie door alle belanghebbende staten moet worden vastgesteld, met name in geval van onderhandelingen over en de sluiting van gemengde overeenkomsten? Welke rollen spelen in die context het vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie op internationaal vlak en de daarmee samenhangende verplichting tot nauwe samenwerking tussen de Unie en haar lidstaten, het internationaalrechtelijke vereiste van de rechtszekerheid voor de overeenkomstsluitende partijen bij gemengde overeenkomsten die met de Unie en haar lidstaten worden gesloten en het beginsel van de autonomie van de instellingen van de Unie?

2. Dat zijn in wezen de vragen waarmee het Hof in de onderhavige zaak wordt geconfronteerd. Daarin verzoekt de Europese Commissie om nietigverklaring van besluit 2011/708/EU, dat op 16 juni 2011 is vastgesteld door de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen² (hierna: „bestreden besluit”), inzake de ondertekening, namens de Unie, en voorlopige toepassing door de Unie en haar lidstaten van twee internationale overeenkomsten in de luchtvervoersector.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Besluit van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, van 16 juni 2011 inzake de ondertekening, namens de Unie, en voorlopige toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen; en inzake de ondertekening, namens de Unie, en voorlopige toepassing van de Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste, de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede, IJsland en ten derde, het Koninkrijk Noorwegen betreffende de toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen (PB L 283, blz.1).

3. Hoewel deze zaak op het eerste gezicht de indruk kan wekken dat hoofdzakelijk procedurele vragen aan de orde zijn, is de strekking ervan in werkelijkheid ruimer dan die van eenvoudige procedurele vragen. Deze zaak roert namelijk gevoelige vragen over de uitoefening van de externe bevoegdheden van de Unie aan. Het Hof zal dus met de oplossing die het aanreikt, een afweging moeten maken tussen de verschillende vereisten die in de onderhavige zaak een rol spelen, en tegelijk rekening moeten houden met de realiteit van het praktisch functioneren van zowel het besluitvormingsproces als het extern optreden van de Unie.

I – Voorgeschiedenis van het geding

4. Op 25 en 30 april 2007 hebben de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Verenigde Staten van Amerika, anderzijds, een luchtvervoerovereenkomst³ ondertekend, die op verschillende punten is gewijzigd door een op 24 juni 2010 te Luxemburg ondertekend protocol⁴ (hierna: „EU-VS-luchtvervoerovereenkomst”). Deze overeenkomst had met name tot doel om de uitbreiding van de mogelijkheden voor het internationale luchtvervoer te bevorderen door de toegang tot markten te openen en de voordelen voor consumenten, luchtvaartmaatschappijen, werknemers en gemeenschappen aan beide zijden van de Atlantische Oceaan zo groot mogelijk te maken.

5. Aangezien de EU-VS-luchtvervoerovereenkomst voorzag in de mogelijkheid voor derde staten om daartoe toe te treden, hebben de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen in 2007 een verzoek om toetreding ingediend. Met het oog op de toetreding van deze beide staten zijn onderhandelingen over twee internationale overeenkomsten gevoerd. In de eerste plaats hebben de Unie en haar lidstaten, de Verenigde Staten van Amerika, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen onderhandeld over een toetredingsovereenkomst die tot doel had om de werkingssfeer van de EU-VS-luchtvervoerovereenkomst mutatis mutandis uit te breiden tot elk van de overeenkomstsluitende partijen (PB 2011, L 283, blz. 3; hierna: „toetredingsovereenkomst”). In de tweede plaats is onderhandeld over de Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste, de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede, IJsland, en ten derde, het Koninkrijk Noorwegen, betreffende de toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen (PB 2011, L 283, blz. 16; hierna: „aanvullende overeenkomst”). Deze overeenkomst had tot doel om de handhaving van het bilaterale karakter van de EU-VS-luchtvervoerovereenkomst te verzekeren.

6. Op 2 mei 2011 heeft de Commissie voorstel COM(2011) 239 definitief voor een besluit van de Raad inzake de ondertekening en voorlopige toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde IJsland en ten vierde het Koninkrijk Noorwegen; en inzake de ondertekening en voorlopige toepassing van de Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede IJsland en ten derde het Koninkrijk Noorwegen met betrekking tot de toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde IJsland en ten vierde het Koninkrijk Noorwegen. Dit voorstel voorzag in een besluit van alleen de Raad en was gebaseerd op artikel 100, lid 2, VWEU⁵ juncto artikel 218, lid 5, VWEU⁶.

3 — PB 2007, L 134, blz. 4.

4 — Protocol tot wijziging van de luchtvervoerovereenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, ondertekend op 25 en 30 april 2007 (PB 2010, L 223, blz. 3).

5 — Ingevolge deze bepaling „[kunnen] het Europees Parlement en de Raad [...], volgens de gewone wetgevingsprocedure, passende bepalingen vaststellen voor de zeevaart en de luchtvaart. [...]”.

6 — Ingevolge deze bepaling „[stelt d]e Raad [...] 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”.

7. De Raad is van bedoeld voorstel afgeweken door het bestreden besluit in de vorm van een zogenoemd hybride besluit vast te stellen, dat wil zeggen een besluit dat uitgaat van zowel de Raad als de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen. Het bestreden besluit was gebaseerd op artikel 100, lid 2, VWEU juncto artikel 218, leden 5 en 8, VWEU⁷.

8. Ingevolge artikel 1 van het bestreden besluit „wordt machtiging verleend namens de Unie voor de ondertekening van [de toetredingsovereenkomst] en [van] de Aanvullende Overeenkomst [...], onder voorbehoud van de sluiting van deze overeenkomsten”.

9. In artikel 2 van dit besluit is vastgelegd dat „[de] voorzitter van de Raad wordt [...] gemachtigd de persoon (personen) aan te wijzen die bevoegd is (zijn) om de overeenkomst en de aanvullende overeenkomst namens de Unie te ondertekenen”.

10. Artikel 3 van datzelfde besluit bepaalt dat „[de] toetredingsovereenkomst en de aanvullende overeenkomst [...] vanaf de datum van ondertekening [...] voorlopig [worden] toegepast door de Unie en, voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving, door de lidstaten en door de andere betrokken partijen, in afwachting van de voltooiing van de procedures voor de sluiting ervan”.

11. De toetredingsovereenkomst en de aanvullende overeenkomst zijn op 16 en 21 juni 2011 te Luxemburg en te Oslo ondertekend.

II – Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

12. De Commissie verzoekt het Hof om het bestreden besluit nietig te verklaren, maar tegelijk de gevolgen ervan in stand te laten, en de Raad te verwijzen in de kosten.

13. De Raad verzoekt het Hof om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren althans te verwerpen en, subsidiair, indien en voor zover het Hof het bestreden besluit nietig zou verklaren, te beslissen dat de gevolgen van dat besluit definitief zijn, en de Commissie te verwijzen in de kosten.

14. Bij beschikking van 18 juni 2012 heeft de president van het Hof het Europees Parlement toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie en de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

15. De terechtzitting voor het Hof is gehouden op 11 november 2014.

III – Analyse

16. In haar beroepschrift bestrijdt de Commissie het bestreden besluit in zijn geheel, waarbij zij steunt op drie middelen. Het eerste middel is ontleend aan schending van de procedure en de voorwaarden inzake de machtiging tot ondertekening en voorlopige toepassing van internationale overeenkomsten door de Unie. Het tweede middel heeft betrekking op schending van de stemregels binnen de Raad. Met het derde middel wordt gesteld dat de in de Verdragen gedefinieerde doelstellingen zijn miskend en dat het beginsel van loyale samenwerking is geschonden. Alvorens die drie middelen te onderzoeken, zal ik eerst de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid analyseren.

⁷ — Ingevolge artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU „[besluit de Raad] tijdens de hele procedure [...] met gekwalificeerde meerderheid van stemmen”.

A – *Ontvankelijkheid*

17. De Raad voert drie gronden aan waarom het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is. In de eerste plaats is het beroep niet-ontvankelijk omdat het niet is ingesteld tegen de lidstaten, maar tegen de Raad. De Commissie bestrijdt namelijk de deelname van de lidstaten aan het bestreden besluit en niet een laakbare handeling die aan de Raad zou zijn toe te rekenen. De Raad stelt in de tweede plaats dat het beroep niet-ontvankelijk is op grond dat het betrekking heeft op een besluit van de lidstaten dat buiten de werkingssfeer van artikel 263 VWEU valt, zodat dit niet het voorwerp van rechterlijke toetsing door het Hof kan zijn. De Raad stelt in de derde plaats dat de Commissie geen procesbelang heeft, omdat de gevraagde nietigverklaring geen rechtsgevolgen sorteert.

18. Wat de eerste twee argumenten van de Raad aangaat, moet er om te beginnen aan worden herinnerd dat het beroep tot nietigverklaring dient open te staan tegen alle door de instellingen getroffen maatregelen, ongeacht hun aard of vorm, die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.⁸

19. In de onderhavige zaak is het beroep van de Commissie gericht tegen een handeling die gezamenlijk door de Raad en de vertegenwoordigers van de lidstaten is vastgesteld, op basis van onder meer artikel 218, leden 5 en 8, VWEU. Zoals volgt uit de punten 8 tot en met 10 van deze conclusie wordt bij die handeling machtiging verleend tot zowel de ondertekening en voorlopige toepassing van de betrokken internationale overeenkomsten door de Unie, als de voorlopige toepassing, voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving, van die overeenkomsten door de lidstaten.

20. Hieruit volgt in de eerste plaats dat de Raad heeft deelgenomen aan de vaststelling van het bestreden besluit en dat dus wel degelijk een door deze instelling genomen maatregel aan de orde is en in de tweede plaats dat het bestreden besluit een handeling is die rechtsgevolgen sorteert, zodat het als zodanig aan rechterlijk toezicht kan worden onderworpen.⁹ De eerste twee argumenten van de Raad moeten dus worden verworpen.

21. Wat het derde argument van de Raad betreft, volstaat het eraan te herinneren dat het vaste rechtspraak is dat artikel 263, lid 2, VWEU de daarin vermelde instellingen en elke lidstaat het recht geeft om met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid te bestrijden van elke handeling van de Raad die rechtsgevolgen sorteert, zonder dat voor de uitoefening van dit recht een procesbelang behoeft te worden aangetoond.¹⁰ De Commissie hoeft voor de instelling van het onderhavige beroep dus geen procesbelang aan te tonen. Daarmee moet ook het derde argument van de Raad worden verworpen, zodat het beroep mijns inziens voor het besluit in zijn geheel ontvankelijk is.

8 — Arrest Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

9 — Ibidem, punten 40 en 41.

10 — Zie in die zin arrest Commissie/Raad (C-45/86, EU:C:1987:163, punt 3). Meer bepaald is de voorkeursbehandeling voor de instellingen van de Unie terug te voeren op hun rol als beschermer van de rechtsorde van de Unie, waaruit volgt dat zij geen belangen hebben die zich onderscheiden van die van de Unie zelf.

B – *Ten gronde*

1. Argumenten van partijen

a) Eerste middel: schending van de procedure en de voorwaarden inzake de machtiging tot ondertekening en voorlopige toepassing van internationale overeenkomsten door de Unie

22. De Commissie, daarin ondersteund door het Parlement, geeft te kennen dat de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit artikel 13, lid 2, eerste volzin, VEU¹¹ juncto artikel 218, leden 2 en 5, VWEU heeft geschonden. Volgens deze laatste bepaling is de Raad als enige instelling bevoegd om machtiging te verlenen tot ondertekening en voorlopige toepassing van een internationale overeenkomst door de Unie. Het bestreden besluit had dus alleen door de Raad moeten worden vastgesteld, met uitsluiting van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen.

23. Door de lidstaten, collectief handelend binnen de Raad, te laten deelnemen aan het besluitvormingsproces, is de Raad eenzijdig afgeweken van de procedure die bij artikel 218 VWEU is voorzien, terwijl uit de rechtspraak volgt dat hij zich niet mag onttrekken aan de in de Verdragen neergelegde regels en hij evenmin alternatieve procedures voor de vaststelling van de handelingen van de Unie mag volgen. In die omstandigheden heeft de Raad tevens zijn plicht verzaakt om zijn bevoegdheden binnen de door de procedures gedefinieerde grenzen en onder de in de Verdragen opgenomen voorwaarden als bedoeld in artikel 13, lid 2, eerste volzin, VEU uit te oefenen.

24. Meer bepaald moeten de procedures van de Unie zich na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon duidelijk onderscheiden van de gebieden waarop de lidstaten de mogelijkheid behouden om hun bevoegdheden uit te oefenen. Er kan dus geen fusie tussen een intergouvernementele handeling en een handeling van de Unie plaatsvinden. De eerdere praktijk die erin bestond om op hybride handelingen terug te vallen, met name in de luchtvaartsector, leidt tegenwoordig tot oneigenlijk gebruik van de procedures van de Unie en kan niet langer worden toegelaten.

25. Het gemengde karakter van een internationale overeenkomst die door de Unie en elk van de lidstaten wordt gesloten, houdt niet noodzakelijkerwijs in dat het krachtens artikel 218 VWEU vastgestelde besluit van de Raad houdende de ondertekening en voorlopige toepassing ervan, kan worden gewijzigd door dit te fuseren met een intergouvernementeel besluit van de lidstaten. Het opnemen daarvan in het besluitvormingsproces van de Raad is noch voor de ondertekening van de overeenkomst noch voor de voorlopige toepassing ervan noodzakelijk.

26. De Raad, daarin ondersteund door alle interveniërende regeringen, is daarentegen van oordeel dat de vaststelling van het bestreden besluit in de vorm van een hybride besluit geen enkele bepaling van de Verdragen schendt.

27. Om te beginnen is de Raad niet van het bepaalde in artikel 218, leden 2 en 5, VWEU afgeweken en heeft hij evenmin een alternatieve procedure gevolgd. De vertegenwoordigers van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, hebben immers twee afzonderlijke besluiten vastgesteld die in het bestreden besluit zijn opgenomen: in de eerste plaats hebben zij overeenkomstig artikel 218 VWEU, in hun hoedanigheid van leden van de Raad, machtiging verleent tot de ondertekening en voorlopige toepassing van de betrokken overeenkomsten door de Unie; in de tweede plaats hebben zij, in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van de lidstaten, machtiging verleent tot de voorlopige

11 — Ingevolge artikel 13, lid 2, VEU „[handelt] iedere instelling [...] binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegeedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. De instellingen werken loyaal samen”.

toepassing, voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving, van deze overeenkomsten door de lidstaten. Dit laatste deel van het bestreden besluit is vastgesteld op basis van procedures die niet bij de Verdragen zijn voorzien. De lidstaten hebben dus niet deelgenomen aan de procedure van artikel 218, leden 2 en 5, VWEU.

28. Vervolgens stelt de Raad dat, aangezien de betrokken overeenkomsten gemengde overeenkomsten zijn, de vaststelling van een hybride besluit, waarvan de lidstaten de coauteurs zijn, volkomen coherent is met de gemengde aard van de onderliggende overeenkomsten en met het feit dat de lidstaten wat sommige aspecten betreft, hun eigen bevoegdheden uitoefenen. Zij is dus een toelaatbaar gevolg van de sluiting van gemengde overeenkomsten waarmee dit besluit een juridische symmetrie vertoont.

29. De keuze van het instrument van het hybride besluit is in werkelijkheid de uitdrukking van de plicht tot nauwe samenwerking tussen de Unie en de lidstaten en het vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie dat in de rechtspraak wordt voorgeschreven. Dit besluit is de beste manier om voor eenheid in de internationale vertegenwoordiging te zorgen en een gezamenlijke en onderling afgestemde benadering van de Unie en haar lidstaten te waarborgen. Dit geldt temeer wanneer de delen van de internationale overeenkomst die onder de bevoegdheid van de Unie vallen, onderling verweven zijn met de delen die onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen, zodat deze delen niet van elkaar gescheiden kunnen worden, zoals het geval is bij de betrokken overeenkomsten. De stelling van de Commissie dat de besluiten van de Unie moeten voorkomen in een instrument dat losstaat van de intergouvernementele besluiten, vormt een gevaar voor de samenwerking tussen de lidstaten en de Unie en brengt de doeltreffendheid van het institutionele kader voor de sluiting van internationale verdragen schade toe.

30. Voorts kunnen de Raad en de lidstaten krachtens het beginsel van de autonomie van de instellingen vrij bepalen hoe zij hun werk organiseren. De omstandigheid dat die machtiging kenbaar wordt gemaakt in één enkel besluit, schaadt de integriteit van de bij artikel 218, lid 5, VWEU voorgeschreven procedure in geen enkel opzicht. Hoe dan ook leidt de vaststelling van een hybride besluit in de praktijk tot hetzelfde resultaat als de vaststelling van twee besluiten, het ene door de Raad en het andere door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, of de vaststelling van één enkel besluit door de Raad. Tot slot heeft de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geen gevolgen gehad voor de wettigheid van de hybride besluiten. Dit verdrag heeft de vaststelling ervan ook niet verboden. De vaststelling van gemengde besluiten is juist een geconsolideerde praktijk, met name in de luchtvervoerssector, zulks zelfs na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.

b) Tweede middel: schending van de stemregels binnen de Raad

31. Met haar tweede middel geeft de Commissie, daarin ondersteund door het Parlement, te kennen dat de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU heeft geschonden, gelezen in samenhang met de materiële rechtsgrondslag voor de vaststelling van maatregelen op het gebied van het luchtvervoer, namelijk artikel 100, lid 2, VWEU. Immers, daar waar de Raad volgens deze bepalingen zijn besluit met een gekwalificeerde meerderheid der stemmen moet vaststellen, is voor een collectieve intergouvernementele handeling door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten naar zijn aard juist de instemming van alle lidstaten vereist. De fusie van die handelingen tot één enkel besluit waarvoor instemming van alle betrokkenen is vereist, maakt het in de praktijk onmogelijk om bij gekwalificeerde meerderheid te stemmen, zodat de facto elke werking wordt ontnomen aan de invoering van deze vorm van stemmen als algemene regel voor de procedure voor de onderhandeling en sluiting van internationale overeenkomsten door de Unie bij het Verdrag van Lissabon. Dit holt de bij artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU voorziene procedure dus uit en schaadt de doeltreffendheid van de procedures van de Unie in het algemeen. Daarnaast

heeft de fusie van deze beide handelingen tot gevolg dat de rechtsgrondslag die in het hybride besluit is aangegeven, in werkelijkheid niet bepaalt welke stemprocedure binnen de Raad moet worden gevolgd, aangezien daar impliciet, maar onvermijdelijk, een andere voor in de plaats is gekomen als gevolg van het intergouvernementele bestanddeel.

32. Het Parlement voegt hieraan toe dat de fusie van deze beide soorten besluiten tevens leidt tot schending van het institutionele evenwicht in de procedure die op de sluiting van internationale overeenkomsten door de Unie toepasselijk is, hetgeen in strijd is met artikel 218, leden 6 en 10, VWEU.

33. De Raad, daarin ondersteund door de interveniërende regeringen, meent dat hij heeft voldaan aan de in de Verdragen neergelegde stemregels. Volgens de Raad is het bestreden besluit immers bij gekwalificeerde meerderheid der stemmen binnen de Raad vastgesteld voor zover het de exclusieve bevoegdheden van de Unie betreft, en met instemming van alle vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten voor zover het de bevoegdheden van de lidstaten betreft. Het is dus onjuist te stellen dat het met eenparigheid van stemmen is vastgesteld of dat de regel van de gekwalificeerde meerderheid is gewijzigd. Het feit dat geen enkele delegatie binnen de Raad zich tegen het bestreden besluit heeft verzet, kan niet betekenen dat niet bij gekwalificeerde meerderheid is gestemd. Hoe dan ook houdt elk besluit dat met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, noodzakelijkerwijs ook een gekwalificeerde meerderheid in. Voorts brengt het feit dat tussen de lidstaten een consensus is bereikt, geen schade toe aan de doeltreffendheid van het optreden van de Unie of aan haar procedures.

34. De Raad en sommige regeringen geven voorts te kennen dat de samenloop van meerdere stemregels op het gebied van internationale overeenkomsten een courante praktijk is die met de rechtspraak in overeenstemming is. De Finse regering stelt daarnaast dat de wijze van stemmen die de Raad heeft gekozen, gebaseerd was op artikel 293, lid 1, VWEU, dat bepaalt dat de Raad, wanneer hij op voorstel van de Commissie besluit, dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen kan wijzigen. In de onderhavige zaak moest de Raad hoe dan ook tot eenparigheid van stemmen overgaan, aangezien hij het voorstel heeft gewijzigd wat artikel 3 van het bestreden besluit betreft.

c) Derde middel: miskennis van de in de Verdragen definieerde doelstellingen en schending van het beginsel van loyale samenwerking

35. De Commissie, daarin ondersteund door het Parlement, verwijt de Raad dat hij in strijd met de doelstellingen van de Verdragen en het in artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking heeft gehandeld. Door de tussenkomst van de lidstaten in de procedures van de Unie toe te staan, heeft de Raad om te beginnen onduidelijkheid laten ontstaan over de onafhankelijke persoonlijkheid van de Unie in de internationale betrekkingen. De boodschap die de Raad op internationaal niveau heeft gezonden, is dat de Unie niet bevoegd is om alleen te beslissen. Voorts heeft de Raad met dit optreden verzuimd om het beginsel van loyale samenwerking te eerbiedigen, aangezien hij zijn bevoegdheden zodanig had moeten uitoefenen dat hij de bij artikel 218 VWEU voorziene procedures van de Unie niet zou hebben omzeild. De Raad heeft dit beginsel zowel in de institutionele betrekkingen als ten opzichte van de Unie in haar geheel geschonden. Tot slot heeft de Raad het institutionele kader van de Unie brozer gemaakt door de lidstaten binnen de Unie een rol te laten spelen die niet bij de Verdragen is voorzien, en met name niet bij artikel 218 VWEU, waardoor hij het gevaar op de koop toe heeft genomen dat de belangen van de lidstaten voorrang kregen boven die van de Unie.

36. De Raad, daarin ondersteund door de interveniërende regeringen, is van oordeel dat het bestreden besluit geen enkele verwarring voor derden of voor de internationale gemeenschap schept. In de context van gemengde overeenkomsten zou het voor derden juist verwarrend zijn wanneer zij alleen het besluit van de Raad zouden zien, zonder een besluit waardoor de lidstaten daarbij betrokken worden. Bovendien is het bestreden besluit niet alleen in overeenstemming met de doelstelling van

eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie, het waarborgt, bevordert en versterkt die doelstelling ook door duidelijk het gemeenschappelijk standpunt van de Unie en haar lidstaten te laten zien. De vaststelling van een dergelijk besluit is de uitdrukking van de verplichting tot nauwe samenwerking en het gemeenschappelijk optreden van de Unie en de lidstaten. Indien alleen de Raad een besluit zou vaststellen, zonder de lidstaten, zou dit naar buiten toe juist het beeld van een verdeelde Unie kunnen scheppen en zou de weg van een parallelle intergouvernementele procedure het gevaar in zich bergen dat er verschillen tussen de lidstaten ontstaan en er vertragingen optreden. Deze procedure zou dus minder gunstig zijn voor de door het Verdrag nagestreefde doelstellingen. Hoe dan ook is een hybride besluit een interne handeling van de Unie die niet bedoeld is om derde landen ter kennis te worden gebracht, en zelfs indien dit het geval zou zijn, is het weinig waarschijnlijk dat er ook maar enig belang wordt gehecht aan de bepaling van de auteurs ervan.

2. Analyse

37. In de onderhavige procedure verzoekt de Commissie het Hof om het bestreden besluit nietig te verklaren voor zover het de ondertekening door de Unie en de voorlopige toepassing door de Unie en door haar lidstaten van de toetredingsovereenkomst en aanvullende overeenkomst betreft, op grond dat dit besluit gezamenlijk is vastgesteld door de Raad en door de vertegenwoordigers van de lidstaten in de vorm van een hybride besluit waarin een handeling van de Unie en een intergouvernementele handeling zijn gefuseerd.

38. Allereerst moet worden opgemerkt dat de Commissie uitdrukkelijk heeft verklaard dat zij met haar beroep niet wil opkomen tegen de gemengde aard van de twee internationale overeenkomsten in kwestie.¹² De strekking van het beroep in de onderhavige zaak is dus beperkt tot de enkele vraag naar de rechtmatigheid van de vaststelling van het bestreden besluit in de vorm van een hybride besluit.

39. Voorts merk ik vooraf tevens op dat het bestreden besluit formeel gezien dan wel één enkele handeling mag zijn, maar dat het in werkelijkheid inhoudelijk twee afzonderlijke besluiten omvat, namelijk in de eerste plaats een besluit van de Raad betreffende de ondertekening en voorlopige toepassing van de betrokken overeenkomsten door de Unie en in de tweede plaats een intergouvernementele handeling van de vertegenwoordigers van de lidstaten betreffende de voorlopige toepassing van bedoelde overeenkomsten door laatstgenoemde. Het is juist de kwestie van de rechtmatigheid van de gezamenlijke vaststelling van deze twee onderscheiden handelingen en hun fusie tot één enkele handeling waartegen de bezwaren van de Commissie zich richten.

40. De drie middelen die de Commissie in haar beroepschrift aanvoert, gaan vanuit verschillende invalshoeken op deze kwestie in, maar overlappen elkaar mijns inziens ook op verschillende niveaus. Dit beroep werpt namelijk in wezen twee verschillende soorten problemen op. Het eerste aspect van deze zaak, dat als *intern* zou kunnen worden aangemerkt, betreft de toepassing van de bepalingen inzake de procedures en stemregels voor de vaststelling van handelingen van de Unie die betrekking hebben op de onderhandelingen over en de sluiting van internationale overeenkomsten binnen het procedurele kader van artikel 218 VWEU. In die context rijst ook de vraag naar de draagwijdte van de organisatorische en functionele autonomie van de instellingen van de Unie. Het tweede, *externe* aspect van de onderhavige zaak houdt tevens verband met de vereisten inzake het concrete verloop van het externe optreden van de Unie. Het werpt vragen op naar met name het vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie op internationaal vlak en de daarmee samenhangende verplichting

12 — In haar geschriften legt de Commissie uit dat, aangezien de twee overeenkomsten in kwestie slechts betrekking hebben op de toetreding van de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen tot de EU-VS-luchtvervoersovereenkomst die reeds in de vorm van een gemengde overeenkomst is gesloten, zij niet het gemengde karakter van die overeenkomsten wil betwisten, om geen rechtsonzekerheid of politieke onzekerheid in de betrekkingen van de Unie met de Verenigde Staten van Amerika te scheppen.

tot nauwe samenwerking tussen de Unie en de lidstaten in het kader van de procedure voor de onderhandelingen over en de sluiting van gemengde overeenkomsten. Het heeft ook betrekking op internationaalrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit het externe optreden van de Unie naar de overige overeenkomstsluitende partijen toe.

41. Bijgevolg kan de oplossing van de juridische problemen die in de onderhavige zaak rijzen, niet beperkt blijven tot een beschouwing van de interne procedurele vraagstukken, maar moet daarbij tevens rekening worden gehouden met de weerslag van die vraagstukken op het externe optreden van de Unie. Dit noopt dus tot een beoordeling waarbij verschillende beginselen en praktische vereisten die in de onderhavige zaak een rol spelen, tegen elkaar worden afgewogen. In die omstandigheden acht ik het passend om de drie middelen tezamen te onderzoeken, met als vertrekpunt een algemene bespreking van de vragen die door de onderhavige zaak worden opgeworpen, gevolgd door een onderzoek van de door de Commissie in haar beroepschrift aangevoerde grieven in het licht van de beginselen die aan de rechtspraak kunnen worden ontleend.

a) Bij artikel 218 VWEU voorziene procedurele kader voor de onderhandelingen over en de sluiting van internationale overeenkomsten door de Unie

42. Wat het interne aspect aangaat, rijst in de onderhavige zaak allereerst de vraag naar de verenigbaarheid van de procedure die voor de vaststelling van het bestreden besluit is gevolgd met artikel 218 VWEU.

43. Uit artikel 218, lid 1, VWEU volgt dat dit artikel beoogt de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten tussen de Unie en derde landen of internationale organisaties te regelen. Dit artikel, dat is opgenomen in titel V, „Internationale overeenkomsten”, van het vijfde deel van het VWEU dat op zijn beurt het opschrift „Extern optreden van de Unie” draagt, is een bepaling van algemene aard die tot doel heeft om een eenvormige en eengemaakte procedure in te voeren voor de onderhandelingen over en de sluiting van bedoelde overeenkomsten door de Unie. Deze bepaling is de uitdrukking van de nieuwe structuur van de Unie na het formele verdwijnen van de pijlers met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon¹³ en van de nieuwe versterkte dimensie van het externe optreden van de Unie, waaraan uitdrukking is gegeven door de artikelen 21 VEU en 22 VEU en het vijfde deel van het VWEU.

44. Het is dus de bedoeling dat de bij artikel 218 VWEU voorziene procedure wordt toegepast op alle overeenkomsten waarover door de Unie wordt onderhandeld en die door haar worden gesloten, ongeacht hun aard of inhoud, met uitzondering van de gevallen waarin uitdrukkelijk wordt voorzien in specifieke bepalingen van de Verdragen¹⁴. Deze bepaling is voorts van toepassing op de overeenkomsten die in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid worden gesloten. Meer bepaald blijkt nergens uit dat dit artikel geen toepassing zou vinden in het geval van een internationale overeenkomst die in de vorm van een gemengde overeenkomst wordt gesloten.

45. Aangezien de procedure die leidt tot de sluiting van een internationale overeenkomst, een procedure is die in stappen verloopt, is in artikel 218 VWEU aan die verschillende stappen nadere invulling gegeven evenals aan de rol en de bevoegdheden die respectievelijk toekomen aan de verschillende instellingen die betrokken zijn bij de onderhandelingen over en het sluiten van internationale overeenkomsten door de Unie.

13 — Voorheen voorzagen verschillende Verdragsbepalingen in verschillende procedureregels voor de onderhandelingen over en de sluiting van internationale overeenkomsten, afhankelijk van de vraag of deze overeenkomsten werden gesloten in het kader van de eerste pijler (artikel 300 EG) of in het kader van de tweede of de derde pijler (respectievelijk de artikelen 24 EU en 38 EU).

14 — Zoals artikel 207 VWEU of artikel 219 VWEU.

46. Wat meer bepaald de voor de onderhavige zaak relevante bepalingen betreft, volgt uit artikel 218, lid 2, VWEU dat de Raad de instelling is die bevoegd is tot het verlenen van machtiging tot het openen van de onderhandelingen, het vaststellen van onderhandelingsrichtsnoeren, het verlenen van machtiging tot ondertekening en het sluiten van de overeenkomsten van de Unie. Ingevolge lid 5 van genoemd artikel is het de Raad die op voorstel van de onderhandelaar een besluit vaststelt waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst en in voorkomend geval, in afwachting van de inwerkingtreding, tot de voorlopige toepassing ervan. Lid 6 van datzelfde artikel bepaalt dat de Raad op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vaststelt. Voorts kent dit lid het Parlement een bevoegdheid tot goedkeuring of enkele raadpleging toe, afhankelijk van het voorwerp van de te sluiten overeenkomst. In lid 8 van artikel 218 VWEU is de algemene regel neergelegd dat de Raad tijdens de gehele procedure met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit, behoudens in de uitzonderingsgevallen die in de tweede alinea van die bepaling zijn opgenomen.

47. Uit de context waarin artikel 218 VWEU is te plaatsen, alsook uit de bewoordingen en opzet ervan – en met name zijn doelstelling om een algemeen stelsel en procedureregels voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten door de Unie in te voeren –, blijkt dat de Raad zich, behoudens in uitdrukkelijk bij de Verdragen zelf voorziene uitzonderingsgevallen, niet mag onttrekken aan de daarin opgenomen procedures door alternatieve procedures of van genoemd artikel afwijkende procedures te volgen tijdens de verschillende stappen waaruit de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten bestaat. Met name mag de Raad geen handelingen vaststellen die geen beslissingen zijn als voorzien in een bepaalde stap in bedoelde procedure of die onder andere voorwaarden zouden worden vastgesteld dan vereist bij artikel 218 VWEU zelf.¹⁵ De op de Raad rustende verplichting om de bij de Verdragen voorgeschreven procedures te volgen is tevens terug te voeren op artikel 13, lid 2, VEU, krachtens hetwelk iedere instelling volgens de in de Verdragen bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen moet handelen.

48. In dat verband moet er nog op worden gewezen dat artikel 218 VWEU, behalve voor twee specifieke kwesties¹⁶, op geen enkel moment voorziet in de tussenkomst van de lidstaten in de procedure voor het onderhandelen over of het sluiten van internationale overeenkomsten door de Unie.¹⁷ De lidstaten als zodanig worden dus niet geacht een rol te spelen in het kader van de procedure in de zin van artikel 218 VWEU, die een eigen procedure van de Unie is.

49. Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat artikel 218 VWEU niet alleen van toepassing is op de eigen overeenkomsten van de Unie, maar ook op de gemengde overeenkomsten. In geval van gemengde overeenkomsten zal artikel 218 VWEU immers alleen van toepassing zijn op de deelname van de Unie aan de gemengde overeenkomst en niet die van de lidstaten. De deelname van laatstgenoemde aan de gemengde overeenkomsten wordt wat het interne aspect van hun deelname betreft, door elk van de nationale rechtsstelsels geregeld en wat het externe aspect van hun deelname betreft, door internationaal publiekrecht.¹⁸

15 — Zie naar analogie arrest Commissie/Raad (C-27/04, EU:C:2004:436, punt 81). In zijn geschriften bestrijdt de Raad dat dit arrest op de onderhavige zaak kan worden toegepast, omdat dit betrekking zou hebben op een andere situatie, namelijk een geval waarin de Raad een voorgenomen handeling niet heeft vastgesteld en dit op een ander gebied dan dat van de internationale betrekkingen van de Unie. Wat dat aangaat, ben ik evenwel van mening dat de principiële verklaringen van het Hof in dat arrest een algemene strekking hebben, telkens wanneer de Verdragen nauwkeurige bepalingen bevatten over de op bepaalde gebieden te volgen procedure, zoals artikel 218 VWEU.

16 — Dit betreft in de eerste plaats de overeenkomst inzake de toetreding van de Unie tot het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarop in de tweede alinea van artikel 218, lid 8, VWEU wordt ingegaan, en in de tweede plaats de mogelijkheid om het voorafgaande advies van het Hof in te winnen, overeenkomstig lid 11 van datzelfde artikel.

17 — Zie in diezelfde zin ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:224, punt 174).

18 — Zie in diezelfde zin, *ibidem* (punt 171).

b) Rechtsgrondslag en stemregels

50. De vaststelling van het bestreden besluit in de vorm van een hybride besluit waarin een handeling van de Unie en een intergouvernementele handeling zijn gefuseerd, werpt vervolgens vragen op naar de gebruikte rechtsgrondslag en naar de eerbiediging van de bij de Verdragen voorziene stemregels.

51. Wat dat aangaat, moet eraan worden herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat het rechtszekerheidsvereiste gebiedt dat elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, haar verbindendheid ontleent aan een bepaling van het Unierecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht. Die vermelding is in de eerste plaats noodzakelijk om de wijze waarop binnen de Raad wordt gestemd te bepalen. In de tweede plaats is zij van bijzonder belang ter bescherming van de prerogatieven van de instellingen van de Unie die betrokken zijn bij de procedure tot vaststelling van een handeling. In de derde plaats bepaalt die vermelding hoe de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten worden verdeeld, waarbij wordt voorkomen dat verwarring ontstaat omtrent de aard van de bevoegdheid van de Unie of dat zij wordt verzwakt wanneer zij haar standpunt in internationale onderhandelingen moet verdedigen.¹⁹

52. Voorts is het van belang erop te wijzen dat het Hof reeds bij meerdere gelegenheden heeft verklaard dat de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie worden vastgesteld door de Verdragen en dat zij niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf.²⁰ Alleen de Verdragen kunnen in bijzondere gevallen een instelling de bevoegdheid geven om een in die Verdragen bepaalde besluitvormingsprocedure te wijzigen. Een instelling de mogelijkheid geven om van een bij de Verdragen voorziene besluitvormingsprocedure af te wijken en een alternatieve procedure in te voeren, zou er voor het overige op neerkomen dat aan die instelling een bevoegdheid om eenzijdig van de Verdragsregels af te wijken wordt verleend, hetgeen uiteraard niet toelaatbaar is²¹, en dat het die instelling wordt toegestaan afbreuk te doen aan het institutionele evenwicht, dat inhoudt dat iedere instelling haar bevoegdheden dient uit te oefenen met inachtneming van die van de andere instellingen²².

53. In dat verband moet erop worden gewezen dat het Hof een eerder argwanende houding heeft aangenomen ten aanzien van de fusie van verschillende procedures voor de vaststelling van handelingen van de Unie. Zo is het wat het gebruik van een dubbele rechtsgrondslag betreft, vaste rechtspraak dat de cumulatie van twee rechtsgrondslagen is uitgesloten wanneer de procedures die voor de beide rechtsgrondslagen zijn voorgeschreven, onverenigbaar zijn.²³ Dit was precies het geval in de zaak „titaniumdioxide”²⁴, ten aanzien waarvan partijen lang hebben gedebatteerd of deze op de onderhavige zaak kan worden toegepast. In die zaak had de Raad met eenparigheid van stemmen een richtlijn²⁵ vastgesteld op basis van artikel 130 S van het EEG-Verdrag²⁶, terwijl de Commissie in haar beroep tot nietigverklaring te kennen had gegeven dat die richtlijn had moeten worden vastgesteld op basis van artikel 100 A van het EEG-Verdrag, waarin was bepaald dat de Raad met gekwalificeerde

19 — Arrest Commissie/Raad (C-370/07, EU:C:2009:590, punten 39, 48 en 49).

20 — Zie arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, EU:C:1988:85, punt 38) en Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2008:257, punt 54).

21 — Zie arrest Parlement/Raad (EU:C:2008:257, punten 55 en 56).

22 — Ibidem (punt 57) en arrest Parlement/Raad (C-70/88, EU:C:1990:217, punt 22). Zie ook artikel 13, lid 2, VEU.

23 — Arresten Parlement/Raad (C-164/97 en C-165/97, EU:C:1999:99, punt 14), Commissie/Raad (C-338/01, EU:C:2004:253, punt 57) en Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472, punten 45 en volgende en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 — Arrest Commissie/Raad, „Titaniumdioxide” (C-300/89, EU:C:1991:244, in het bijzonder punten 17-21).

25 — Zie meer bepaald richtlijn 89/428/EEG van de Raad van 21 juni 1989 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisering van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxyde-industrie (PB L 201, blz. 56).

26 — Dit artikel bepaalde dat voor het optreden op milieugebied eenparigheid van stemmen binnen de Raad vereist was, na enkele raadpleging van het Parlement.

meerderheid van stemmen besluit.²⁷ Het Hof kwam tot de conclusie dat de Raad in geval van cumulatie van de rechtsgrondslagen niet anders dan met eenparigheid van stemmen kon beslissen, waardoor een wezenlijk deel van de samenwerkingsprocedure in het gedrang zou komen, namelijk het besluit bij gekwalificeerde meerderheid, zodat deze procedure zou worden uitgesteld.^{28 29}

c) Beginsel van de autonomie van de instellingen

54. De Raad en sommige lidstaten geven te kennen dat de vaststelling van hybride besluiten de uitdrukking van het beginsel van de autonomie van de instellingen van de Unie is, op basis waarvan de Raad mag kiezen in welke vorm hij de machtigingen verleent die noodzakelijk zijn voor de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten.

55. De instellingen van de Unie hebben in het kader van de aan hen toegekende bevoegdheden immers de vrijheid om hun wijze van functioneren zelf te organiseren. Die vrijheid is de uitdrukking van het beginsel van de autonomie van de instellingen, dat is terug te voeren op de Verdragsbepalingen waarbij aan die instellingen de bevoegdheid wordt gegeven om hun reglementen van orde met het oog op hun eigen functioneren en dat van hun diensten zelf vast te stellen.³⁰ Dit beginsel, dat het Hof reeds bij meerdere gelegenheden heeft erkend³¹, is het logische gevolg van de aan de instellingen opgedragen taak om in het belang van de Unie te handelen en is een wezenlijke voorwaarde voor het goed functioneren ervan.³² Zo heeft de Raad zijn eigen reglement van orde vastgesteld, waarin hij regels voor zijn functioneren en zijn organisatie heeft vastgelegd.³³

56. Het beginsel van de autonomie van de instellingen is echter niet zonder beperkingen. Deze autonomie moet volgens de bewoordingen van artikel 13, lid 2, VEU worden uitgeoefend „binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld” en „volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen”. Bijgevolg is het elke instelling krachtens de bevoegdheid tot interne organisatie die haar bij de relevante bepalingen van de Verdragen wordt toegekend, weliswaar toegestaan om de passende maatregelen te nemen om haar goede werking en het goede verloop van haar procedures te verzekeren³⁴, maar deze maatregelen of de toepassing ervan mogen niet afwijken van de bij de Verdragen voorziene procedures. Bovendien mag de bevoegdheid tot interne organisatie geen afbreuk doen aan het institutionele evenwicht of aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten.

27 — Dit artikel, dat in wezen overeen stemt met het huidige artikel 114 VWEU, voorzag in de toepassing van de samenwerkingsprocedure met het Europees Parlement, in het kader waarvan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besloot.

28 — Zie punten 16 tot en met 20 van genoemd arrest. In punt 21 van datzelfde arrest heeft het Hof tevens geoordeeld dat de prerogatieven van het Parlement waren geschonden. Zoals echter uit de arresten in de volgende voetnoot blijkt, is de schending van de prerogatieven van het Parlement in de rechtspraak geen noodzakelijke voorwaarde voor de vaststelling van de onverenigbaarheid van rechtsgrondslagen, aangezien het voor dat doel reeds volstaat dat de stemregels niet met elkaar te verzoenen zijn.

29 — In andere zaken heeft het Hof vastgesteld dat de twee rechtsgrondslagen in kwestie onverenigbaar waren omdat eenparigheid van stemmen was vereist voor de vaststelling van een handeling op basis van de ene rechtsgrondslag, terwijl een gekwalificeerde meerderheid volstond voor de geldige vaststelling van een handeling op basis van de andere rechtsgrondslag. Zie arresten Commissie/Raad (EU:C:2004:253, punt 58) en Parlement/Raad (EU:C:2012:472, punten 47 en 48).

30 — Zie met name artikel 232 VWEU voor het Parlement, artikel 235, lid 3, VWEU voor de Europese Raad, artikel 240, lid 3, VWEU voor de Raad en artikel 249, lid 1, VWEU voor de Commissie.

31 — Het Hof heeft het beginsel van de autonomie van de instellingen met betrekking tot verschillende aspecten van hun activiteiten erkend: bijvoorbeeld de keuze van hun ambtenaren en functionarissen, zie onder meer arrest AB (C-288/04, EU:C:2005:526, punten 26 en 30) of in het kader van de vergoeding van de schade die is veroorzaakt door haar instellingen en haar functionarissen in de uitoefening van hun functies, arrest Sayag (9/69, EU:C:1969:37, punten 5 en 6).

32 — Zie in dat verband de conclusies van advocaat-generaal Geelhoed in de zaken Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich (C-165/01, EU:C:2003:224, punt 98) en AB (C-288/04, EU:C:2005:262 punt 23).

33 — Zie het reglement van orde van de Raad dat als bijlage is opgenomen bij besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB L 325, blz. 36), zoals nadien gewijzigd.

34 — Zie in die zin arrest Luxemburg/Parlement (230/81, EU:C:1983:32, punt 38).

57. Daarnaast vormt het beginsel van de autonomie van de instellingen een beperking ten opzichte van de lidstaten. Dit beginsel houdt immers in dat de instellingen intern en organisatorisch volstrekt onafhankelijk van de lidstaten moet opereren³⁵, die zich niet mogen inmengen in de regels die de instellingen van de Unie zelf opstellen voor hun organisatie, procedures en functioneren, zulks binnen de door de Verdragen gestelde grenzen. Deze verplichting tot niet-inmenging voor de lidstaten is overigens de uitdrukking van het beginsel van loyale samenwerking dat in artikel 4, lid 3, VEU is opgenomen.

d) Vereiste van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie en beginsel van loyale samenwerking

58. Wat het externe aspect betreft, werpt de onderhavige zaak allereerst vragen op naar de vertegenwoordiging van de Unie op internationaal vlak en de wijze waarop in dat kader gestalte is gegeven aan de betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten.

59. De standpunten van de partijen staan op dit punt diametraal tegenover elkaar. De Commissie is namelijk van mening dat de vaststelling van hybride besluiten kan leiden tot onduidelijkheid over de onafhankelijke persoonlijkheid van de Unie in de internationale betrekkingen, terwijl de Raad van oordeel is dat de hybride besluiten in de ruimst mogelijke mate uitdrukking geven aan de samenwerking tussen de Unie en de lidstaten.

60. In dat verband moet er om te beginnen aan worden herinnerd dat de Verdragen uitdrukkelijk voorzien in een verplichting tot wederzijdse loyale samenwerking tussen de Unie en haar lidstaten (artikel 4, lid 3, VEU), alsook tussen de instellingen van de Unie onderling (artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU)³⁶. Meer bepaald is artikel 4, lid 3, derde alinea, VEU aldus verwoord dat de lidstaten de vervulling van de taak van de Unie vergemakkelijken en zich onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

61. Vervolgens moet er tevens op worden gewezen dat het Hof er in kwesties betreffende het extern optreden van de Unie herhaaldelijk de nadruk op heeft gelegd dat er eenheid moet zijn in de vertegenwoordiging van de Unie op internationaal vlak³⁷ en dat eenheid en samenhang moeten zijn gewaarborgd in het optreden en de vertegenwoordiging van de Unie in het kader van de buitenlandse betrekkingen³⁸.

62. Deze vereisten worden nog klemmender wanneer het onderwerp van een overeenkomst of een verdrag deels valt onder de bevoegdheid van de Unie en deels onder die van de lidstaten en de overeenkomsten worden gesloten in de vorm van gemengde overeenkomsten, zoals het geval is bij de toetredingsovereenkomst en de aanvullende overeenkomst. In die gevallen is in de rechtspraak in het bijzonder benadrukt dat de vereisten van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie en de waarborg van eenheid en samenhang in de buitenlandse betrekkingen van de Unie, gebieden dat voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie wordt gezorgd, zowel in

35 — Zie de conclusies van advocaat-generaal Geelhoed in de zaken *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich* (EU:C:2003:224, punt 98) en *AB* (EU:C:2005:262 punt 23).

36 — Zie in dat verband arrest *Parlement/Raad* (C-65/93, EU:C:1995:91, punten 23, 27 en 28).

37 — Zie onder meer adviezen 2/91 (EU:C:1993:106, punt 36) en 1/94 (EU:C:1994:384, punt 108) en arrest *Commissie/Zweden* (C-246/07, EU:C:2010:203, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 — Arresten *Commissie/Luxemburg* (C-266/03, EU:C:2005:341, punt 60), *Commissie/Duitsland* (C-433/03, EU:C:2005:462, punt 66) en *Commissie/Zweden* (EU:C:2010:203, punt 75).

de fase van onderhandeling en sluiting als bij de uitvoering van de aangeane verbintenissen.³⁹ Bijgevolg is er een nauw verband tussen het vereiste van eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie op internationaal vlak en de verplichting tot wederzijdse loyale samenwerking die geldt voor de Unie en de lidstaten.⁴⁰

63. In die context heeft het Hof geoordeeld dat de instellingen en de lidstaten al het nodige moeten doen om die samenwerking zo goed mogelijk te verzekeren.⁴¹ Daarnaast heeft het geoordeeld dat uit de verplichting tot loyale samenwerking zoals opgenomen in artikel 4, lid 3, derde alinea, VEU voortvloeit dat de lidstaten zich niet hebben in te mengen in de uitoefening van de prerogatieven van de Unie, welk recht uitsluitend aan de instellingen van de Unie toekomt, en de autonome handelingsbekwaamheid van de Unie in de buitenlandse betrekkingen niet in gevaar mogen brengen.⁴²

e) Relevantie van het bestreden besluit voor de derde landen

64. De onderhavige zaak werpt ook de vraag op naar de relevantie van de hybride besluiten voor de derde landen die overeenkomstsluitende partij bij de internationale overeenkomst zijn. De Raad en sommige regeringen kwalificeren besluiten als het bestreden besluit namelijk als zuiver interne handelingen. Volgens hen volgt daaruit dat deze handelingen niet bedoeld zijn om ter kennis van de derde landen te worden gebracht, zodat die geen belang zullen hechten aan de bepaling van de auteurs van die handelingen.

65. In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de Unie, wanneer zij een handeling vaststelt, gehouden is het gehele internationale recht in acht te nemen, daaronder begrepen het internationale gewoonterecht dat de instellingen van de Unie bindt.⁴³ Voorts moeten de Unie en haar lidstaten zich, wanneer zij internationale overeenkomsten sluiten, ongeacht of dit in gemengde vorm is of niet, voegen naar het internationale recht zoals de gewoonteregels inzake het verdragenrecht die zijn gecodificeerd in de verdragen van Wenen van 1969 en 1986.⁴⁴

66. De algemene regel in het internationale recht is dat de maatregelen waarbij een partij overeenkomstig zijn nationale recht, of in het geval van een internationale organisatie de regels van de organisatie, haar verplichtingen uit een internationaal verdrag uitvoert, de overige staten die partij zijn bij het verdrag in beginsel niet aangaan.⁴⁵

67. In het internationale recht is evenwel enige relevantie gehecht aan de bepalingen van nationaal recht inzake de bevoegdheid om de verdragen te sluiten, alsook de interne regels van een internationale organisatie, zij het in beperkte mate.⁴⁶ Het is naar internationaal recht dus niet geheel uitgesloten dat een besluit dat in het kader van de procedure van artikel 218 VWEU is vastgesteld, voor de overige overeenkomstsluitende partijen relevant kan zijn.

39 — Zie in die zin arrest Commissie/Zweden (EU:C:2010:203, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 — Zie in dat verband arresten Commissie/Ierland (C-459/03, EU:C:2006:345, punten 173 en 174) en Commissie/Zweden (EU:C:2010:203, punten 69-71 en 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 — Zie in dat verband advies 2/91 (EU:C:1993:106, punt 38) en arrest Commissie/Raad (C-25/94, EU:C:1996:114, punt 48).

42 — Zie in die zin uitspraak 1/78 (Jurispr. 1978, blz. 2151, punt 33), vergeleken met artikel 192 van het EGA-Verdrag, waarvan de tekst in wezen overeenstemt met die van artikel 4, lid 3, derde alinea, VEU.

43 — Arrest Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 — Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, van 23 mei 1969 (*Recueil des traités des Nations Unies*, vol. 1155, blz. 331), en Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties, van 21 maart 1986 (A/CONF.129/15).

45 — Uit artikel 27 van zowel genoemd Weens verdrag van 1969 als dat van 1986 volgt namelijk dat een partij bij een verdrag zich niet mag beroepen op de bepalingen van zijn nationale recht – of in het geval van een internationale organisatie, op de regels van de organisatie – om het niet ten uitvoer leggen van een verdrag te rechtvaardigen. Deze regel geldt evenwel onverminderd artikel 46 van beide verdragen (zie volgende voetnoot).

46 — Ingevolge artikel 46 van diezelfde Weense verdragen van 1969 en 1986 wordt een schending van het nationale recht op het punt van de bevoegdheid om een verdrag te sluiten relevant wanneer de schending van de betrokken regels onmiskenbaar was of wanneer het schending van een regel van fundamenteel belang betreft. Zie ook artikel 5 van bedoelde verdragen.

68. Voorts geldt dat wanneer een overeenkomst in de vorm van een gemengde overeenkomst wordt gesloten, en de Unie en haar lidstaten dus kunnen worden beschouwd als partijen bij de overeenkomst die weliswaar met elkaar verbonden zijn, maar die van elkaar te onderscheiden zijn, de vereisten van rechtszekerheid tussen de partijen bij een internationale overeenkomst en de verplichting om verdragen te goeder trouw uit te voeren⁴⁷, volgens mij dan gebieden dat de interne handeling van de Unie waarbij zij een gemengde overeenkomst goedkeurt, niet het feit mag kunnen verhelen dat de Unie een volwaardige overeenkomstsluitende partij bij de overeenkomst is.

f) Rechtmatigheid van het bestreden besluit

69. De rechtmatigheid van het bestreden besluit moet in de onderhavige zaak worden beoordeeld aan de hand van alle in de vorige punten uiteengezette beginselen en de daarin behandelde vereisten.

70. Wat om te beginnen de auteurs van het bestreden besluit betreft, volgt uit de titel en de aanwijzingen in de eerste aanhaling ervan dat het een handeling is die gezamenlijk is vastgesteld door de Raad en door de vertegenwoordigers van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen. Wat vervolgens de rechtsgrondslag van het bestreden besluit betreft, moet worden vastgesteld dat in het besluit uitdrukkelijk is aangegeven dat het is gebaseerd op de artikelen 100, lid 2, VWEU in samenhang met artikel 218, leden 5 en 8, eerste alinea, VWEU. Deze rechtsgrondslagen voorzien er alle in dat een handeling met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt vastgesteld. Het bestreden besluit vermeldt geen andere rechtsgrondslag.

71. Wat vervolgens de inhoud van het bestreden besluit betreft, volgt uit de punten 8 tot en met 10 en 19 van deze conclusie dat daarbij machtiging wordt verleend tot zowel de ondertekening en de voorlopige toepassing van de betrokken internationale overeenkomsten wat de Unie betreft, als de voorlopige toepassing, voor zover dit is toegestaan uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving, van bedoelde overeenkomsten door de lidstaten. Deze handeling omvat al deze elementen zonder dat een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen het deel dat is toe te rekenen aan de beslissing (in materiële zin) van de Raad en het deel dat is toe te rekenen aan de beslissing van de vertegenwoordigers van de lidstaten. Dit blijkt meer in het bijzonder uit de formulering van artikel 3 van het bestreden besluit, waarin in één en dezelfde bepaling de machtiging tot de voorlopige toepassing van de betrokken overeenkomsten door de Unie en door de lidstaten is opgenomen.

72. Gezien de inhoud van het bestreden besluit, alsook de manier waarop het is gestructureerd, moet worden vastgesteld dat zowel de Raad als de vertegenwoordigers van de lidstaten hebben deelgenomen aan de vaststelling van dit besluit in zijn geheel en in al zijn bestanddelen. De vertegenwoordigers van de lidstaten hebben dus deelgenomen aan de machtiging tot ondertekening en voorlopige toepassing van de betrokken overeenkomsten door de Unie en de Raad heeft deelgenomen aan de machtiging tot de voorlopige toepassing van bedoelde overeenkomsten door de lidstaten.⁴⁸

73. Voor deze vaststelling kan overigens bevestiging worden gevonden in de procedurele modaliteiten die voor de vaststelling van het bestreden besluit zijn gehanteerd. Die tonen aan dat er geen scheiding is geweest tussen de procedure voor de vaststelling van het besluit van de Unie en die voor de intergouvernementele handeling van de lidstaten. Hoewel meerdere lidstaten in hun geschriften de mogelijkheid hebben geopperd dat de twee inhoudelijke onderdelen van het bestreden besluit volgens verschillende stemprocedures zijn vastgesteld, heeft de Raad ter terechtzitting voor het Hof

47 — Zie artikel 26 van zowel het Weens verdrag van 1969 als dat van 1986.

48 — Het Hof heeft een hybride besluit van de Raad en de vertegenwoordigers van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, op gelijke wijze uitgelegd in het kader van zijn onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep in het arrest Commissie/Raad (EU:C:2014:2151, punt 41).

uiteindelijk nader toegelicht dat het bestreden besluit in één keer bij consensus is vastgesteld, volgens een vereenvoudigde procedure zonder discussie en zonder stemming. Er is dus geen afzonderlijk besluitvormingsproces voor elk van de twee onderdelen van de handeling geweest, maar één enkele vaststellingsprocedure.

74. De voorafgaande vaststellingen brengen mij tot de volgende overwegingen.

75. In de eerste plaats is het bestreden besluit, als hybride handeling, een handeling waarin in de Verdragen niet is voorzien. Meer bepaald betreft het een handeling die de Raad heeft vastgesteld in het kader van één van de stappen in de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten door de Unie, die echter bij artikel 218 VWEU niet is voorzien. Ook is deze handeling vastgesteld volgens een procedure waarin dit artikel niet voorziet. Zoals ik immers heb benadrukt in punt 48 van deze conclusie, voorziet artikel 218 VWEU niet in een rol voor de lidstaten als zodanig in het kader van de procedure voor de vaststelling van maatregelen die de Unie moet treffen tijdens de verschillende stappen van de in dat artikel opgenomen procedure. Door de lidstaten bij de vaststelling van het bestreden besluit te betrekken, is de Raad eenzijdig van die procedure afgeweken en heeft hij een handeling vastgesteld die bij de Verdragen niet is voorzien.

76. In de tweede plaats heeft het feit dat de hybride handeling in één keer in al haar onlosmakelijk verbonden bestanddelen is vastgesteld, tot gevolg dat er slechts één besluitvormingsproces voor de vaststelling ervan is geweest. In die procedure zijn de bij artikel 218, leden 5 en 8, VWEU voorziene procedure voor de vaststelling, met gekwalificeerde meerderheid, van een handeling van de Unie en een aan het rechtskader van de Unie vreemde procedure opgegaan, die laatste bovendien nog voor de vaststelling van een handeling waarin de Verdragen niet voorziet en waarvoor de instemming van alle betrokken lidstaten is vereist. Overigens hebben de Raad en sommige regeringen zelf toegegeven dat de procedureregels voor de vaststelling van het intergouvernementele besluit buiten het rechtskader van de Verdragen vallen.

77. Deze fusie heeft ook tot gevolg gehad dat de rechtsgrondslagen die in het bestreden besluit zijn aangegeven, in werkelijkheid niet hebben bepaald welke stemregel voor de vaststelling van de hybride handeling moest worden gevolgd. Daar waar deze rechtsgrondslagen immers voorschrijven dat een besluit met gekwalificeerde meerderheid van de stemmen wordt vastgesteld, was voor de hybride handeling, om in die vorm te kunnen worden vastgesteld, instemming van alle lidstaten vereist, gezien het feit dat daaraan gestalte is gegeven in de vorm van een handeling waarvan de twee inhoudelijke onderdelen een onlosmakelijk geheel vormen. Volgens mij heeft dit noodzakelijkerwijs tot gevolg gehad dat de procedure met gekwalificeerde meerderheid is uitgehold en dat de meerderheidsregel, het wezenlijke element van de bij artikel 218 VWEU voorziene procedure, overeenkomstig de titaniumdioxide-rechtspraak in het gedrang is gekomen.⁴⁹

78. Uit deze overwegingen volgt dat de vaststelling van het bestreden besluit in de vorm van een hybride handeling, niet in overeenstemming is met artikel 218, leden 2, 5 en 8, VWEU of met de beginselen die zijn uiteengezet in de rechtspraak die in de punten 47 en 51 tot en met 53 van deze conclusie is vermeld.

49 — De Raad en sommige van de interveniërende regeringen bestrijden dat de titaniumdioxide-rechtspraak (EU:C:1991:244) op de onderhavige zaak kan worden toegepast. De zaak „titaniumdioxide” en de onderhavige zaak verschillen mijns inziens inderdaad van elkaar, aangezien de eerste betrekking had op de toepassing van twee rechtsgrondslagen in het Unierecht, terwijl in de tweede geen rechtsgrondslag in het Unierecht nodig is voor het intergouvernementele deel van het hybride besluit. Ik meen echter dat de jurisprudentiële beginselen die in dat arrest tot uitdrukking zijn gebracht (zie punt 53 van deze conclusie) zonder enige twijfel analoog kunnen worden toegepast, en al helemaal in een geval als het onderhavige dat geen betrekking heeft op de fusie van twee interne procedures van de Unie, maar een procedure van de Unie en een procedure die buiten het rechtskader van de Unie valt.

79. Ik moet er wat de inachtneming van de stemregels betreft, nog op wijzen dat hier niet aan de orde is dat de wijze waarop de stemprocedures binnen de Raad verlopen in twijfel wordt getrokken. De Raad mag die immers autonoom organiseren. Het voorwerp van de onderhavige zaak heeft geen betrekking op de wettigheid van de interne procedure voor het vereenvoudigd stemmen zonder discussie die voor de vaststelling van het bestreden besluit is gevolgd en die de Raad ter terechtzitting heeft vermeld. Niettemin is die vereenvoudigde procedure in de onderhavige zaak gebruikt voor de vaststelling van een besluit waarin een fusie heeft plaatsgevonden tussen een handeling die volgens een bij de Verdragen voorziene procedure is vastgesteld en een handeling die buiten het rechtskader van de Unie valt, die is vastgesteld volgens procedures die ook buiten dat kader vallen en waarvoor een andere stemregel geldt dan die voor de vaststelling van de handeling van de Unie.

80. Ik meen dat het aanvaarden van een dergelijke fusie, ondanks dat de praktijk misschien geconsolideerd⁵⁰ of residueel⁵¹ is, een gevaarlijk precedent van contaminatie van het autonome besluitvormingsproces van de instellingen van de Unie kan scheppen, dat dus schade kan toebrengen aan de autonomie van de Unie als eigen rechtsorde⁵², en dit terwijl het Hof zelfs ten aanzien van de fusie van interne procedures van de Unie en de cumulatie van rechtsgrondslagen een restrictieve benadering kiest, zoals volgt uit punt 53 van deze conclusie.⁵³

81. Voorts kan mijns inziens het argument dat in de onderhavige zaak de stemregel in artikel 218 VWEU niet is geschonden omdat eenparigheid altijd een gekwalificeerde meerderheid inhoudt, niet slagen. Zoals ik erop heb gewezen in de punten 76 en 77 van deze conclusie, is het bestreden besluit om te beginnen niet met eenparigheid vastgesteld volgens een procedure die is voorzien bij – en kadert in – de Verdragen, maar volgens een procedure en een stemregel die buiten het kader van de Verdragen vallen. Met deze vaststelling is overigens een mogelijk beroep van de Raad op artikel 293, lid 1, VWEU, zoals de Finse regering aanvoert, uitgesloten. Zoals advocaat-generaal Sharpston er terecht reeds op heeft gewezen, is een besluit waar niemand tegen is, niet noodzakelijkerwijs hetzelfde als een besluit waar een gekwalificeerde meerderheid achter staat. Zo kan het zijn dat de inhoud van een besluit dat op een gekwalificeerde meerderheid kan rekenen, moet worden afgezwakt om zonder tegenstand met eenparigheid van stemmen te kunnen worden goedgekeurd.⁵⁴

82. Wat de aanvoering van het autonomiebeginsel betreft, volgt uit de overwegingen in punt 56 van deze conclusie dat dit beginsel niet kan rechtvaardigen dat van de bij de Verdragen voorziene procedures wordt afgeweken. Hoewel het juist is dat het de Raad vrijstaat om zijn intern functioneren en de wijze van vaststelling van zijn besluiten te organiseren, mag hij geen alternatieve procedures

50 — De door de Raad aangevoerde omstandigheid dat de vaststelling van hybride besluiten zelfs na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon nog een geconsolideerde praktijk is, met name in de luchtvervoersector, kan geen rechtvaardiging zijn voor of invloed hebben op de rechtmatigheid van het bestreden besluit, aangezien het vaste rechtspraak is dat een gewone praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften kan afwijken (zie advies 1/08, EU:C:2009:739, punt 172, en arrest Commissie/Raad, EU:C:2009:590, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 — De ter terechtzitting benadrukte omstandigheid dat de vaststelling van hybride handelingen een praktijk is die nagenoeg van residuele aard is, die met name in de luchtvervoersector wordt gebruikt wanneer er kennelijk geen onenigheid tussen de betrokkenen (lidstaten en instellingen) is, kan niet rechtvaardigen dat een onrechtmatige praktijk wordt ingevoerd. Bovendien is uit het debat ter terechtzitting gebleken dat de toepassing van deze praktijk niet noodzakelijkerwijs beperkt is tot die gevallen.

52 — Zie inzake de autonomie van de rechtsorde van de Unie arrest *Costa/E.N.E.L.* (6/64, EU:C:1964:66, blz. 1158) en advies 2/13 (EU:C:2014:2454, punten 174, 183 en 201 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 — In dat verband moet worden opgemerkt dat de Raad, daarin ondersteund door meerdere lidstaten, stelt dat de combinatie van verschillende stemregels heel vaak voorkomt bij de Raad en dat het Hof de combinatie van stemregels binnen de Raad heeft toegestaan. De Raad verwijst naar de arresten *Kadi* en *Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie* (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 211-214) en *Parlement/Raad* (C-166/07, EU:C:2009:499, punt 69). Deze rechtspraak, die uitsluitend betrekking heeft op het gebruik van het Verdragsartikel dat overeenstemt met het huidige artikel 352 VWEU, doet echter geenszins af aan het jurisprudentiële beginsel dat in punt 53 van deze conclusie is uiteengezet, krachtens hetwelk de cumulatie van rechtsgrondslagen is uitgesloten wanneer de daarin voorgeschreven procedures onverenigbaar zijn. In de onderhavige zaak is niet eens de verenigbaarheid van twee verschillende rechtsgrondslagen in het kader van procedures van de Unie aan de orde, maar de fusie van een handeling van de Unie met een handeling die volledig buiten het kader van de procedures van de Unie is vastgesteld met toepassing van een andere stemregel. Dit jurisprudentiële beginsel is mijns inziens dus a fortiori van toepassing op de onderhavige zaak.

54 — Zie in diezelfde zin de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak *Commissie/Raad* (EU:C:2014:224, punt 189).

volgen of de bij de Verdragen voorziene stemregels wijzigen. In het licht van hetgeen ik in punt 57 van deze conclusie heb uiteengezet, vraag ik me zelfs af of het beginsel van de autonomie van de instellingen niet is geschonden als gevolg van de omstandigheid dat de lidstaten aan het besluitvormingsproces van een instelling van de Unie hebben mogen deelnemen.

83. Kan het echter zijn dat de vaststelling van een hybride besluit het noodzakelijke gevolg van de gemengde aard van de onderliggende internationale overeenkomsten was? Was de vaststelling van een dergelijk besluit noodzakelijk om voor eenheid in de vertegenwoordiging van de Unie op internationaal vlak te zorgen? Ik ben daarvan niet overtuigd.

84. In de eerste plaats is het juist dat de vaststelling van een gezamenlijk besluit de meest nauwe vorm van samenwerking tussen de Unie en haar lidstaten is. Ook is juist dat het Hof in geval van sluiting van gemengde overeenkomsten in het bijzonder heeft benadrukt dat een dergelijke nauwe samenwerking noodzakelijk is. Zoals echter terecht reeds is opgemerkt⁵⁵, kan het beginsel van loyale samenwerking, waaruit de plicht tot nauwe samenwerking voortvloeit, niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van schending van de procedureregels, zoals er in punt 62 van deze conclusie op is gewezen. De nauwe samenwerking tussen de Unie en haar lidstaten in het kader van gemengde overeenkomsten moet met inachtneming van de bij de Verdragen uitgevaardigde regels plaatsvinden.

85. Het is noch voor de ondertekening van de overeenkomst namens de Unie noch voor de voorlopige toepassing ervan door de Unie noodzakelijk dat de lidstaten als zodanig tussenkomen in de procedure van de Unie. Met het laten tussenkomen van de lidstaten in het besluit van de Unie heeft de Raad niet de belangen van de lidstaten overeenkomstig artikel 13, lid 1, VEU gediend, zoals hij ter terechtzitting heeft betoogd, maar hen eerder in de uitoefening van de prerogatieven van de Unie laten tussenkomen, waardoor de autonome handelingsbekwaamheid van de Unie in de buitenlandse betrekkingen, in strijd met de in punt 63 van deze conclusie genoemde rechtspraak, in het geding is gekomen.

86. Deze tussenkomst zou immers te verstaan kunnen geven dat de Unie niet bevoegd is om alleen te beslissen over de ondertekening en voorlopige toepassing van de internationale overeenkomsten op de gebieden waarop zij haar eigen bevoegdheden uitoefent, welke bevoegdheden haar door de lidstaten zijn toegekend. Verre van het internationale imago van de Unie te versterken, kan deze aanpak er volgens mij toe leiden dat de positie van de Unie als volwaardige speler op internationaal vlak wordt verzwakt, doordat haar internationale onafhankelijkheid en autonomie wordt verheeld.

87. Daaruit volgt dat de Raad met deze handelswijze volgens mij buiten de grenzen van de hem bij de Verdragen toegekende bevoegdheden is getreden en in strijd met artikel 13, lid 2, VEU niet in overeenstemming met de daarin opgenomen doelstellingen heeft gehandeld.⁵⁶

55 — Zie in diezelfde zin *ibidem* (punt 195).

56 — Daar moet ik in dat verband aan toevoegen dat ik niet overtuigd ben van de door de Commissie voorgestane mogelijkheid om gestalte te geven aan een plicht tot samenwerking van de instellingen van de Unie ten opzichte van de Unie als zodanig. De instellingen van de Unie zijn immers deel van de Unie en vormen dus de Unie zelf. Indien aan een dergelijk plicht tot samenwerking gestalte zou worden gegeven, lijkt mij dat erop neer te komen dat wordt gesteld dat er een plicht is om met zichzelf samen te werken. Daarentegen lijken mij de gedragingen waarvan de Commissie meent dat zij een schending van een plicht tot samenwerking van de Raad ten opzichte van de Unie vormen, eerder te kunnen worden gekwalificeerd als schending van het beginsel van samenwerking tussen de instellingen en/of de verplichting om in het belang van de Unie te handelen, overeenkomstig de door haar vastgestelde doelstellingen, zulks ingevolge artikel 13, lid 2, VEU.

88. In de tweede plaats moet erop worden gewezen dat de Raad zelf heeft toegegeven dat er alternatieven voor de vaststelling van een hybride besluit zijn, zoals de gelijktijdige vaststelling van twee afzonderlijke besluiten, het ene van de Raad en het andere van de vertegenwoordigers van de lidstaten.⁵⁷ De Raad en de lidstaten geven niettemin te kennen dat deze oplossing duidelijk minder de voorkeur geniet, omdat zij minder doeltreffend is en tot belangrijke praktische problemen kan leiden, met name op het punt van de afbakening van de bevoegdheden wanneer de overeenkomst, zoals het normale geval is bij overeenkomsten in de luchtvervoersector, een onlosmakelijk geheel vormt, zodat de bevoegdheden van de Unie en die van de lidstaten niet van elkaar gescheiden kunnen worden.

89. Wat dat aangaat, merk ik allereerst op dat redenen in verband met de doeltreffendheid of voorkeuren, niet de schending van de bij de Verdragen voorziene procedures kunnen rechtvaardigen. Het procedurele kader voor het onderhandelen over en het vaststellen van internationale overeenkomsten van de Unie is vastgesteld bij het Verdrag van Lissabon, waarbij onder meer de regel van de gekwalificeerde meerderheid als algemene regel is ingevoerd. De lidstaten hebben dit verdrag goedgekeurd en geratificeerd en zij zijn daaraan gebonden. Zij kunnen de door henzelf uitgevaardigde regels niet omzeilen of aan hun laars lappen om redenen van opportuniteit of doeltreffendheid.

90. Het juridische probleem dat in de onderhavige zaak rijst, houdt volgens mij geen verband met de omstandigheid dat de twee besluiten zodanig zijn vastgesteld dat zij onderling op elkaar zijn afgestemd of zelfs dat zij formeel in één enkele handeling zijn opgenomen. Het probleem is volgens mij de hybride aard van het bestreden besluit, dat tot gevolg heeft gehad dat de Raad heeft toegestaan dat in de procedure voor het vaststellen van een eigen handeling van de Unie een extern element is ingevoegd, waardoor daarvan oneigenlijk gebruik is gemaakt, en dat hij bovendien heeft deelgenomen aan de vaststelling van een handeling die niet onder zijn bevoegdheid valt, namelijk een besluit waarbij de lidstaten worden gemachtigd om de betrokken overeenkomsten voorlopig toe te passen. Voor zover uit een krachtens artikel 218 VWEU door de Raad vastgesteld besluit duidelijk zou blijken dat de procedures van de Unie, met name die voor de stemming, zijn geëerbiedigd en dat de Unie, voor zover het de haar toekomstige bevoegdheden betreft, een besluit heeft vastgesteld dat haar eigen besluit is als volwaardige speler op internationaal vlak, zou ik er geen enkel bezwaar tegen hebben dat dit besluit en een intergouvernementeel besluit van de lidstaten zodanig wordt vastgesteld dat deze onderling op elkaar worden afgestemd en formeel in één enkele handeling worden opgenomen.

91. Wat vervolgens de vraag naar de niet te scheiden bevoegdheden betreft, is het juist dat het Hof heeft benadrukt dat in dat soort gevallen de plicht tot nauwe samenwerking tussen de Unie en de lidstaten met klem geldt.⁵⁸ De Raad heeft echter niet uitgelegd waarom het in geval van twee onderling op elkaar afgestemde besluiten – te weten het ene van de Raad betreffende de voorlopige toepassing van de gemengde overeenkomsten door de Unie, voor zover de Unie bevoegd is, en het andere van de vertegenwoordigers van de lidstaten betreffende de voorlopige toepassing van dezelfde

57 — Het lijkt me voor de oplossing van de onderhavige zaak niet noodzakelijk om in te gaan op de door de Commissie opgeworpen, nogal gevoelige, vraag naar de mogelijkheid om de voorlopige toepassing van de betrokken overeenkomsten in de onderhavige zaak te verzekeren door een besluit van alleen de Raad, ondanks dat de onderliggende overeenkomsten van gemengde aard zijn. Deze vraag heeft mijns inziens immers geen weerslag op de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Daarmee blijven enkele rechtsvragen die duidelijk tijdens de procedure zijn gerezen, echter open. De Raad heeft in zijn geschriften uitgelegd dat er nooit de politieke wil is geweest om een besluit vast te stellen waarbij het de Unie wordt toegestaan om haar potentiële bevoegdheid volledig uit te oefenen, zelfs niet op het niveau van de voorlopige toepassing van de overeenkomsten. Een dergelijke keuze, die politiek van aard is, leidt echter onvermijdelijk tot een zekere mate van rechtsonzekerheid ten aanzien van de mogelijkheid om internationale overeenkomsten voorlopig toe te passen in de lidstaten waarin de voorlopige toepassing van internationale verdragen grondwettelijk niet is toegestaan of waarin die is onderworpen aan de toepassing van regels van nationaal recht. Hoewel ik mij bewust ben van de gevoeligheid van deze vraag, die de prerogatieven van de nationale parlementen zou kunnen raken, vraag ik mij evenwel af of de door de Commissie voorgestane oplossing – de voorlopige toepassing van de overeenkomsten door de Unie te laten waarborgen, voor zover zij onder haar bevoegdheden valt – juridisch niet de voorkeur zou moeten hebben. De voorlopige toepassing van die overeenkomsten „langs administratieve weg”, waarnaar de Raad en sommige lidstaten hebben verwezen, die plaatsvindt in de lidstaten waarin de voorlopige toepassing van internationale overeenkomsten problematisch is, lijkt in ieder geval op problemen in verband met de verenigbaarheid met de grondwettelijke eisen van die lidstaten te stuiten.

58 — Zie advies 1/94 (EU:C:1994:384, punt 109).

gemengde overeenkomst, voor zover de bij die overeenkomst regelde materies binnen hun bevoegdheid vallen – noodzakelijk zou zijn om stelselmatig te specificeren welke delen van de overeenkomst onder de bevoegdheid van de Unie vallen en welke onder die van de lidstaten. Ik merk overigens op dat een dergelijk specificatie in het hybride besluit niet voorkomt.

92. Tot slot hebben de krachtens artikel 218, lid 5, VWEU vastgestelde besluiten, anders dan de Raad en sommige regeringen stellen, niet een zuiver interne draagwijdte. Het feit dat zij aan de overeenkomstsluitende partijen worden betekend en dat zij bekend worden gemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, bewijst dat deze besluiten bedoeld zijn om ter kennis van zowel de overige partijen bij de internationale overeenkomst als derden in het algemeen te worden gebracht. Daar waar de vaststelling van dergelijke besluiten in de vorm van hybride besluiten de onafhankelijke internationale persoonlijkheid van de Unie kan verhelen, en dat terwijl zij een volwaardige partij bij de gemengde overeenkomst is, zoals ik er in punt 86 van deze conclusie op heb gewezen, kan die vaststelling mijns inziens dus ook problemen op het gebied van de rechtszekerheid in de betrekkingen tussen de partijen bij de internationale overeenkomst doen rijzen.

g) Conclusie

93. Uit een en ander volgt dat de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit in de vorm van een hybride besluit, artikel 218, leden 2, 5 en 8, VWEU heeft geschonden en in strijd met artikel 13, lid 2, VEU de grenzen van hem bij de Verdragen toegekende bevoegdheden heeft overschreden. Bijgevolg ben ik van mening dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard.

C – Instandhouding van de gevolgen van het nietig verklaarde besluit in de tijd

94. Overeenkomstig de wens van partijen en ter voorkoming van negatieve gevolgen voor de betrekkingen tussen de Unie en de derde landen die partij zijn bij de overeenkomsten ten aanzien waarvan bij het bestreden besluit reeds is beslist dat zij zullen worden ondertekend en voorlopig toegepast, ben ik van oordeel dat tegemoet moet worden gekomen aan het door partijen gedane verzoek aan het Hof om gebruik te maken van de hem bij artikel 264, tweede alinea, VWEU geboden mogelijkheid om de gevolgen van het nietig verklaarde besluit in de tijd in stand te laten tot aan de vaststelling van een nieuw besluit.

IV – Kosten

95. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Daar de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, krachtens hetwelk de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, zullen de interveniënten in het onderhavige geding hun eigen kosten dragen.

V – Conclusie

96. Gelet op de bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging te oordelen als volgt:

- „1) Besluit 2011/708/EU van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten van de Europese Unie, in het kader van de Raad bijeen, van 16 juni 2011 inzake de ondertekening, namens de Unie, en voorlopige toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen; en inzake de ondertekening, namens de

Unie, en voorlopige toepassing van de Aanvullende Overeenkomst tussen ten eerste, de Europese Unie en haar lidstaten, ten tweede, IJsland en ten derde, het Koninkrijk Noorwegen betreffende de toepassing van de Overeenkomst inzake luchtvervoer tussen ten eerste, de Verenigde Staten van Amerika, ten tweede, de Europese Unie en haar lidstaten, ten derde, IJsland en ten vierde, het Koninkrijk Noorwegen, wordt nietig verklaard.

- 2) De gevolgen van besluit 2011/708 worden in stand gehouden tot aan de vaststelling van een nieuw besluit.
- 3) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.
- 4) De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland alsook het Europees Parlement zullen hun eigen kosten dragen.”