



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

28 juli 2016*

„Beroep tot nietigverklaring — Externe betrekkingen van de Europese Unie — Toegang van de Zwitserse Bondsstaat tot de interne markt — Financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat aan de economische en sociale cohesie in een uitgebreide Unie — Memorandum van overeenstemming over een financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat voor de in 2004 toegetreden lidstaten — Toetreding van de Republiek Kroatië tot de Unie — Addendum bij het memorandum van overeenstemming over een financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat ten behoeve van de Republiek Kroatië — Ondertekening van het addendum door de Europese Commissie namens de Unie zonder voorafgaande machtiging door de Raad van de Europese Unie — Bevoegdheid — Artikel 13, lid 2, artikel 16, leden 1 en 6, en artikel 17, lid 1, VEU — Beginsel van bevoegdheidstoedeling, beginsel van het institutionele evenwicht en beginsel van loyale samenwerking”

In zaak C-660/13,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 13 december 2013,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. de Elera-San Miguel Hurtado, E. Finnegan en P. Mahnič als gemachtigden,

verzoeker,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil, E. Ruffer en M. Hedvábná als gemachtigden,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze en B. Beutler als gemachtigden,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door S. Chala en M. Tassapoulou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

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

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door D. Kriauciūnas en J. Nasutavičienė, als gemachtigden,

Hongarije, vertegenwoordigd door Z. Fehér en G. Szima als gemachtigden,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. Bulterman, M. Gijzen en M. Noort als gemachtigden,

* Procestaal: Engels.

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door J. Heliskoski en H. Leppo als gemachtigden,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door J. Kraehling, C. Brodie, S. Behzadi-Spencer en E. Jenkinson als gemachtigden, bijgestaan door J. Holmes, barrister,

intervenienten,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Pardo Quintillán en T. Scharf als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (rapporteur), C. Toader en D. Šváby, kamerpresidenten, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas en K. Jürimäe, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 juni 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 november 2015,

het navolgende

Arrest

- 1 De Raad van de Europese Unie verzoekt het Hof om nietigverklaring van besluit C(2013) 6355 final van de Commissie van 3 oktober 2013 betreffende de ondertekening van het addendum bij het memorandum van overeenstemming over een financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat (hierna: „bestreden besluit”).

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Na op 6 december 1992 de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3) te hebben verworpen, heeft de Zwitserse Bondsstaat met de Europese Unie en haar lidstaten een aantal bilaterale overeenkomsten op welbepaalde gebieden gesloten. In april 2003 hebben de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten conclusies aangenomen waarbij de Europese Commissie werd gemachtigd met de Zwitserse Bondsstaat onderhandelingen te voeren over de nodige aanpassingen aan de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Zwitserse Bondsstaat, anderzijds, over het vrije verkeer van personen (PB 2002, L 114, blz. 6) tegen de achtergrond van de uitbreiding van de Unie in mei 2004. Bovendien heeft de Raad in diezelfde conclusies de Commissie gemachtigd, onderhandelingen te voeren over een

overeenkomst inzake een financiële bijdrage aan de economische en sociale cohesie in een uitgebreide Unie overeenkomstig de als bijlage bij die conclusies gevoegde onderhandelingsrichtsnoeren en in overleg met de werkgroep Europese Vrijhandelsassociatie (hierna: „werkgroep EVA”).

- 3 Volgens deze onderhandelingsrichtsnoeren was het doel, onderhandelingen te voeren over „een financiële bijdrage tot vermindering van de economische en sociale verschillen in de uitgebreide [Unie]”. In die onderhandelingsrichtsnoeren is ook uiteengezet dat „[i]n ruil voor vrije toegang tot een uitgebreide interne markt, de [Zwitserse Bondsstaat] op een vergelijkbare wijze als Noorwegen, IJsland en Liechtenstein financieel dient bij te dragen aan de sociale en economische cohesie binnen de uitgebreide [Unie]”.
- 4 Tijdens de onderhandelingen met de Zwitserse Bondsstaat had deze laatste verklaard dat zij, wegens specifieke verplichtingen, geen verbindende overeenkomst over een dergelijke financiële bijdrage kon sluiten, zodat aan het einde van de onderhandelingen een memorandum van overeenstemming diende te worden opgesteld, waarna bilaterale overeenkomsten moesten worden gesloten met elke begunstigde lidstaat.
- 5 Op 27 februari 2006 is het memorandum van overeenstemming ondertekend door het bevoegde lid van de Zwitserse bondsraad, door de voorzitter van de Raad en door de Commissie (hierna: „memorandum van overeenstemming”). Volgens punt 1 van dit memorandum van overeenstemming hebben de voorzitter van de Raad en de Zwitserse bondsraad „richtsnoeren” opgesteld aan de hand waarvan deze laatste met de in het memorandum van overeenstemming genoemde tien nieuwe lidstaten onderhandelingen zal voeren over overeenkomsten over een financiële bijdrage van Zwitserland voor een periode van vijf jaar vanaf de goedkeuring door het Zwitserse parlement van daarvoor uit te trekken middelen van in totaal één miljard Zwitserse frank (CHF) (ongeveer 905 422 671,45 EUR).
- 6 Volgens punt 8 van dit memorandum van overeenstemming zal de Zwitserse bondsraad het Zwitserse parlement voorstellen, een financiële bijdrage van één miljard Zwitserse frank (CHF) (ongeveer 905 422 671,45 EUR) goed te keuren. Ingevolge punt 2 van het memorandum van overeenstemming kunnen met deze bijdrage regionale en nationale projecten en programma’s worden gefinancierd. In punt 5 van het memorandum van overeenstemming wordt bepaald dat de Zwitserse bondsraad en de Commissie zich ertoe verbinden regelmatig te communiceren over de uitvoering van de financiële bijdrage van Zwitserland. Bovendien verbindt de Commissie zich ertoe, de verenigbaarheid van de voorgestelde projecten en programma’s met de doelstellingen van de Unie te beoordelen en de Zwitserse bondsraad daarvan op de hoogte te brengen.
- 7 Op 25 juni 2008 hebben het bevoegde lid van de bondsraad van de Zwitserse Bondsstaat, de voorzitter van de Raad en de Commissie een door de voorzitter van de Raad met medewerking van de Commissie onderhandeld addendum bij het memorandum van overeenstemming ondertekend dat betrekking had op de aanpassing van de financiële bijdrage van Zwitserland aan de toetreding van de Republiek Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie.
- 8 Op 20 december 2012 hebben de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten conclusies aangenomen waarin zij met name akte nemen van de wens van de Republiek Kroatië om een financiële bijdrage te ontvangen die evenredig is aan de bedragen die in de jaren 2006 en 2008 voor de andere lidstaten zijn overeengekomen. Verder hebben zij de Commissie verzocht om, in nauwe samenwerking met het voorzitterschap van de Raad, met de Zwitserse bondsraad „de nodige discussies te beginnen” voor het verkrijgen van een financiële bijdrage van Zwitserland voor de Republiek Kroatië en de werkgroep EVA regelmatig te rapporteren over de voortgang van de discussies (hierna: „conclusies van 2012”).

- 9 Dezelfde dag heeft de Commissie een in de notulen van de bijeenkomst van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) opgenomen verklaring afgelegd, volgens welke zij van mening is dat die conclusies een beleidsbeslissing zijn in de zin van artikel 16 VEU, dat de Raad de bevoegdheid verleent het beleid van de Unie te bepalen, zodat die conclusies dienen te worden beschouwd als een beleidsbeslissing van de Raad en niet van de lidstaten.
- 10 Op 25 juli 2013 heeft de Commissie de werkgroep EVA meegedeeld dat de onderhandelingen met de Zwitserse Bondsstaat met succes waren afgesloten.
- 11 Op 3 oktober 2013 heeft de Commissie op grond van artikel 17 VEU het bestreden besluit vastgesteld, in overweging 8 waarvan wordt verklaard dat „[h]et voorgestelde addendum voor geen van beide partijen verbindende of juridische verplichtingen uit hoofde van nationaal of internationaal recht doet ontstaan en dat ook niet beoogt te doen”. In het enige artikel van dit besluit wordt bepaald dat de Commissie het addendum bij het [memorandum van overeenstemming] over de financiële bijdrage van Zwitserland voor de Republiek Kroatië (hierna: „addendum van 2013”) goedkeurt en haar vicevoorzitter belast met buitenlandse betrekkingen en haar lid belast met regionaal beleid machtigt, dit addendum namens de Unie te ondertekenen.
- 12 Tijdens de bijeenkomsten van de werkgroep EVA van 15 en 23 oktober 2013 zijn de lidstaten en de Raad opgekomen tegen het besluit van de Commissie om het addendum van 2013 zonder voorafgaande machtiging door de Raad te ondertekenen. Zij hebben betoogd dat de Commissie was voorbijgegaan aan de rol van de lidstaten in dat verband. Tijdens een bijeenkomst van 31 oktober 2013 heeft deze werkgroep een aan de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten voor te leggen ontwerp van conclusies opgesteld, waarbij de voorzitter van de Raad werd belast met de ondertekening van het addendum van 2013 en waarbij werd bevestigd dat de Commissie toezicht mag uitoefenen en mag zorgen voor de coördinatie en dit addendum mag ondertekenen. Tijdens deze bijeenkomst heeft de Europese Dienst voor extern optreden verklaard dat de Commissie het niet eens was met de voorgenomen conclusies.
- 13 Op 7 november 2013 hebben de met externe betrekkingen belaste vicevoorzitter van de Commissie en het met het regionale beleid belaste lid van de Commissie het addendum van 2013 namens de Unie ondertekend.
- 14 Volgens dit addendum aanvaardt de Zwitserse bondsraad, met de Republiek Kroatië te onderhandelen over een overeenkomst inzake een financiële bijdrage van 45 miljoen CHF (ongeveer 40 744 020,22 EUR) voor een periode van vijf jaar vanaf de goedkeuring van de middelen door het Zwitserse parlement, en verklaart hij, van plan te zijn deze bijdrage te betalen tot 31 mei 2017. Bovendien verklaart de Zwitserse bondsraad zich bereid, het Zwitserse parlement voor te stellen die bijdrage goed te keuren.
- 15 Op 19 november 2013 hebben de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten formeel hun goedkeuring gehecht aan de conclusies van de Raad waarbij de voorzitter van de Raad werd belast met de ondertekening van het addendum van 2013 en waarbij aan de Commissie opdracht werd gegeven toezicht uit te oefenen en de coördinatie te verrichten. Op 9 december 2013 heeft de Raad een standpunt ingenomen waarin hij met name verklaart, het niet eens te zijn met de wijze waarop de Commissie had gehandeld.
- 16 Op 30 juni 2015 hebben de Zwitserse Bondsstaat en de Republiek Kroatië een bilaterale raamovereenkomst over de tenuitvoerlegging van het samenwerkingsprogramma tussen Zwitserland en Kroatië voor het verminderen van de economische en sociale verschillen in de uitgebreide Unie ondertekend.

Conclusies van partijen en procesverloop voor het Hof

- 17 De Raad verzoekt het Hof:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - de gevolgen van dat besluit te handhaven totdat het is vervangen, en
 - de Commissie te verwijzen in de kosten;
- 18 De Commissie verzoekt het Hof:
- het beroep te verwerpen en
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 19 De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Republiek Litouwen, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad. Het Koninkrijk der Nederlanden heeft echter aan geen enkele fase van de onderhavige procedure deelgenomen.

Beroep

- 20 Ter ondersteuning van zijn beroep voert de Raad twee middelen aan. Het eerste middel betreft schending van het in artikel 13, lid 2, VEU geformuleerde beginsel van bevoegdheidstoedeling en van het beginsel van het institutionele evenwicht. Het tweede middel betreft schending van het in diezelfde bepaling neergelegde beginsel van loyale samenwerking.

Eerste middel

Argumenten van de partijen

- 21 Volgens de Raad, ondersteund door alle interveniërende lidstaten, heeft de Commissie, door het bestreden besluit vast te stellen en het addendum van 2013 zonder voorafgaande machtiging door de Raad te ondertekenen, het in artikel 13, lid 2, VEU geformuleerde beginsel van bevoegdheidstoedeling en dus het beginsel van het institutionele evenwicht geschonden.
- 22 Het memorandum van overeenstemming, dat voorziet in een financiële bijdrage van Zwitserland, en de addenda daarbij zouden niet-verbindende overeenkomsten zijn die een politieke toezegging van de partijen bevatten. Artikel 218 VWEU zou dus niet van toepassing zijn en het VWEU zou niet voorzien in een specifieke procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van dergelijke overeenkomsten. Deze bepaling zou niettemin relevant zijn voor zover daarin de algemene bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen, zoals die in de artikelen 16 VEU en 17 VEU is vastgesteld, tot uitdrukking komt.
- 23 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 23 maart 2004, Frankrijk/Commissie (C-233/02, EU:C:2004:173, punt 40), voert de Raad aan dat het feit dat een handeling niet verbindend is, niet volstaat opdat de Commissie bevoegd is deze handeling vast te stellen. Deze instelling zou volgens artikel 17 VEU immers niet bevoegd zijn om een niet-verbindende internationale overeenkomst, zoals het addendum van 2013, zonder voorafgaande machtiging door de Raad namens de Unie te

ondertekenen. De Commissie zou zich aldus de beslissingsbevoegdheid over het beleid van de Unie hebben aangematigd en het in artikel 13, lid 2, eerste zin, VEU geformuleerde beginsel van bevoegdheidstoedeling, en dus het beginsel van het institutionele evenwicht, hebben geschonden.

- 24 De Commissie zou daardoor het beleid van de Unie hebben bepaald door eenzijdig machtiging te geven tot ondertekening van het addendum van 2013 en dus door de inhoud ervan te aanvaarden zonder dat de Raad vooraf de mogelijkheid had gekregen zijn standpunt dienaangaande te bepalen. Bovendien zou de Commissie het beleid van de Unie hebben bepaald door het addendum van 2013 als een onder de uitsluitende bevoegdheid van de Unie vallende aangelegenheid te behandelen en door in afwijking van de regels voor de ondertekening dit addendum alleen te ondertekenen. Door het addendum van 2013 te ondertekenen zou de Commissie het uitdrukkelijk geformuleerde standpunt van de Raad naast zich neer hebben gelegd.
- 25 De Commissie is het er met de Raad en de lidstaten over eens dat het memorandum van overeenstemming en de addenda daarbij niet-verbindende instrumenten zijn, een standpunt dat ook door de Zwitserse Bondsstaat zou worden gedeeld. Net als de Raad stelt de Commissie dat de procedure van artikel 218 VWEU in het onderhavige geval dus niet van toepassing is, zodat het in de artikelen 13, lid 2, 16, lid 1, en 17, lid 1, VEU vervatte beginsel van bevoegdheidstoedeling diende te worden geëerbiedigd. Het meningsverschil tussen de instellingen zou alleen betrekking hebben op de procedure die voor de goedkeuring en de ondertekening van dergelijke instrumenten moet worden gevolgd.
- 26 In dit verband voert de Commissie aan dat het volgens artikel 16, lid 1, VEU aan de Raad staat, het beleid van de Unie te bepalen en de samenhang in het externe optreden van de Unie te waarborgen. De Commissie moet dit beleid uitvoeren en zorgen voor de externe vertegenwoordiging van de Unie. De rol die artikel 17, lid 1, VEU haar in dit verband toekent, zou eisen dat zij een zekere autonomie geniet. Deze bepaling zou haar rechtstreeks machtigen, een beleid van de Unie uit te voeren en zonder voorafgaande machtiging door de Raad niet-verbindende beleidsinstrumenten namens de Unie te ondertekenen wanneer deze een standpunt van de Raad weerspiegelen. Bovendien zou de ondertekening van een niet-verbindend instrument zoals het addendum van 2013 een handeling van externe vertegenwoordiging van een vooraf door de Raad vastgesteld beleid zijn in de zin van artikel 17, lid 1, VEU. Volgens het arrest van het Hof van 20 april 2010, Commissie/Zweden (C-246/07, EU:C:2010:203, punt 77), zou het niet absoluut noodzakelijk zijn dat een gemeenschappelijk standpunt een bepaalde vorm heeft om te bestaan.
- 27 In het onderhavige geval zouden de conclusies van 2012 een beleidsbeslissing van de Unie in de zin van artikel 16, lid 1, VEU zijn, waarmee de Raad in de context van het vastgestelde beleid van de Unie zou hebben beslist dat de financiële bijdrage van Zwitserland voor de Republiek Kroatië op dezelfde wijze moest worden berekend als in het memorandum van overeenstemming en het op 25 juni 2008 ondertekende addendum daarbij was overeengekomen. Bij het bestreden besluit zou niet van dat standpunt zijn afgeweken, wat de Raad overigens ook niet zou hebben gesteld. Bovendien zou de Raad ook geen enkele bezwaar hebben geformuleerd ter zake van het resultaat van de onderhandelingen met de Zwitserse Bondsstaat en ter zake van de inhoud van het bestreden besluit, maar zou hij alleen bezwaren van procedurele aard hebben gemaakt.
- 28 De ondertekening van het addendum van 2013 zou overigens vallen onder de taken van uitvoering en beheer die de Commissie in het kader van het memorandum van overeenstemming en de addenda daarbij op zich heeft genomen. Deze taken van uitvoering en beheer zouden de Commissie ook zijn opgedragen bij artikel 17, lid 1, VEU.

29 Ten slotte voert de Commissie aan dat het betoog van de Raad betreffende de inhoud van het addendum van 2013 en het feit dat deze niet beantwoordt aan de conclusies van de 2012, niet-ontvankelijk is, omdat het voor het eerst in de memorie van repliek is gevoerd. In elk geval zou dit betoog niet betrekking hebben op de bevoegdheid van de Raad, maar op de aard van het addendum van 2013 en dus geen grondslag vinden in artikel 16 VEU.

Beoordeling door het Hof

30 Als eerste middel voert de Raad, ondersteund door alle interveniërende lidstaten, in wezen aan dat de Commissie niet bevoegd was om zonder voorafgaande machtiging door de Raad het bestreden besluit houdende machtiging tot ondertekening namens de Unie van het addendum van 2013 vast te stellen en dus het in artikel 13, lid 2, VEU geformuleerde beginsel van bevoegdheidsdeling en het beginsel van het institutionele evenwicht heeft geschonden door dit besluit vast te stellen.

31 In dit verband 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 (zie, in die zin, arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad, C-70/88, EU:C:1990:217, punt 21).

32 Zo bepaalt artikel 13, lid 2, VEU dat elke 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 (arresten van 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punt 64, en 6 oktober 2015, Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663, punt 61).

33 Met betrekking tot de bevoegdheden van de Raad wordt in artikel 16, lid 1, tweede zin, VEU bepaald dat deze onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uitoefent. Wat in het bijzonder het externe optreden van de Unie betreft, bepaalt artikel 16, lid 6, derde alinea, VEU dat de Raad Buitenlandse Zaken het externe optreden van de Unie uitwerkt volgens de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen en zorgt voor de samenhang in het optreden van de Unie.

34 Aangaande de bevoegdheden van de Commissie wordt in artikel 17, lid 1, eerste, vijfde en zesde zin, VEU bepaald dat de Commissie het algemeen belang van de Unie bevordert en daartoe passende initiatieven neemt, onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uitvoert en zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen betreft.

35 De Commissie betoogt dat de ondertekening van een niet-verbindende overeenkomst een handeling van externe vertegenwoordiging van de Unie in de zin van artikel 17, lid 1, VEU vormt, voor zover deze niet-verbindende overeenkomst een door de Raad vastgesteld standpunt of beleid van de Unie weerspiegelt. In dat geval zou voor de ondertekening van een dergelijk niet-verbindend instrument geen voorafgaande machtiging door de Raad noodzakelijk zijn. In het onderhavige geval zou de Raad in de conclusies van 2012 een „standpunt van de Unie” hebben vastgesteld. Het addendum van 2013 zou in overeenstemming zijn met dit standpunt zodat de Commissie haars inziens dat addendum kon ondertekenen zonder daartoe vooraf door de Raad te zijn gemachtigd.

- 36 In dit verband dient erop te worden gewezen dat het feit alleen dat de Commissie krachtens artikel 17, lid 1, VEU bevoegd is om de Unie extern te vertegenwoordigen, niet volstaat om te antwoorden op de in het eerste middel van de Raad opgeworpen vraag, of de eerbiediging van het in artikel 13, lid 2, VEU geformuleerde beginsel van bevoegdheidstoedeling eiste dat de Raad de Commissie vooraf machtigde om het addendum van 2013 namens de Unie te ondertekenen (zie, naar analogie, met betrekking tot artikel 335 VWEU, arrest van 6 oktober 2015, Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663, punten 59 en 60).
- 37 Ofschoon de conclusies van 2012 de Commissie machtigen, met de Zwitserse bondsraad „de nodige discussies te beginnen” voor het verkrijgen van een financiële bijdrage voor de Republiek Kroatië, bevatten zij, zoals de advocaat-generaal in punt 115 van haar conclusie heeft opgemerkt, geen machtiging aan de Commissie om het uit die onderhandelingen voortgekomen addendum namens de Unie te ondertekenen. In dit verband heeft de Commissie evenmin elementen aangedragen die aannemelijk maken dat de Raad haar in de conclusies van 2012 zou hebben gemachtigd tot ondertekening van het addendum van 2013.
- 38 In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat de Commissie, op grond van haar bevoegdheid tot externe vertegenwoordiging bedoeld in artikel 17, lid 1, VEU, een uit de onderhandelingen met een derde land voortkomende niet-verbindende overeenkomst mocht ondertekenen.
- 39 Het besluit tot ondertekening van een al dan niet verbindende onder een bevoegdheidsterrein van de Unie vallende overeenkomst met een derde land impliceert immers dat de belangen van de Unie in het kader van de betrekkingen met het betrokken derde land met inachtneming van de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen en van de in artikel 21, leden 1 en 2, VEU genoemde doelstellingen worden beoordeeld, en dat de uiteenlopende belangen in die betrekkingen tegen elkaar worden afgewogen.
- 40 Een besluit tot ondertekening van een niet-verbindende overeenkomst, zoals de overeenkomst die in de onderhavige zaak aan de orde is, maakt dus deel uit van het bepalen van het beleid van de Unie en van het uitwerken van het externe optreden van de Unie in de zin van artikel 16, lid 1, tweede zin, en lid 6, derde alinea, VEU.
- 41 De omstandigheid dat de Raad de belangen van de Unie al heeft beoordeeld bij de vaststelling van het besluit tot opening van de onderhandelingen die tot de opstelling van een niet-verbindende overeenkomst hebben geleid, kan geen afbreuk doen aan deze analyse.
- 42 De ondertekening van een niet-verbindende overeenkomst impliceert immers dat de Unie beoordeelt, of deze overeenkomst nog steeds het belang dient dat de Raad met name in de beslissing tot opening van de onderhandelingen voor het sluiten van die overeenkomst heeft bepaald.
- 43 Deze beoordeling vereist dat met name de concrete inhoud van de niet-verbindende overeenkomst die uit de met een derde land gevoerde onderhandelingen is voortgekomen, zoals het addendum van 2013, wordt onderzocht, welke inhoud niet vooraf kan worden vastgesteld en voorzien bij de beslissing om dergelijke onderhandelingen te beginnen. Het feit alleen dat de inhoud van een door de Commissie met een derde land onderhandelde niet-verbindende overeenkomst overeenkomt met de door de Raad gegeven onderhandelingsopdracht, volstaat dus niet opdat de Commissie bevoegd is om deze handeling zonder voorafgaande machtiging door de Raad te ondertekenen op grond dat deze handeling door een vooraf bepaald standpunt van de Raad wordt gedekt.
- 44 In het onderhavige geval dient daaraan te worden toegevoegd dat, zoals de Commissie heeft aangevoerd, de in het addendum van 2013 vermelde bijkomende bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat inderdaad nog de goedkeuring van de daartoe nodige middelen door het Zwitserse parlement vereiste. Bovendien moest over de modaliteiten van deze bijdrage later nog worden onderhandeld tussen de Zwitserse Bondsstaat en de Republiek Kroatië.

- 45 Naast hetgeen in de punten 39 tot en met 43 van het onderhavige arrest is opgemerkt, vormen de in punt 1 van dat addendum genoemde elementen betreffende het bedrag van die bijdrage, te weten 45 miljoen CHF (ongeveer 40 744 020,22 EUR) en de duur ervan, wezenlijke aspecten van het bepalen van het beleid van de Unie in de context van de aanpassing van de financiële bijdrage van Zwitserland wegens de toegang van de Zwitserse Bondsstaat tot een uitgebreide interne markt als gevolg van de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Unie.
- 46 Uit een en ander volgt dat de Commissie een voorafgaande machtiging door de Raad nodig had om het addendum van 2013 namens de Unie te ondertekenen. Door het addendum van 2013 zonder voorafgaande machtiging door de Raad namens de Unie te ondertekenen heeft de Commissie dus het in artikel 13, lid 2, VEU bedoelde beginsel van bevoegdheidstoedeling en het beginsel van het institutionele evenwicht geschonden.
- 47 Bijgevolg is het eerste middel gegrond.
- 48 Het bestreden besluit dient dan ook nietig te worden verklaard zonder dat het tweede door de Raad ter ondersteuning van zijn beroep aangevoerde middel hoeft te worden onderzocht.

Vordering tot handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit

- 49 De Raad, ondersteund door de Tsjechische Republiek, de Franse Republiek, Hongarije en de Republiek Finland, verzoekt het Hof, voor het geval dat het Hof het bestreden besluit nietig zou verklaren, de gevolgen van dat besluit te handhaven totdat een nieuw besluit is vastgesteld.
- 50 Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU kan het Hof, zo het dit nodig oordeelt, bepalen welke gevolgen van de nietig verklaarde handeling als definitief moeten worden beschouwd.
- 51 In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat, om redenen van rechtszekerheid, de gevolgen van een dergelijke handeling gehandhaafd kunnen blijven, met name wanneer er bij de onmiddellijke gevolgen van de nietigverklaring sprake zou zijn van ernstige negatieve gevolgen voor de betrokkenen, en de rechtmatigheid van de bestreden handeling niet wegens het doel of de inhoud van de handeling is aangevochten, maar wegens onbevoegdheid van degene die de handeling heeft vastgesteld, of wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften (arrest van 26 november 2014, Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 In het onderhavige geval dient erop te worden gewezen dat het bestreden besluit de ondertekening van het addendum van 2013 mogelijk heeft gemaakt, waarmee de Commissie, namens de Unie, de uitkomst van de door haar met de Zwitserse Bondsstaat gevoerde onderhandelingen en de in dat addendum opgenomen politieke toezegging van de Zwitserse Bondsstaat heeft goedgekeurd.
- 53 De nietigverklaring van het bestreden besluit zonder handhaving van de gevolgen ervan zou ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben voor de betrekkingen van de Unie met de Zwitserse Bondsstaat.
- 54 Bijgevolg dient het Hof gebruik te maken van de hem bij artikel 264, tweede alinea, VWEU toegekende bevoegdheid en de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven tot aan de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuw besluit ter vervanging van het bestreden besluit.

Kosten

- 55 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 dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in de kosten.
- 56 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van hetzelfde Reglement zullen de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Republiek Litouwen, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Besluit C(2013) 6355 final van de Commissie van 3 oktober 2013 betreffende de ondertekening van het addendum bij het memorandum van overeenstemming over een financiële bijdrage van de Zwitserse Bondsstaat wordt nietig verklaard.**
- 2) **De gevolgen van besluit C(2013) 6355 final van de Commissie worden gehandhaafd tot aan de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn, van een nieuw besluit ter vervanging van dat besluit.**
- 3) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**
- 4) **De Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Republiek Litouwen, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Republiek Finland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen