



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

25 oktober 2017*

„Beroep tot nietigverklaring – Conclusies van de Raad van de Europese Unie betreffende de Wereldradiocommunicatieconferentie 2015 van de Internationale Unie voor Telecommunicatie – Artikel 218, lid 9, VWEU – Afwijking van de voorgeschreven rechtsvorm – Geen vermelding van de rechtsgrondslag”

In zaak C-687/15,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 17 december 2015,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Nicolae en F. Erlbacher als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door I. Šulce, J.-P. Hix en O. Segnana als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en M. Hedvábná als gemachtigden,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze en K. Stranz als gemachtigden,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda en D. Colas als gemachtigden,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Brodie, M. Holt en D. Robertson als gemachtigden, bijgestaan door J. Holmes, barrister,

intervenienten,

wijst

* Procestaal: Engels.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits en C. Vajda, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (rapporteur), S. Rodin en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 mei 2017,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 september 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof om nietigverklaring van de conclusies van de Raad van de Europese Unie over de Wereldradiocommunicatieconferentie 2015 (WRC-15) van de Internationale Unie voor Telecommunicatie (ITU) (hierna: „bestreden handeling”), die op 26 oktober 2015 zijn vastgesteld tijdens de in Luxemburg gehouden 3419e zitting van de Raad.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 2 De ITU is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties, die verantwoordelijk is voor de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Blijkens met name artikel 1 van haar statuut worden in het kader van de ITU het radiospectrum en de satellietbanen wereldwijd toegewezen en de technische voorschriften uitgewerkt om de netwerken en technologieën onderling te kunnen verbinden.
- 3 Volgens artikel 2 van het statuut van de ITU bestaat de ITU uit lidstaten en sectorleden. Thans zijn 193 staten lid van de ITU, waaronder alle lidstaten van de Unie. De Unie zelf is „sectorlid”.
- 4 Artikel 3 van het statuut van de ITU draagt het opschrift „Rechten en verplichtingen van de lidstaten en sectorleden” en bepaalt:

„1 De lidstaten en sectorleden hebben de in dit statuut en in het verdrag genoemde rechten en verplichtingen.

[...]

3 Ten aanzien van hun deelname aan de activiteiten van de [ITU] zijn de sectorleden bevoegd volledig aan de activiteiten van de sector waarvan zij lid zijn, deel te nemen, onverminderd de relevante bepalingen van dit statuut en van het verdrag:

[...]

- b) zij zijn bevoegd, met inachtneming van de desbetreffende bepalingen van het verdrag en van de in dit verband door de plenipotenciaire conferentie aangenomen relevante besluiten, deel te nemen aan de aanneming van vraagstukken en aanbevelingen en bij besluiten inzake de werkmethoden en -procedures van de desbetreffende sector.”
- 5 Artikel 4 van het statuut van de ITU met het opschrift „Akten van de [ITU]” bepaalt:
- „1 De akten van de [ITU] zijn:
- dit statuut van de [ITU],
 - het verdrag van de [ITU], en
 - de administratieve reglementen.
- [...]
- 3 De bepalingen van zowel dit statuut als van het verdrag worden verder aangevuld door die van de hierna genoemde administratieve reglementen, die het gebruik van de telecommunicatie reglementeren en bindend zijn voor alle lidstaten:
- [...]
- het radioreglement.
- [...]”
- 6 Artikel 13 van het statuut van de ITU met het opschrift „Radiocommunicatieconferenties en radiocommunicatie-assemblees” bepaalt:
- „1 Een mondiale radiocommunicatieconferentie kan het radioreglement gedeeltelijk of, in uitzonderlijke gevallen, volledig herzien en kan elke aangelegenheid van mondiale aard behandelen die binnen haar bevoegdheid valt en betrekking heeft op haar agenda; de overige taken van de conferentie zijn vermeld in het verdrag.
- 2 Mondiale radiocommunicatieconferenties worden normaliter eens in de drie of vier jaar bijeengeroepen; overeenkomstig de toepassing van de desbetreffende bepalingen van het verdrag hoeft een dergelijke conferentie evenwel niet bijeen te worden geroepen of kan een extra conferentie worden bijeengeroepen.
- [...]”

Unierecht

- 7 Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 33), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 37) (hierna: „kaderrichtlijn”), is vastgesteld op de grondslag van artikel 95 EG.

- 8 Artikel 8 bis van de kaderrichtlijn heeft als opschrift „Strategische planning en coördinatie van het radiospectrumbeleid” en bepaalt in lid 4:

„Wanneer dit nodig is om de effectieve coördinatie van de belangen van de Europese Gemeenschap in internationale organisaties die bevoegd zijn voor radiospectrumaangelegenheden te garanderen, kan de Commissie, zoveel mogelijk rekening houdend met het advies van de [Beleidsgroep Radiospectrum (RSPG)], het Europees Parlement en de Raad voorstellen doen voor gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen.”

- 9 Artikel 9 van deze richtlijn draagt het opschrift „Beheer van de radiofrequenties voor elektronischecommunicatiediensten” en bepaalt in lid 1, tweede alinea:

„Bij de toepassing van dit artikel eerbiedigen de lidstaten de desbetreffende internationale overeenkomsten, met inbegrip van de radioregelgeving [...], en mogen zij overwegingen van openbare orde in aanmerking nemen.”

- 10 Ook beschikking nr. 676/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een regelgevingskader voor het radiospectrumbeleid in de Europese Gemeenschap (radiospectrumbeschikking) (PB 2002, L 108, blz. 1) is vastgesteld op de grondslag van artikel 95 EG. Artikel 1, lid 1, van deze beschikking luidt als volgt:

„Deze beschikking heeft tot doel een beleids- en wetgevingskader in de Gemeenschap tot stand te brengen met het oog op het garanderen van de coördinatie van de beleidsaanpak en, in voorkomend geval, de harmonisatie van de voorwaarden inzake beschikbaarheid en efficiënt gebruik van het radiospectrum die vereist zijn voor het tot stand brengen en het functioneren van de interne markt op communautaire beleidsterreinen zoals elektronische communicatie, vervoer, en onderzoek en ontwikkeling (O & O).”

- 11 Besluit nr. 243/2012/EU van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 tot vaststelling van een meerjarenprogramma voor het radiospectrumbeleid (PB 2012, L 81, blz. 7) is vastgesteld op de grondslag van artikel 114 VWEU. Artikel 1 van dit besluit heeft als opschrift „Doel en toepassingsgebied” en bepaalt in lid 1:

„Dit besluit stelt een meerjarenprogramma in voor het radiospectrumbeleid ten behoeve van het strategisch plannen en harmoniseren van het spectrumgebruik teneinde de werking van de interne markt te waarborgen op de beleidsterreinen van de Unie die spectrumgebruik met zich brengen, zoals de beleidsterreinen elektronische communicatie, onderzoek, technologische ontwikkeling en ruimtevaart, vervoer, energie en audiovisuele aangelegenheden.”

- 12 Artikel 10 van besluit nr. 243/2012 draagt het opschrift „Internationale onderhandelingen” en bepaalt in lid 1:

„Bij internationale onderhandelingen over spectrumaangelegenheden gelden de volgende beginselen:

- a) indien het onderwerp van de internationale onderhandelingen binnen de bevoegdheid van de Unie valt, wordt het standpunt van de Unie vastgesteld in overeenstemming met het uniale recht;
- b) indien het onderwerp van de internationale onderhandelingen gedeeltelijk binnen de bevoegdheid van de Unie en gedeeltelijk binnen de bevoegdheid van de lidstaten valt, streven de Unie en de lidstaten naar een gemeenschappelijk standpunt overeenkomstig de vereisten van het beginsel van oprechte samenwerking.

Voor de toepassing van punt b) van de eerste alinea werken de Unie en de lidstaten samen overeenkomstig het beginsel van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie en haar lidstaten.”

Voorgeschiedenis van het geding en bestreden handeling

13 De WRC-15 heeft plaatsgevonden in Genève (Zwitserland) van 2 tot en met 27 november 2015. Overeengekomen was dat het radioreglement herzien zou worden.

14 Op 29 mei 2015 had de Commissie bij de Raad krachtens artikel 114 juncto artikel 218, lid 9, VWEU een voorstel ingediend voor een besluit van de Raad betreffende het namens de Europese Unie op de WRC-15 in te nemen standpunt [COM(2015) 234 final]. Artikel 1 van dit voorstel luidt:

„De lidstaten die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie nemen deel aan de onderhandelingen over de herziening van het radioreglement die op de [WRC-15] worden gevoerd.

De tijdens de onderhandelingen en de goedkeuring van de herzieningen van het radioreglement namens de Unie in te nemen standpunten zijn vastgesteld in de bijlage bij dit besluit.

Indien op de [WRC-15] betreffende de in de bijlage genoemde zaken nieuwe voorstellen worden gedaan waarover nog geen standpunt van de Unie bestaat, wordt het standpunt van de Unie via coördinatie ter plaatse bepaald voordat de [WRC-15] overgaat tot goedkeuring van herzieningen van het radioreglement. In dergelijke gevallen strookt het standpunt van de Unie met de beginselen in de bijlage bij dit besluit.”

15 De bijlage bij dat voorstel voor een besluit van de Raad luidt als volgt:

„Bij de onderhandelingen over en de goedkeuring van herzieningen van het radioreglement van de ITU op de WRC-15 dienen namens de Unie de volgende standpunten te worden ingenomen:

1. Bij agendapunt 1.1:

- de frequentieband 1452-1492 MHz alsmede de aangrenzende frequentiebanden 1427-1452 MHz en 1492-1518 MHz aanwijzen voor internationale mobiele telecommunicatie, waarbij passieve diensten in het bereik onder de 1427 MHz worden beschermd;
- de frequentieband 3400-3800 MHz op co-primaire basis toewijzen aan mobiele diensten en deze band aanwijzen voor internationale mobiele telecommunicatie;
- de toewijzing op co-primaire basis van de frequentieband 470-694 MHz in Europa aan mobiele diensten afwijzen;
- de frequentiebanden 5350-5470 MHz en 5725-5850 MHz niet op co-primaire basis toewijzen aan mobiele diensten, en deze frequentiebanden en de frequentieband 5850-5925 MHz evenmin aanwijzen voor IMT, waarbij verder onderzoek wat betreft deze drie frequentiebanden dient te worden verricht teneinde het gebruik ervan voor Radio Local Area Networks in overweging te nemen, en waarbij wordt gewaarborgd dat het primaire gebruik ervan in elk geval wordt beschermd.

2. Bij agendapunt 1.2:
- beschermingsniveaus vastleggen voor omroepdiensten in het bereik onder de 694 MHz op basis van de resultaten van door de Europese Conferentie van post- en telecommunicatieadministraties (CEPT) verricht onderzoek, en de onderste rand van de frequentieband vastleggen op 694 MHz;
 - geen aanvullende beperkingen opleggen voor de bescherming van omroepdiensten op de frequentieband 694-790 MHz, maar aanvaarden dat maatregelen worden goedgekeurd waarmee de evenwichtige co-existentie van draadloze breedband en het huidige gebruik van radionavigatiesystemen voor de luchtvaart aan de oostgrenzen van de [Unie] op de frequentieband 694-790 MHz wordt gewaarborgd.
3. Bij agendapunt 1.18 de frequentieband 77,5-78 GHz toewijzen aan radiolocatiediensten en het gebruik van die frequentieband voor radarapparatuur voor motorvoertuigen waarborgen, waarbij geen buitensporige beperkingen mogen worden ingevoerd, maar moet worden erkend dat de bescherming van radioastronomiestations gehandhaafd moet blijven.
4. Bij agendapunt 10 dient een agendapunt voor de [wereldradiocommunicatieconferentie (WRC-19)] te worden ondersteund waarin de behoefte aan spectrum voor mobiele 5G-systemen aan de orde komt, waarbij het accent ten aanzien van het bereik boven de 6 GHz wordt gelegd op nieuwe toewijzingen en een gemeenschappelijke benadering met het oog op voorafgaand aan de WRC-19 uit te voeren desbetreffende compatibiliteitsstudies.
5. Bij onderhandelingen op de WRC-15 over elke relevante wijziging van het radioreglement van de ITU waarborgen dat het [Unie]recht wordt nageleefd, en met name de beginselen van artikel 9 van [de kaderrichtlijn] en [besluit nr. 243/2012] in acht worden genomen, en dat de te verwachten ontwikkeling ervan niet wordt geschaad.”
- 16 Na besprekingen in de Raad heeft deze instelling de bestreden handeling vastgesteld, die luidt als volgt:

„DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

1. HERINNEREND AAN HET VOLGENDE

- a) [beschikking nr. 676/2002];
- b) de bepalingen van de [kaderrichtlijn], met name artikel 8 bis, lid 4;
- c) [besluit nr. 243/2012];
- d) de conclusies van de Raad over de Europese standpunten voor de wereldradiocommunicatieconferenties van 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 en 2012;
- e) het belang van draadloze technologieën die het spectrum gebruiken om de [beleidsdoelen van de Unie] te bereiken in het kader van het vlaggenschipinitiatief ‚Een digitale agenda voor Europa’ van de EU 2020-strategie, dat moet uitmonden in snel breedbandinternet en in duurzame economische en sociale voordelen van een eengemaakte digitale markt;
- f) de conclusies van de Raad van 31 mei 2010 over een digitale agenda voor Europa;

2. WIJZEND OP

- het advies van februari 2015 van de [RSPG] over gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen voor de WRC-15;

3. SPREEKT ZIJN BREDE STEUN UIT VOOR de volgende doelstellingen die dienen te worden verwezenlijkt tijdens [de] WRC-15 met het oog op een succesvolle tenuitvoerlegging van het desbetreffende beleid van de Unie:

a) Wat betreft agendapunt 1.1:

- i. de frequentieband 1452-1492 MHz alsmede [...] de aangrenzende frequentiebanden 1427-1452 MHz en 1492-1518 MHz aanwijzen voor internationale mobiele telecommunicatie (IMT), waarbij passieve diensten in het bereik onder de 1427 MHz worden beschermd. Met die aanwijzing worden die frequentiebanden niet uitgesloten van gebruik in toepassingen, waaronder defensie, in diensten waarvoor zij zijn toegewezen, en wordt evenmin prioriteit in de radioregelgeving vastgesteld;
- ii. de frequentieband 3400-3800 MHz op co-primaire basis toewijzen aan de mobiele diensten en aanwijzen voor IMT, daarbij rekening houdend met de belangrijke rol van deze frequentieband voor satellietcommunicatie;
- iii. steun verlenen aan het [niet wijzigen] van de toewijzingen in de frequentieband 470-694 MHz in Europa;
- iv. de frequentiebanden 5350-5470 MHz en 5725-5850 MHz niet op co-primaire basis toewijzen aan mobiele diensten, en deze frequentiebanden en de frequentieband 5850-5925 MHz evenmin aanwijzen voor IMT, waarbij verder onderzoek naar deze drie frequentiebanden dient te worden verricht met het oog op eventueel gebruik voor Radio Local Area Networks en waarbij wordt gewaarborgd dat het primaire gebruik ervan in elk geval wordt beschermd.

b) Wat betreft agendapunt 1.2:

- i. de onderste rand van de frequentieband vastleggen op 694 MHz en steunen van de ITU-R-aanbevelingen voor beschermingsniveaus voor omroepdiensten in het bereik onder 694 MHz op basis van de resultaten van door de Europese Conferentie van post- en telecommunicatieadministraties (CEPT) verricht onderzoek;
- ii. evenwichtige co-existentie waarborgen van draadloze breedband en omroepdiensten, en geen aanvullende beperkingen opleggen die verder gaan dan de GE-06-overeenkomst voor de bescherming van omroepdiensten op de frequentieband 694-790 MHz;
- iii. evenwichtige toegang waarborgen tussen mobiele diensten en ARNS (luchtvaartradienavigatiediensten) aan de grenzen van de oostelijke lidstaten, teneinde het gebruik van mobiele diensten in alle [landen van de Unie] te faciliteren door middel van passende bepalingen in de radioregelgeving, en tegelijkertijd de kleinste doeltreffende scheidingsafstand tussen ARNS en IMT te begunstigen en de rechten van de oostelijke EU-lidstaten op dit punt te steunen.

c) Wat betreft agendapunt 1.18: de frequentieband 77,5-78 GHz toewijzen aan radiolocatiediensten om het gebruik van die frequentieband voor radarapparatuur voor motorvoertuigen te faciliteren, waarbij geen buitensporige beperkingen mogen worden ingevoerd, en erkennen dat de bescherming van radioastronomiestations gehandhaafd moet blijven;

d) Wat betreft agendapunt 10: een agendapunt voor de WRC-19 ondersteunen waarin de behoefte aan spectrum voor mobiele 5G-systemen aan de orde komt, waarbij het accent ten aanzien van het bereik boven de 6 GHz wordt gelegd op nieuwe toewijzingen en een gemeenschappelijke benadering met het oog op voorafgaand aan de WRC-19 uit te voeren compatibiliteitsstudies;

4. VERZOEKT DE LIDSTATEN OM:

- de in [punt] 3 vervatte doelstellingen te verwezenlijken en de beginselen van [besluit nr. 243/2012] in acht te nemen bij de onderhandelingen over desbetreffende wijzigingen in [het ITU-radioreglement] tijdens de WRC-15.

5. VERZOEKT DE COMMISSIE:

- spoedig verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad over de resultaten van de WRC-15 en over de middelen die ervoor moeten zorgen dat bij de Europese voorbereiding van de volgende conferentie, die in 2019 plaatsvindt (WRC-19), de beleidsmaatregelen en beginselen van de Unie ten volle worden ondersteund.”

17 Toen de bestreden handeling werd vastgesteld, heeft de Commissie de volgende verklaring afgelegd, die is opgenomen in de notulen van de zitting van de Raad:

„De Commissie betreurt het dat de Raad conclusies heeft vastgesteld ter voorbereiding van de [WRC-2015], in plaats van overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU, een besluit vast te stellen. Volgens de Commissie is deze handelwijze in strijd met het Verdrag en met de jurisprudentie van het Hof [...]. De Commissie behoudt zich wat dat betreft al haar rechten voor.”

Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

18 De Commissie verzoekt het Hof:

- de bestreden handeling nietig te verklaren, en
- de Raad in de kosten te verwijzen.

19 De Raad verzoekt het Hof:

- het beroep in zijn geheel te verwerpen, en
- de Commissie in de kosten te verwijzen.

20 De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

Ontvankelijkheid van de middelen van de interveniërende lidstaten

21 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie één middel aan, namelijk dat de Raad, door in plaats van een besluit, zoals was voorgesteld door de Commissie, de bestreden handeling vast te stellen, in strijd heeft gehandeld met artikel 218, lid 9, VWEU.

22 In hun memories in interventie voeren de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek middelen aan ter betwisting van de toepasselijkheid van artikel 218, lid 9, VWEU op het onderhavige geval, waarbij zij met name betogen dat de Unie niet over de vereiste externe bevoegdheid beschikt om de Raad overeenkomstig die bepaling de namens de Unie in te nemen standpunten over de in de bestreden handeling bedoelde agendapunten van de WRC-15 te kunnen laten vaststellen.

23 Een partij die krachtens artikel 40 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie is toegelaten tot interventie in een bij het Hof aanhangig geding mag evenwel het voorwerp van dat geding, zoals dat is omschreven in de conclusies en de middelen van de hoofdpartijen, niet wijzigen.

Derhalve zijn alleen de argumenten van een interveniënt die passen binnen het door die conclusies en die middelen afgebakende kader, ontvankelijk (zie met name arrest van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, EU:C:2014:2258, punt 27).

- 24 Tussen de hoofdpartijen staat vast dat artikel 218, lid 9, VWEU van toepassing is op het onderhavige geval. Het voorwerp van het geding, zoals dat is omschreven in de conclusies en de middelen van de hoofdpartijen, betreft uitsluitend de vraag of de bestreden handeling is vastgesteld in overeenstemming met de in die bepaling neergelegde formele en procedurele vereisten. De in punt 22 van het onderhavige arrest bedoelde middelen van de interveniërende lidstaten moeten dus meteen niet-ontvankelijk worden verklaard.

Enig middel

Argumenten van partijen

- 25 Volgens de Commissie heeft de Raad, door conclusies vast te stellen, en niet een besluit, artikel 218, lid 9, VWEU geschonden.
- 26 De Commissie wijst erop dat de Raad bij de vaststelling van een besluit op grond van artikel 218, lid 9, VWEU beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Betoogd wordt dat de te volgen stemprocedure bij de vaststelling van een handeling zoals conclusies van de Raad in de praktijk echter onderwerp van discussie is tussen de instellingen van de Unie, en dat de Raad meermaals heeft gesteld dat dergelijke handelingen bij consensus worden vastgesteld, met als gevolg dat geen vaststelling kan plaatsvinden als een lidstaat zich hiertegen verzet. Volgens de Commissie verdraagt de geschetste procedure zich niet met de Verdragen. Haars inziens volgt uit artikel 16, lid 3, VEU, dat bepaalt dat „[t]enzij in de Verdragen anders is bepaald, [...] de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen [besluit]”, immers dat dergelijke handelingen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moeten worden vastgesteld. Zij voert aan dat uit de onderhavige zaak blijkt dat het streven naar consensus, in plaats van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, kan leiden tot een andere uitkomst, die het beleid van de Unie negatief beïnvloedt.
- 27 De Commissie merkt in dit verband namelijk op dat de bepalingen van de bestreden handeling afwijken van haar voorstel van 29 mei 2015. Aangevoerd wordt dat de meeste wijzigingen juist zijn aangebracht om ervoor te zorgen dat de inhoud van de bestreden handeling overeenkomt met de vorm die de Raad heeft gekozen. Zo vermeldt de bestreden handeling om te beginnen niet op welke rechtsgrondslag zij berust. De Commissie is het op dit punt niet eens met de Raad en meent dat geen sprake is van een zuiver formeel gebrek. Voorts maakt de Raad geen gebruik van uitvoerige overwegingen om toe te lichten waarom de handeling wordt vastgesteld, maar is slechts sprake van het „herinneren aan” een reeks op het desbetreffende gebied vastgestelde handelingen van de Unie. Ten slotte stelt de Commissie dat uit de bestreden handeling niet volgt dat de lidstaten, die gezamenlijk optreden in het belang van de Unie, op de WRC-15 bepaalde standpunten „innemen”, maar dat de Raad „zijn brede steun uitspreekt voor” de doelstellingen die dienen te worden verwezenlijkt bij de op de WRC-15 te voeren onderhandelingen, en „de lidstaten verzoekt om” tijdens die onderhandelingen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.
- 28 Door aldus te handelen is de Raad er volgens de Commissie niet in geslaagd om te komen tot duidelijke en bindende standpunten waaraan de lidstaten zich bij hun deelname aan de WRC-15 moesten houden, door gezamenlijk op te treden in het belang van de Unie, maar was er veeleer sprake van een verplichting om zich tot het uiterste in te spannen. Een dergelijke verplichting is echter niet geschikt om te komen tot een krachtige en gezamenlijke externe vertegenwoordiging van de Unie op het internationale toneel, zodat de in de Verdragen neergelegde doelstellingen niet kunnen worden gerealiseerd, aldus de Commissie.

- 29 De Raad betoogt dat hij op basis van een voorstel van de Commissie dat artikel 218, lid 9, VWEU als rechtsgrondslag heeft, tot een bindend standpunt van de Unie voor de WRC-15 is gekomen en dit in overeenstemming met die bepaling.
- 30 Gesteld wordt dat de bestreden handeling immers duidelijk de prioriteiten van de Unie bevat voor alle agendapunten van de WRC-15 die worden genoemd in de bijlage bij het voorstel van de Commissie van 29 mei 2015, en dat de in de bestreden handeling ingenomen standpunten bindend zijn.
- 31 Met betrekking tot het vermeende ontbreken van een rechtsgrondslag voert de Raad aan dat hooguit sprake is van een zuiver formeel gebrek dat niet kan leiden tot nietigverklaring van de bestreden handeling, en merkt hij dienaangaande op dat de Commissie niet ter discussie stelt dat artikel 218, lid 9, VWEU de toepasselijke procedurele rechtsgrondslag en artikel 114 VWEU de materiële rechtsgrondslag is.
- 32 Wat de stemprocedure betreft, betoogt de Raad dat het bestreden besluit in beginsel weliswaar moest worden vastgesteld met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, maar dat de omstandigheid dat binnen de Raad eenparigheid van stemmen kon worden bereikt om die handeling vast te stellen niet impliceert dat de Raad zich niet heeft gehouden aan de procedure van artikel 218, lid 9, VWEU. De Raad voegt hieraan toe dat uit artikel 293, lid 1, VWEU volgt dat hij met eenparigheid van stemmen moest beslissen, aangezien de Commissie tijdens de besprekingen in de aanloop naar de vaststelling van het standpunt van de Unie haar voorstel van 29 mei 2015 niet heeft gewijzigd om rekening te houden met de wijzigingen waarover de Raad het bijna eens was geworden.
- 33 De Raad wijst erop dat hij bepaalde handelingen die rechtsgevolgen hebben of beogen te hebben, soms de vorm geeft van conclusies, maar dat dan aan de in de Verdragen neergelegde procedurele vereisten moet worden voldaan in overeenstemming met de toepasselijke rechtsgrondslag.
- 34 Deze instelling is het niet eens met de Commissie en meent dat uit het feit dat de bestreden handeling afwijkt van het door de Commissie op 29 mei 2015 ingediende voorstel geenszins blijkt dat het streven naar consensus, in plaats van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, kan leiden tot een andere uitkomst, die het beleid van de Unie negatief beïnvloedt.
- 35 Voorts wijst de Raad erop dat hetgeen de Commissie aanvoert in haar grief met betrekking tot de vorm van de bestreden handeling, zich niet verdraagt met de vaste praktijk van de Raad ter voorbereiding van het standpunt van de Unie op eerdere wereldradiocommunicatieconferenties. Volgens de Raad zou de door de Commissie voorgestane uitlegging van de Verdragen de behartiging van de belangen van de Unie op het internationale toneel aanzienlijk bemoeilijken en het in de Verdragen neergelegde institutionele evenwicht verstoren.

Beoordeling door het Hof

- 36 Met haar enige middel betoogt de Commissie in wezen dat de Raad artikel 218, lid 9, VWEU heeft geschonden door conclusies over de WRC-15 vast te stellen, en niet een besluit zoals door de Commissie op 29 mei 2015 was voorgesteld. Zij verwijt de Raad ook dat de rechtsgrondslag van de bestreden handeling niet is vermeld.
- 37 Artikel 218, lid 9, VWEU bepaalt dat „[d]e Raad [...], op voorstel van de Commissie [...], een besluit vast[stelt] [...] 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 de overeenkomst”.

- 38 Door de bestreden handeling de vorm van conclusies te geven heeft de Raad voor de handeling dus gebruikgemaakt van een andere vorm dan die welke in die bepaling wordt genoemd.
- 39 De Raad betoogt echter dat hij op grond van het Verdrag mag kiezen welke vorm een krachtens artikel 218, lid 9, VWEU vastgesteld besluit heeft, en dat hij in het onderhavige geval, in de vorm van conclusies, materieel een besluit heeft vastgesteld. Verder meent hij dat het ontbreken van de rechtsgrondslag van de bestreden handeling geen wezenlijk gebrek is.
- 40 Wat in de eerste plaats de vorm van de bestreden handeling betreft, dient eraan te worden herinnerd dat de Verdragen een stelsel van verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende instellingen van de Unie hebben ingevoerd, waarbij aan elke instelling binnen de institutionele structuur van de Unie ter verwezenlijking van de aan de Unie opgedragen doelstellingen haar eigen taak wordt toebedeeld. Zo bepaalt artikel 13, lid 2, VEU dat iedere instelling van de Unie handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. In deze bepaling komt het beginsel van het institutionele evenwicht tot uitdrukking, dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie en dat gebiedt dat elke instelling bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen eerbiedigt (arrest van 28 juli 2016, Raad/Commissie, C-660/13, EU:C:2016:616, punten 31 en 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 41 Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat, aangezien de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie zijn neergelegd in de Verdragen en de lidstaten of de instellingen zelf daarvan niet naar goedvinden mogen afwijken, dus alleen de Verdragen in bijzondere gevallen een instelling de bevoegdheid kunnen verlenen om een in die Verdragen neergelegde besluitvormingsprocedure te wijzigen (arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 149).
- 42 In casu moet er ten eerste op worden gewezen dat, anders dan de Raad betoogt, de praktijk van de instellingen, en wat met name deze zaak betreft een vermeende vaste praktijk ter voorbereiding van het standpunt van de Unie op wereldradiocommunicatieconferenties middels conclusies, waarop de door de Commissie in het onderhavige beroep verdedigde zienswijze haaks zou staan, de door de instellingen na te leven regels van de Verdragen niet kan wijzigen. Het is immers vaste rechtspraak dat een gewone praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften kan afwijken en dus geen precedent kan creëren dat de instellingen van de Unie bindt [zie in die zin arrest van 6 mei 2008, Parlement/Raad, C-133/06, EU:C:2008:257, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en advies 1/08 (Akkoorden voor de wijziging van de lijsten van specifieke verbintenissen krachtens de GATS) van 30 november 2009, EU:C:2009:739, punt 172 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 43 Ten tweede moet met betrekking tot het op punt 9 van het arrest van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, EU:C:1981:264), gebaseerde betoog van de Raad dat de vorm waarin handelingen of besluiten zijn gegoten in beginsel van geen belang is voor de vraag of zij beogen rechtsgevolgen in het leven te roepen, worden vastgesteld dat de in dat arrest ontwikkelde rechtspraak relevant is voor de beoordeling of een handeling vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring. Uit die rechtspraak kan echter geenszins worden afgeleid dat de instellingen van de Unie bij de vaststelling van een handeling mogen afwijken van de vorm waarin de desbetreffende verdragsbepaling voorziet.
- 44 De omstandigheid dat een instelling van de Unie afwijkt van de in de Verdragen voorgeschreven rechtsvorm levert een schending van wezenlijke vormvoorschriften op die de nietigverklaring van de aan de orde zijnde handeling kan meebrengen, aangezien die afwijking twijfel kan scheppen over de aard van die handeling of de bij de vaststelling ervan te volgen procedure, waardoor de rechtszekerheid in gevaar wordt gebracht.

- 45 In het onderhavige geval leidt het feit dat de bestreden handeling de vorm van conclusies heeft gekregen, tot onzekerheid over de juridische aard en strekking van die handeling. Zoals ook de advocaat-generaal in de punten 69 tot en met 72 van zijn conclusie heeft aangegeven, is het immers zo dat volgens de Raad de aan de orde zijnde handeling „in wezen” een besluit van de Raad is waarbij het namens de Unie op de WRC-15 in te nemen standpunt wordt vastgesteld, terwijl de Tsjechische Republiek en de Franse Republiek stellen dat de handeling een gemeenschappelijk standpunt van de Unie en de lidstaten is, en het volgens de Bondsrepubliek Duitsland gaat om een in de vorm van conclusies van de Raad vastgesteld standpunt ten aanzien waarvan coördinatie tussen alle lidstaten heeft plaatsgevonden. Bovendien betoogt de Raad dat de bestreden handeling bindend is, terwijl de Tsjechische Republiek van mening is dat uitsluitend bepaalde delen van de handeling, die betrekking hebben op aspecten die volgens deze lidstaat onder de bevoegdheid van de Unie vallen, juridisch bindend zijn, en de Bondsrepubliek Duitsland stelt dat het om niet bindende conclusies gaat. De Commissie voert aan dat de Raad, door de bestreden handeling de vorm van conclusies te geven, een rechtsvorm heeft gekozen die in het algemeen wordt gebruikt voor niet-bindende handelingen.
- 46 Ook de in de bestreden handeling gebruikte bewoordingen dragen bij aan de onzekerheid. Waar in het voorstel van de Commissie van 29 mei 2015 nog sprake was van een „besluit van de Raad” betreffende het „namens de [...] Unie [...] in te nemen” standpunt op de WRC-15, wordt in de bestreden handeling van de Raad in punt 3 immers aangegeven dat de Raad „zijn brede steun uit[spreekt] voor” een reeks doelstellingen die tijdens de WRC-15 dienen te worden verwezenlijkt met het oog op een succesvolle tenuitvoerlegging van het desbetreffende beleid van de Unie, en staat er in punt 4 te lezen dat de Raad „de lidstaten [verzoekt] om” die doelstellingen te verwezenlijken en de beginselen van besluit nr. 243/2012 in acht te nemen bij de onderhandelingen over desbetreffende wijzigingen in het radioreglement van de ITU tijdens de WRC-15. Zoals de Commissie opmerkt, valt het gebruik van dergelijke bewoordingen niet te rijmen met het bindende karakter dat een besluit van een instelling van de Unie krachtens artikel 288 VWEU moet hebben. Bovendien blijkt nergens uit de bestreden handeling dat de lidstaten „namens de Unie” op de WRC-15 een standpunt dienen in te nemen, hoewel artikel 218, lid 9, VWEU dit voorschrijft.
- 47 Vastgesteld moet dan ook worden dat de Raad, door conclusies over de WRC-15 vast te stellen, en niet een besluit, zoals is voorgeschreven in artikel 218, lid 9, VWEU, de wezenlijke vormvoorschriften van die bepaling heeft geschonden.
- 48 Wat in de tweede plaats de omstandigheid betreft dat de bestreden handeling niet vermeldt op welke rechtsgrondslag zij is gebaseerd, moet om te beginnen worden opgemerkt dat de vermelding van de rechtsgrondslag is vereist in het licht van het beginsel van bevoegdheidstoedeling zoals neergelegd in artikel 5, lid 2, VEU, volgens hetwelk de Unie enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, zowel bij het interne als bij het internationale optreden van de Unie [zie in die zin advies 2/94 (Toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM) van 28 maart 1996, EU:C:1996:140, punt 24, en arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 46].
- 49 De keuze van de juiste rechtsgrondslag is immers van constitutioneel belang aangezien de Unie slechts toegewezen bevoegdheden heeft en de door haar vastgestelde handelingen dus moet baseren op de bepalingen van het VWEU die haar daadwerkelijk hiertoe machtigen [advies 1/15 (PNR-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 71].
- 50 Voorts is de vermelding van de rechtsgrondslag 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 (zie in die zin arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 48).

- 51 In deze zaak kan de vermelding van de rechtsgrondslag gevolgen hebben voor de bevoegdheden van de Commissie en de Raad en voor hun rol in de procedure tot vaststelling van de bestreden handeling. De vermelding van de rechtsgrondslag is ook noodzakelijk om de stemprocedure binnen de Raad te bepalen (zie naar analogie arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 48). Met name betreft de bestreden handeling geen van de in artikel 218, lid 8, tweede alinea, VWEU genoemde gevallen, zodat de Raad die handeling in beginsel overeenkomstig artikel 218, lid 8, eerste alinea, juncto lid 9, VWEU met gekwalificeerde meerderheid van stemmen had moeten vaststellen (zie in die zin arrest van 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 66).
- 52 Verder moet in herinnering worden geroepen dat de vermelding van de rechtsgrondslag is vereist in het licht van de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU. Deze verplichting, die haar rechtvaardiging in het bijzonder vindt in de rechterlijke toetsing die het Hof moet kunnen uitoefenen, dient in beginsel te gelden voor iedere handeling van de Unie met rechtsgevolgen (zie in die zin arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punten 42 en 45).
- 53 Ten slotte dient ingevolge het rechtszekerheidsbeginsel elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, haar verbindendheid te ontleen aan een Unierechtelijke bepaling die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling dient te worden verricht (arrest van 14 juni 2016, Commissie/McBride e.a., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punt 47).
- 54 In het onderhavige geval is de bestreden handeling een handeling van de Unie, aangezien zij door de Raad is vastgesteld en rechtsgevolgen in het leven roept. Deze handeling bevat namelijk de doelstellingen ten aanzien waarvan de lidstaten wordt verzocht om deze te verwezenlijken op de WRC-15. De Raad had in de bestreden handeling dus moeten vermelden op welke materiële en procedurele rechtsgrondslag de handeling berust.
- 55 Hoewel, zoals de Raad betoogt, het ontbreken van een verwijzing naar een bepaalde verdragsbepaling nog geen wezenlijk gebrek hoeft te zijn, mits de rechtsgrondslag van een handeling aan de hand van andere gegevens kan worden bepaald, is het bovendien zo dat een uitdrukkelijke verwijzing noodzakelijk is wanneer de betrokkenen en het Hof anders in onzekerheid worden gelaten omtrent de juiste rechtsgrondslag (zie met name arrest van 14 juni 2016, Commissie/McBride e.a., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punt 48).
- 56 In casu heeft de Raad echter niet de rechtsgrondslag van de bestreden handeling vermeld, maar in punt 1 van de handeling slechts herinnerd aan het relevante juridische kader en de institutionele praktijk van de Raad en in punt 2 gewezen op het advies van de RSPG van februari 2015 over gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen voor de WRC-15. Uit deze constatering en de in punt 46 van het onderhavige arrest gedane constatering volgt dat nergens in de bestreden handeling blijkt welke materiële en procedurele rechtsgrondslag de handeling heeft.
- 57 Het is dus niet duidelijk welke rechtsgrondslag de bestreden handeling heeft. Anders dan de Raad betoogt, kan het niet vermelden van een rechtsgrondslag in de bestreden handeling dan ook niet worden aangemerkt als een zuiver formeel gebrek (zie in die zin arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punten 60 en 61).
- 58 De afwijking van de in artikel 218, lid 9, VWEU voorgeschreven rechtsvorm en het niet vermelden van de rechtsgrondslag scheppen dus verwarring over de juridische aard en strekking van de bestreden handeling en over de procedure die bij de vaststelling van die handeling moest worden gevolgd, welke verwarring de Unie kon verzwakken bij de verdediging van haar standpunt op de WRC-15 (zie naar analogie arrest van 1 oktober 2009, Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 49).
- 59 Gelet op het voorgaande moet de bestreden handeling nietig worden verklaard.

Kosten

- 60 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.
- 61 Krachtens artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk hun eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De conclusies van de Raad van de Europese Unie over de Wereldradiocommunicatieconferentie 2015 (WRC-15) van de Internationale Unie voor Telecommunicatie (ITU), die op 26 oktober 2015 zijn vastgesteld tijdens de in Luxemburg gehouden 3419e zitting van deze instelling, worden nietig verklaard.**
- 2) **De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen