



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 31 mei 2018¹

Gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16

**Europese Commissie
tegen**

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Keuze van de juiste rechtsgrondslag – Exclusieve bevoegdheid, gedeelde bevoegdheid of aanvullende bevoegdheid van de Europese Unie – Optreden van de Unie alleen in een internationaal lichaam of optreden van de lidstaten naast de Unie – Instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee – Visserij – Milieubescherming – Onderzoek – Beschermde mariene zone – Antarctica – Weddellzee en Rosszee – Besluit van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) – Voor beroep vatbare handeling”

I. Inleiding

1. Met de regelmaat van de klok rijst op Unieniveau een conflict over de vraag of de Europese Unie alleen of slechts samen met de lidstaten in internationale lichamen mag optreden teneinde deel te nemen aan de discussies en besluitvorming binnen die fora. Aanleiding voor de onenigheid is telkens de vraag op welke rechtsgrondslag het externe optreden van de Unie volgens haar basisverdragen dient te worden gestoeld.
2. Zulke bevoegdheidskwesties zijn machtsvragen waarover al decennialang fel wordt geprocedeerd. Enerzijds gaat het om de vraag hoe gecompliceerd het interne besluitvormingsproces aan Europese zijde moet zijn en anderzijds om de vraag wie namens Europa mag plaatsnemen aan de internationale onderhandelingstafel. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon lijken de standpunten zich aanmerkelijk te verharderen.
3. Centraal in de onderhavige zaak staan maatregelen ter bescherming van de Antarctische wateren, met name de inrichting van verschillende beschermde mariene zones waarover al enige jaren wordt gesproken tijdens de jaarlijkse vergaderingen van de Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (CCAMLR).
4. Inhoudelijk zijn de Europese Commissie, de Raad van de Europese Unie en de lidstaten het erover eens dat aan de bescherming van de Antarctische wateren een actieve bijdrage moet worden geleverd. In formeel opzicht volhardden de Raad en de lidstaten echter in het standpunt dat de maatregelen ter bescherming van de zee deel uitmaken van het milieubeleid en daarmee vallen onder de gedeelde bevoegdheden [artikel 4, lid 2, onder e), VWEU], waardoor naar hun opvatting een gezamenlijk optreden van Unie en lidstaten op internationaal niveau absoluut noodzakelijk is. Daarentegen stelt de Commissie zich op het standpunt dat het gaat om een maatregel voor de instandhouding van de

¹ Oorspronkelijke taal: Duits.

biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid [artikel 3, lid 1, onder d), VWEU], dat tot de exclusieve bevoegdheden van de Unie behoort en derhalve geen extern optreden van de lidstaten naast de instellingen van de Unie toestaat. Ter discussie staat bovendien of de Unie overeenkomstig de AETR-doctrine² op dit gebied inmiddels niet een impliciete exclusieve externe bevoegdheid heeft (artikel 3, lid 2, VWEU) en in hoeverre het onderzoeksbeleid, dat tot de aanvullende bevoegdheden van de Unie behoort (artikel 4, lid 3, VWEU), eventueel een rol speelt.

5. Concreet komt de Commissie op tegen twee binnen de Raad genomen besluiten inzake het optreden van de Unie naar aanleiding van de 34e en 35e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR in 2015 en 2016 (hierna: „bestreden besluiten”):

- In zaak C-626/15 keert de Commissie zich tegen een besluit van 11 september 2015, zoals vervat in de conclusies van de voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper), waarbij het Coreper heeft bepleit de CCAMLR naar aanleiding van haar 34e jaarlijkse vergadering in naam van de Unie en haar lidstaten een discussienota voor te leggen over de totstandbrenging van een beschermde mariene zone in de Weddellzee (hierna: „besluit van 2015”).³
- In zaak C-659/16 betwist de Commissie het besluit van de Raad van 10 oktober 2016 betreffende de vaststelling van het Uniestandpunt voor de 35e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR (hierna: „besluit van 2016”).⁴ Daarin gaat het eveneens om het instellen van in totaal vier beschermde mariene zones en van speciale gebieden voor wetenschappelijk onderzoek in de Antarctische wateren, waaronder de reeds vorig jaar besproken beschermde mariene zone in de Weddellzee en een beschermde mariene zone in de Rosszee.

6. De beslissing van het Hof in deze beide zaken zal een volgend puzzelstukje vormen in het complexe totaalbeeld van de externe bevoegdheden van de Unie en haar lidstaten zoals dat in het Verdrag van Lissabon wordt geschetst. De onderhavige zaken lenen zich met name tot een verduidelijking van de vraag of het bestaan van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en haar lidstaten noodzakelijkerwijs leidt tot een gezamenlijk („gemengd”) optreden van de Unie en haar lidstaten in internationale lichamen, dan wel of de Unie ook alleen extern mag optreden of zelfs moet optreden. In de zaak C-626/16 zal daarnaast eerst moeten worden onderzocht onder welke omstandigheden besluiten van het Coreper voor beroep vatbare handelingen zijn in de zin van artikel 263 VWEU. In de procedure betreffende de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met Kazachstan (C-244/17), waarin ik ook vandaag conclusie neem, gaat het om geheel andere vragen inzake de meerderheidsvereisten voor besluiten van de Raad die tot op zekere hoogte gerelateerd zijn aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.

² De AETR-doctrine vloeit voort uit het arrest Commissie/Raad („AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, punten 15-19); een meer recente samenvatting is bijvoorbeeld te vinden in advies 1/03 (Nieuw Verdrag van Lugano) van 7 februari 2006 (EU:C:2006:81, punten 114-133).

³ De inhoud van dit besluit is opgenomen in de notulen van de 2554e vergadering van het Comité van permanente vertegenwoordigers van 23 september 2015 (Raadsdocument 11837/15, punt 65, bladzijden 19 en 20, en Raadsdocument 11644/1/15/REV).

⁴ Dit besluit werd vastgesteld op basis van een „Nota I/A-punt” (Raadsdocument 12523/16). De eigenlijke inhoud van het door de Unie in te nemen standpunt blijkt uit Raadsdocument 12445/16.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

7. Het Unierechtelijke kader van de onderhavige zaken wordt in de eerste plaats bepaald door de artikelen 2, 3 en 4 VWEU alsook door artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 2, VEU. Daarnaast zijn de artikelen 191 en 192 VWEU van belang. Bovendien moet worden gewezen op de fundamentele regels inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid zoals vervat in verordening (EU) nr. 1380/2013.⁵

8. In artikel 1 van verordening nr. 1380/2013 wordt het toepassingsgebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid gedefinieerd:

„1. Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft betrekking op:

a) de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee en het beheer van de visserijen en de vloten die dergelijke rijkdommen exploiteren;

[...]

2. Het gemeenschappelijk visserijbeleid bestrijkt de in lid 1 genoemde activiteiten voor zover deze worden verricht:

[...]

c) door Unievissersvaartuigen die zich buiten Uniewateren bevinden; of

d) door onderdanen van de lidstaten, onverminderd de primaire verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat.”

9. De doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden in artikel 2 van verordening nr. 1380/2013 als volgt beschreven:

„1. Het gemeenschappelijk visserijbeleid staat er borg voor dat de activiteiten in het kader van de visserij en de aquacultuur uit ecologisch oogpunt langdurig duurzaam zijn [...].

2. In het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid wordt de voorzorgsbenadering toegepast op het visserijbeheer en wordt ernaar gestreefd dat de levende biologische rijkdommen van de zee zo worden geëxploiteerd dat de populaties van de gevangen soorten boven een niveau worden gebracht en behouden dat de maximale duurzame opbrengst kan opleveren.

[...]

3. In het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid wordt op het visserijbeheer de ecosysteemgerichte benadering toegepast, om ervoor te zorgen dat de negatieve gevolgen van visserijactiviteiten voor het mariene ecosysteem tot een minimum worden beperkt en wordt ernaar gestreefd aantasting van het mariene milieu door aquacultuur- en visserijactiviteiten te voorkomen.

[...]

⁵ Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en besluit 2004/585/EG van de Raad (PB 2013, L 354, blz. 22).

5. Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft specifiek tot doel:

[...]

j) coherentie met de milieuwetgeving van de Unie te bewerkstelligen [...].”

10. Met betrekking tot de doelstellingen van het externe visserijbeleid van de Unie bevat artikel 28, lid 1, van verordening nr. 1380/2013 de onderstaande bepaling:

„Om duurzame exploitatie, beheer en instandhouding van biologische rijkdommen van de zee en het mariene milieu te verzekeren, onderhoudt de Unie haar externe betrekkingen op visserijgebied in overeenstemming met haar internationale verplichtingen en de beleidsdoelstellingen, alsook met de doelstellingen en de beginselen, bedoeld in de artikelen 2 en 3.”

B. Internationaal recht

11. Uit internationaalrechtelijk oogpunt zijn de bepalingen van het Verdrag van Canberra relevant; daarnaast is het Verdrag inzake Antarctica van belang.

1. Verdrag van Canberra

12. Het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren⁶ (Verdrag van Canberra) werd op 20 mei 1980 in Canberra (Australië) ondertekend en trad in werking op 7 april 1982. Naast de Unie zijn twaalf van haar lidstaten⁷ en 23 derde landen partij bij het Verdrag.

13. Artikel I van het Verdrag van Canberra bepaalt het volgende:

„1. Dit Verdrag is van toepassing op de levende rijkdommen in de Antarctische wateren in het gebied bezuiden 60° zuiderbreedte en op de levende rijkdommen in de Antarctische wateren in het gebied tussen die breedtegraad en de Antarctische convergentie die deel uitmaken van het mariene ecosysteem van Antarctica.

2. Onder levende rijkdommen in de Antarctische wateren wordt verstaan de populaties van vinvissen, weekdieren, schaaldieren en alle andere soorten levende organismen, met inbegrip van vogels, die voorkomen ten zuiden van de Antarctische convergentie.

3. Onder het Antarctische mariene ecosysteem wordt verstaan het geheel van relaties van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren met elkaar en met hun fysische milieu.

[...]”

14. Artikel II van het Verdrag van Canberra luidt als volgt:

„1. Het doel van dit Verdrag is de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren.

2. In dit Verdrag wordt onder instandhouding mede rationeel gebruik verstaan.

⁶ Goedgekeurd namens de Europese Economische Gemeenschap bij besluit 81/691/EEG van de Raad van 4 september 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (PB 1981, L 252, blz. 26).

⁷ Het gaat om het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

3. De exploitatie en daarmee samenhangende activiteiten in het gebied waarop dit Verdrag van toepassing is, moeten plaatsvinden overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag en met inachtneming van de volgende instandhoudingsbeginselen:

- a) een populatie mag door de exploitatie niet zodanig in omvang teruglopen dat een stabiele aanwas niet gewaarborgd is; daarom mag de populatiegrootte niet komen te liggen onder een peil dat dicht ligt bij de omvang waarbij de grootste jaarlijkse nettoaangroei gewaarborgd is;
- b) de ecologische relaties tussen geëxploiteerde populaties van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren en de daarvan afhankelijke en daarmee verwante populaties moeten in stand worden gehouden, en uitgedunde populaties moeten weer worden gebracht op het peil bedoeld onder a);

[...]"

15. Artikel III regelt de verhouding tussen het Verdrag van Canberra en het Verdrag inzake Antarctica:

„De verdragsluitende partijen, ongeacht of zij partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica, komen overeen dat zij geen activiteiten zullen ontplooiën in het gebied van het Verdrag inzake Antarctica die strijdig zijn met de beginselen en doeleinden van het Verdrag [...]”.

16. Daarnaast bepaalt artikel V van het Verdrag van Canberra het volgende:

„1. De verdragsluitende partijen die geen partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica erkennen de bijzondere verplichtingen en verantwoordelijkheid van de consultatieve partijen bij het Verdrag inzake Antarctica ten aanzien van de bescherming en instandhouding van het milieu in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is.

2. De verdragsluitende partijen die geen partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica komen overeen dat zij zich bij hun activiteiten in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is, wanneer en in zoverre dat nodig is, zullen houden aan de overeengekomen maatregelen voor de instandhouding van de Antarctische fauna en flora (Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora) en aan alle andere maatregelen die de consultatieve partijen bij het Verdrag inzake Antarctica hebben aanbevolen in het kader van de op hen rustende verantwoordelijkheid om het Antarctische milieu te beschermen tegen alle vormen van schadelijk ingrijpen van de mens.

[...]"

17. Bij artikel VII van het Verdrag van Canberra wordt de Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (CCAMLR) ingesteld, waaraan in artikel IX van het Verdrag onder meer de volgende taak wordt opgedragen:

„1. De Commissie heeft tot taak te ijveren voor de verwezenlijking van het doel en de beginselen die vermeld zijn in artikel II van dit Verdrag. Daartoe zorgt zij voor:

[...]

- f) het uitwerken [...] van instandhoudingsmaatregelen [...]

[...]

2. De in lid 1, onder f), bedoelde instandhoudingsmaatregelen omvatten:

[...]

g) vaststelling van voorschriften met betrekking tot het openen en sluiten van gebieden en deelgebieden voor wetenschappelijk onderzoek of instandhouding, met inbegrip van speciale gebieden voor bescherming en wetenschappelijk onderzoek;

[...]”

18. Naast de Europese Unie zijn momenteel acht van haar lidstaten lid van de CCAMLR.⁸

2. *Verdrag inzake Antarctica*

19. Het Verdrag inzake Antarctica werd op 1 december 1959 in Washington, D. C. (Verenigde Staten van Amerika) ondertekend. Drie lidstaten van de Europese Unie hebben als ondertekenaars de status van verdragsluitende partij.⁹ Negen andere lidstaten van de Unie hebben de status van consultatieve partij¹⁰ en weer acht andere lidstaten de status van niet-consultatieve partij¹¹.

20. In artikel IX, lid 1, van het Verdrag inzake Antarctica is het volgende vastgelegd:

„De vertegenwoordigers van de [...] verdragsluitende partijen komen [...] bijeen, en vervolgens met passende tussenpozen en op daarvoor geschikte plaatsen, voor het uitwisselen van gegevens, het plegen van overleg over aangelegenheden van gemeenschappelijk belang die betrekking hebben op Antarctica, en het formuleren, bestuderen en aan hun regeringen aanbevelen van maatregelen ter bevordering van de beginselen en doelstellingen van dit Verdrag, met inbegrip van maatregelen die:

[...]

f) betrekking hebben op de bescherming en instandhouding van de fauna en flora in Antarctica.”

21. In artikel VI van het Verdrag inzake Antarctica wordt de territoriale werkingssfeer van het Verdrag als volgt gedefinieerd:

„De bepalingen van dit Verdrag zijn van toepassing op het gebied gelegen ten zuiden van de 60ste zuidelijke breedtegraad met inbegrip van al het shelf-ijs [...]”

III. Achtergrond van het geding

22. De CCAMLR heeft zich ten doel gesteld een netwerk van beschermde mariene zones in de Antarctische wateren tot stand te brengen. Dit doel wordt door de Europese Unie uitdrukkelijk gesteund.

⁸ Dat zijn het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, de Republiek Polen, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

⁹ Dat zijn het Koninkrijk België, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk.

¹⁰ Het gaat om de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden.

¹¹ Het gaat om het Koninkrijk Denemarken, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, Hongarije, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek en de Slowaakse Republiek.

23. Tegen deze achtergrond heeft de Raad in 2014 ter voorbereiding van de deelname van de Unie aan toekomstige jaarlijkse vergaderingen van de CCAMLR gelet op artikel 218, lid 9, VWEU een „meerjarig standpunt” bepaald, waarin onder meer een „vereenvoudigde procedure” is ontwikkeld voor de besluitvorming van de Raad inzake het door de Unie in het kader van de CCAMLR in te nemen standpunt over kwesties op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid.¹² Volgens deze procedure zenden de diensten van de Commissie vóór elke jaarlijkse vergadering van de CCAMLR de relevante documenten aan de voorbereidende instanties van de Raad. In de praktijk sturen de diensten van de Commissie deze stukken naar de Raadswerkgroep visserij of het Coreper.

A. Zaak C-626/15

24. Op 31 augustus 2015 legden de diensten van de Commissie aan de Raadswerkgroep visserij overeenkomstig de vereenvoudigde procedure een informeel document (zogenaamd „non-paper”) voor, dat vergezeld ging van het ontwerp voor een „discussienota betreffende een toekomstig voorstel met het oog op de totstandbrenging van een beschermd mariene zone in de Weddellzee”.¹³

25. De diensten van de Commissie stelden voor deze discussienota alleen namens de Unie voor te leggen aan de CCAMLR (preciezer gezegd aan het wetenschappelijk comité van de CCAMLR¹⁴), omdat de nota volgens de Commissie onder het gemeenschappelijk visserijbeleid viel.

26. In haar vergadering van 5 september 2015 gaf de Raadswerkgroep haar goedkeuring aan de inhoud van de discussienota, maar rekende de nota tot het milieubeleid en achtte het derhalve noodzakelijk dat de nota namens de Unie *en* haar lidstaten aan het wetenschappelijk comité van de CCAMLR werd voorgelegd. De kwestie werd doorverwezen naar het Coreper.

27. Het Coreper boog zich over de zaak op zijn vergadering van 11 september 2015. Na een gedachtewisseling constateerde de voorzitter van het Coreper dat er consensus bestond over de inhoud van de discussienota en dat deze nota aan de CCAMLR moest worden voorgelegd naar aanleiding van haar 34e jaarlijkse vergadering. Daarnaast stelde hij vast dat besloten was de discussienota in naam van de Unie *en* haar lidstaten aan de CCAMLR voor te leggen.

28. Tegen het laatstgenoemde besluit tekende de Commissie protest aan in een verklaring die zij in de notulen liet opnemen. Zij verklaarde zich bereid de discussienota overeenkomstig het besluit van het Coreper namens de Unie en de lidstaten bij de CCAMLR in te dienen, maar maakte uitdrukkelijk het voorbehoud juridische stappen te overwegen.

B. Zaak C-659/16

29. Op 30 augustus 2016 legden de diensten van de Commissie aan de Raadswerkgroep visserij, wederom overeenkomstig de vereenvoudigde procedure, een informeel document („non-paper”) voor. Dit document werd op 6 september 2016 aangevuld met vier ontwerpvoorstellen voor de inrichting of de ondersteuning van de inrichting van beschermd mariene zones in de Antarctische wateren, te

¹² Besluit van de Raad van 11 juni 2014 betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (CCAMLR) (Raadsdocument 10840/14). De „vereenvoudigde procedure” is vastgelegd in bijlage II bij dit besluit.

¹³ De Weddellzee is genoemd naar de Britse ontdekker James Weddell en omvat bij een diepte tot 5 000 m een gebied van meer dan 2,5 miljoen km².

¹⁴ Het wetenschappelijk comité is overeenkomstig artikel XIV van het Verdrag van Canberra een consultatief orgaan van de CCAMLR.

weten de reeds in 2015 besproken beschermde mariene zone in de Weddellzee¹⁵, voorts een beschermde mariene zone in de Rosszee¹⁶ en een beschermde mariene zone in Oost-Antarctica alsook een stelsel van speciale gebieden voor wetenschappelijk onderzoek naar de terugtrekking van gletsjers.¹⁷

30. De diensten van de Commissie stelden voor deze documenten alleen namens de Unie voor te leggen aan de CCAMLR, omdat de stukken naar hun opvatting tot het terrein van het gemeenschappelijk visserijbeleid behoorden. Met het oog op de inachtneming van de termijnen voor de indiening van voorstellen voor de jaarlijkse vergaderingen van de CCAMLR stuurde de Commissie de genoemde stukken tegelijkertijd ook naar het secretariaat van de CCAMLR, en wel namens de Unie alleen.

31. In haar vergaderingen van 15 en 22 september 2016 besprak de Raadswerkgroep de inhoud van de discussienota en de vier voorstellen en keurde die op 22 september 2016 goed, maar zij rekende de documenten tot het milieubeleid en achtte het derhalve noodzakelijk dat deze namens de Unie *en* haar lidstaten aan de CCAMLR werden voorgelegd. Daarnaast was de werkgroep van oordeel dat de vereenvoudigde procedure in dit geval niet kon worden toegepast, omdat die procedure alleen betrekking kan hebben op aangelegenheden van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De zaak werd vervolgens eerst aan het Coreper en daarna aan de Raad voorgelegd.

32. Op 10 oktober 2016 keurde de Raad op zijn 3487e vergadering in Luxemburg het voornemen van de Commissie goed om de discussienota en de vier voorstellen namens de Unie voor te leggen aan de CCAMLR. De Raad stelde daarnaast vast dat uit deze stukken het standpunt volgde dat door de Unie tijdens de 35e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR moest worden ingenomen.

33. In een verklaring die zij in de notulen liet opnemen, hield de Commissie vast aan haar zienswijze dat de genoemde stukken betrekking hebben op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, een exclusief bevoegdheidsdomein van de Unie. Zij verklaarde zich weliswaar bereid tegenover het secretariaat van de CCAMLR te verduidelijken dat de betreffende documenten geacht moesten worden te zijn ingediend namens de Unie en haar lidstaten¹⁸, maar maakte uitdrukkelijk het voorbehoud juridische stappen te overwegen.

34. Tijdens de 35e jaarlijkse vergadering van 2016 besloot de CCAMLR twee van de door de Unie voorgelegde dan wel gesteunde voorstellen aan te nemen, namelijk het voorstel tot de instelling van een beschermde mariene zone in de Rosszee en het voorstel tot de instelling van speciale gebieden voor wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast werd besloten over de twee resterende voorstellen van de Unie – met name over de eventuele inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee – verder te beraadslagen.

IV. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

35. Bij het Hof dienen thans in de zaken C-626/15 en C-659/16 twee beroepen tot nietigverklaring krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU, waarin de Commissie en de Raad tegenover elkaar staan. Daarbij wordt de Raad door verscheidene lidstaten gesteund.

¹⁵ Zie in dit verband punt 24 van deze conclusie.

¹⁶ De Rosszee is genoemd naar de Britse ontdekker James Clark Ross en omvat met een diepte tot 1 200 m een gebied van circa 1,55 miljoen km².

¹⁷ Gemakshalve duid ik hierna al deze gebieden aan als „beschermde mariene zones”.

¹⁸ De bij het CCAMLR-secretariaat ingediende documenten werden door de Commissie op 12 oktober 2016 in deze zin aangepast.

A. Zaak C-626/15

36. In zaak C-626/15 heeft de Commissie bij memorie van 23 november 2015 beroep tot nietigverklaring van het besluit van 2015 ingesteld.

37. Overeenkomstig artikel 131, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie heeft de president van het Hof in deze zaak de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten als interveniënten aan de zijde van de Raad.

38. In zaak C-626/15 verzoekt de Commissie het Hof:

- het besluit van 2015 gedeeltelijk nietig te verklaren, voor zover de Raad heeft voorgeschreven dat de discussienota wordt voorgelegd in naam van de Unie en haar lidstaten, in plaats van in naam van de Unie alleen, en
- de Raad in de kosten te verwijzen.

39. De Raad, ondersteund door negen interveniënten, verzoekt het Hof:

- het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van de discussienota niet-ontvankelijk of in elk geval ongegrond te verklaren¹⁹ en
- de Commissie in de kosten te verwijzen.²⁰

B. Zaak C-659/16

40. In zaak C-659/16 heeft de Commissie bij memorie van 20 december 2016 beroep tot nietigverklaring van het besluit van 2016 ingesteld.

41. Overeenkomstig artikel 131, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie heeft de president van het Hof in deze zaak het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten als interveniënten aan de zijde van de Raad.

42. In zaak C-659/16 verzoekt de Commissie het Hof:

- het besluit van 2016 gedeeltelijk nietig te verklaren, voor zover daarin een standpunt wordt vastgesteld dat moet worden ingenomen door de Unie en de lidstaten in plaats van door de Unie alleen, en
- de Raad in de kosten te verwijzen.

¹⁹ De Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk verzoeken het Hof het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk en, subsidiair, ongegrond te verklaren. Het Koninkrijk der Nederlanden en de Portugese Republiek verzoeken het Hof het beroep van de Commissie ongegrond te verklaren.

²⁰ De Helleense Republiek, de Republiek Finland, de Portugese Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk spreken zich niet uit over de kosten.

43. De Raad, ondersteund door tien interveniënten, verzoekt het Hof:

- het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit ongegrond te verklaren en
- de Commissie in de kosten te verwijzen.²¹

C. Verdere procedure bij het Hof

44. De twee door de Commissie ingestelde beroepen zijn voor het Hof schriftelijk behandeld. Op 10 januari 2017 heeft de president van het Hof in zaak C-626/15 de Raad toegestaan nieuw bewijsmateriaal over te leggen. Bij beschikking van 10 februari 2017 heeft de president voorts de procedure in zaak C-626/15 geschorst tot aan het einde van de schriftelijke behandeling van zaak C-659/16. Daarnaast heeft de president bij beschikking van dezelfde datum de twee zaken C-626/15 en C-659/16 gevoegd met het oog op de mondelinge behandeling en het arrest.

45. De gemeenschappelijke mondelinge behandeling, waaraan de Commissie, de Raad en diens interveniënten met uitzondering van het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Finland hebben deelgenomen, heeft plaatsgevonden op 13 maart 2018.

46. Naar aanleiding van een door de Raad in zaak C-626/15 ingediend verzoek houdt het Hof in die procedure zitting in Grote kamer overeenkomstig artikel 16, derde alinea, van het Statuut. Overeenkomstig artikel 29, lid 1, van zijn Reglement voor de procesvoering heeft het Hof besloten de gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16 toe te wijzen aan dezelfde rechtsprekende formatie.

V. Ontvankelijkheid van het beroep in zaak C-626/15

47. In zaak C-626/15 speelt de vraag of het door de Commissie ingestelde beroep ontvankelijk is een grote rol. Anders dan in zaak C-659/16 betwisten de Raad en een groot aantal interveniënten aan zijn zijde nadrukkelijk dat het door de Commissie in zaak C-626/15 bestreden besluit van 2015 vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 263 VWEU. Zij baseren zich daarbij in hoofdzaak op twee argumenten: in de eerste plaats gaat het volgens hen louter om een besluit van het Coreper, niet om een besluit van de Raad. In de tweede plaats brengt dit besluit volgens hen geen bindende rechtsgevolgen tot stand.

A. Toerekening van het bestreden besluit aan de Raad

48. Vast staat dat het Coreper geen instelling van de Unie is waaraan de Verdragen eigen bevoegdheden hebben toegekend, maar een hulporgaan van de Raad, dat voor de Raad voorbereidende en uitvoerende taken verricht²² (artikel 240, lid 1, eerste volzin, VWEU).

49. De omstandigheid dat het Coreper slechts bepaalde procedurebesluiten mag nemen (artikel 240, lid 1, tweede volzin, VWEU en artikel 19, lid 7, van het Reglement van orde van de Raad) en voor het overige niet de beslissingsbevoegdheid kan uitoefenen die volgens de Verdragen aan de Raad toekomt²³, betekent echter niet dat zijn handelingen niet onderworpen zijn aan toetsing door de rechterlijke instanties van de Unie. De handelingen van het Coreper moeten veeleer aan de Raad worden toegerekend. Indien het Coreper zich onrechtmatig gedraagt, dient de Raad zich daarvoor ten

21 De Republiek Finland, de Portugese Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk spreken zich niet uit over de kosten.

22 Arrest van 19 maart 1996, Commissie/Raad (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, punt 26).

23 Arrest van 19 maart 1996, Commissie/Raad (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, punt 27).

overstaan van de rechterlijke instanties van de Unie te verantwoorden. Voor deze opvatting pleit het beginsel van volledige rechtsbescherming en volledige rechterlijke toetsing met betrekking tot alle handelingen van de instellingen, organen en overige instanties van de Unie dat ten grondslag ligt aan artikel 263 VWEU.

50. In veel gevallen is sprake van een separate handeling van de Raad die door het Coreper enkel werd voorbereid. In die gevallen knoopt de rechterlijke toetsing aan bij de handeling van de Raad en zijn de voorbereidende handelingen van het Coreper niet vatbaar voor beroep bij de rechter.

51. De zaak ligt echter anders wanneer bij wijze van uitzondering alleen het Coreper handelt, terwijl de Raad op ministerieel niveau helemaal geen handeling vaststelt. In dat geval wordt de betreffende procedure namelijk al afgesloten door de handeling van het Coreper²⁴ en wordt het standpunt van de Raad als instelling van de Unie door deze handeling van het Coreper definitief vastgelegd²⁵. Dat was de gang van zaken bij de besluitvorming in 2015 die aan zaak C-626/15 ten grondslag lag. Bijgevolg moet het besluit van 2015 als een aan de Raad toe te rekenen handeling openstaan voor rechterlijke toetsing door de Unierechter.

B. Rechtsgevolgen van het besluit van 2015

52. Volgens vaste rechtspraak zijn „voor beroep vatbare handelingen” in de zin van artikel 263 VWEU alle door de instellingen van de Unie vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen.²⁶

53. Om vast te stellen of een bestreden handeling dergelijke gevolgen in het leven roept (of beoogt in het leven te roepen), moet worden gekeken naar de wezenlijke inhoud ervan²⁷, die moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria. Daartoe behoort in eerste instantie de inhoud van die handeling, maar er moet ook rekening worden gehouden met de context waarin de handeling is vastgesteld en met de bevoegdheden van de auteur.²⁸ De bedoeling van de auteur speelt eveneens een rol²⁹, mits deze objectief kan worden vastgesteld.

54. Anders dan de Raad lijkt te denken, gaat het bij dat alles niet om de vraag of de aan de CCAMLR voorgelegde discussienota *als zodanig* voor beroep vatbaar is. Onderzocht moet worden of het besluit van het Coreper van 2015 om deze nota in naam van de Unie en de lidstaten aan de CCAMLR te doen toekomen, bindende rechtsgevolgen tot stand brengt en daarmee kan worden aangemerkt als een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU.

55. Wat de *inhoud* van de handeling betreft wordt door het besluit van 2015 voorgeschreven dat de discussienota over de inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee aan de CCAMLR wordt voorgelegd in naam van de Unie en de lidstaten samen en niet in naam van de Unie alleen. Deze omstandigheid wekt sterk de indruk dat het besluit van 2015 rechtsgevolgen tot stand heeft gebracht, want het beperkte de opties van de Commissie voor haar optreden in het kader van de

24 Zie in die zin arrest van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, EU:C:1981:264, punt 11), met betrekking tot de administratieve procedure voor de Commissie.

25 Zie in die zin arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, EU:C:1981:264, punt 10), en 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 42), beide met betrekking tot de administratieve procedure voor de Commissie.

26 Arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad (AETR, 22/70, EU:C:1971:32, punt 42); 2 maart 1994, Parlement/Raad (Financieel Reglement ACS, C-316/91, EU:C:1994:76, punt 8); 19 maart 1996, Commissie/Raad (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, punt 29); 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie (C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 36), en 25 oktober 2017, Slowakije/Commissie (Eigen middelen, C-593/15 P en C-594/15 P, EU:C:2017:800, punt 46).

27 Arresten van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 42), en 25 oktober 2017, Slowakije/Commissie (Eigen middelen, C-593/15 P en C-594/15 P, EU:C:2017:800, punt 47).

28 Arrest van 25 oktober 2017, Slowakije/Commissie (Eigen middelen, C-593/15 P en C-594/15 P, EU:C:2017:800, punt 47).

29 Arrest van 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 42).

34e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR in 2015. Door het besluit werd de Commissie met name de mogelijkheid ontzegd haar bevoegdheid om de Unie extern te vertegenwoordigen (artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU) op een andere wijze uit te oefenen dan door een gezamenlijk internationaal optreden met de vertegenwoordigers van de lidstaten.

56. Ten aanzien van de *context* waarin het besluit van 2015 is ingebed, moet worden gewezen op het meerjarige standpunt dat de Raad in 2014 heeft vastgesteld.³⁰ In dit standpunt wordt de „voorbereidende instanties” van de Raad uitdrukkelijk een controle- en beslissingsbevoegdheid toegekend die tot doel heeft in een „vereenvoudigde procedure” te concretiseren wat het standpunt van de Unie is met betrekking tot bepaalde onderwerpen die op de jaarlijkse vergaderingen van de CCAMLR worden behandeld. De discussienota waarom het gaat in zaak C-626/15, was speciaal in het kader van deze vereenvoudigde procedure aan het Coreper voorgelegd. Ook deze omstandigheid pleit voor de zienswijze dat het besluit van 2015 bindende rechtsgevolgen tot stand heeft gebracht.

57. Hetzelfde geldt ten slotte voor de *bedoeling van de auteurs*. De partijen betwisten niet dat het Coreper met zijn besluit van 2015 wilde vastleggen hoe de vertegenwoordigers van de Unie zich in het kader van de 34e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR op internationaal niveau concreet dienden op te stellen.

58. Gelet op het bovenstaande moet ervan worden uitgegaan dat het besluit van 2015 beoogde bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen en dergelijke gevolgen tot stand heeft gebracht.

C. Tegenargumenten van de Raad en een aantal interveniënten aan de zijde van de Raad

59. De Raad en een aantal interveniënten aan zijn zijde betwisten dat er in zaak C-626/15 sprake is van een voor beroep vatbare handeling en voeren daarvoor in wezen twee tegenargumenten aan.

1. Bevoegdheden van de Commissie en de Raad krachtens de artikelen 16 en 17 VEU

60. In de eerste plaats wijzen deze partijen in de procedure erop dat volgens artikel 16, lid 1, tweede volzin, VEU de Raad belast is met beleidsbepalende taken van de Unie, met name ook met betrekking tot het externe optreden van de Unie en de aan de Commissie opgedragen externe vertegenwoordiging van de Unie in de zin van artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU.³¹

61. Deze tegenwerping houdt echter geen steek. Het – door niemand betwiste – bestaan van een bevoegdheid van de Raad krachtens artikel 16, lid 1, tweede volzin, VEU sluit immers geenszins uit dat de vaststellingen van de Raad met betrekking tot het externe optreden van de Unie die de Raad op deze grondslag doet, rechtsgevolgen tot stand brengen en vatbaar zijn voor beroep bij de rechterlijke instanties van de Unie. Integendeel, het ligt juist voor de hand dat zulke vaststellingen aan het betrokken besluit rechtsgevolgen verlenen en het daarmee tot een krachtens artikel 263 VWEU voor beroep vatbare handeling maken.

³⁰ Zie in dit verband punt 23 van deze conclusie.

³¹ Zie met betrekking tot de afbakening van deze twee bevoegdheden tussen Raad en Commissie arrest van 28 juli 2016, Raad/Commissie (Financiële bijdrage van Zwitserland, C-660/13, EU:C:2016:616).

2. Bepaling van standpunten van de Unie krachtens artikel 218, lid 9, VWEU

62. In de tweede plaats werpen de Raad en een aantal lidstaten tegen dat het besluit van 2015 geen rechtsgevolgen teweegbrengt omdat daarin volgens hen geen standpunt van de Unie in de zin van artikel 218, lid 9, VWEU is bepaald. Zij voeren voor deze opvatting als argument aan dat op de 34e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR nog geen formele besluitvorming over een beschermde mariene zone in de Weddellzee zou plaatsvinden, maar aan de CCAMLR enkel de litigieuze discussienota zou worden voorgelegd ter voorbereiding van eventuele besluitvorming in de toekomst.

63. Ook deze tegenwerping overtuigt niet, en wel om twee redenen.

64. Ten eerste moet artikel 218, lid 9, VWEU ruim worden uitgelegd.³² Een standpunt van de Unie in de zin van dit voorschrift wordt niet alleen bepaald wanneer een internationaal lichaam op het punt staat een handeling met rechtsgevolgen concreet vast te stellen, maar ook wanneer de Unie binnen dit internationale lichaam een debat wil aanzwengelen of aan een debat wil deelnemen dat mogelijkerwijs tot de vaststelling van een handeling met rechtsgevolgen zou kunnen leiden.³³ Doel van artikel 218, lid 9, VWEU is immers te waarborgen dat de Unie gedurende het gehele besluitvormingsproces van het betreffende internationale lichaam met één stem spreekt en dat haar bijdragen in het kader van dit proces door de bevoegde instellingen van de Unie zijn goedgekeurd.

65. Ten tweede kan de Raad het wenselijk achten ook op andere beleidsterreinen dan die welke in artikel 218, lid 9, VWEU worden geregeld – als het ware op vrijwillige basis – een gemeenschappelijk Uniestandpunt te bepalen dat in een internationaal lichaam moet worden ingenomen. Indien de Raad dat doet, is het standpunt bindend en wordt zowel van de andere instellingen van de Unie (artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU) als van de lidstaten verlangd dat zij loyaal samenwerken (artikel 4, lid 3, VEU en artikel 191, lid 4, eerste volzin, VWEU).

66. Zelfs wanneer het besluit van 2015 dus niet wordt aangemerkt als de vaststelling van een Uniestandpunt waartoe artikel 218, lid 9, VWEU verplicht, maar slechts als de vrijwillige vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt buiten het toepassingsgebied van artikel 218, lid 9, VWEU ten behoeve van een beginnend debat in een internationaal lichaam, doet dat niets af aan de juridisch relevante gevolgen van dit besluit. Dat geldt temeer daar bij de CCAMLR en de andere landen die partij zijn bij het Verdrag van Canberra met de gezamenlijke indiening van de discussienota door de Unie en haar lidstaten de indruk werd gewekt dat de inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, of in elk geval dat niet enkel de Unie zich over dit onderwerp kan uitspreken. Op grond hiervan moet ervan worden uitgegaan dat het besluit rechtsgevolgen heeft in de zin van artikel 263 VWEU.³⁴

D. Tussenconclusie

67. Samengevat gaat het bij het besluit van 2015 dus om een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU. Het door de Commissie in zaak C-626/15 ingestelde beroep is bijgevolg ontvankelijk.

32 Zie in die zin arrest van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad (Wijnbouw en wijnbereiding, C-399/12, EU:C:2014:2258, punt 63), waarin artikel 218, lid 9, VWEU ook van toepassing wordt verklaard op aanbevelingen van een internationaal lichaam, wanneer daarmee de inhoud van de door de Uniewetgever vast te stellen handelingen kan worden beïnvloed.

33 Zie in die zin arrest van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad (Wijnbouw en wijnbereiding, C-399/12, EU:C:2014:2258, punt 65), volgens hetwelk artikel 218, lid 9, VWEU van toepassing is „ongeacht of de handelingen [...] uiteindelijk ook effectief in stemming worden gebracht binnen het bevoegde lichaam”.

34 Zie in die zin arrest van 19 maart 1996, Commissie/Raad (FAO, C-25/94, EU:C:1996:114, punten 35 en 37).

VI. Gegrondheid van de beroepen in de zaken C-626/15 en C-659/16

68. Zowel het beroep in zaak C-626/15 als het beroep in zaak C-659/16 is gegrond, indien blijkt dat de Raad in de bestreden besluiten van 2015 en 2016 de Commissie ten onrechte heeft opgedragen de betrokken documenten en standpunten inzake de voorgenomen beschermde mariene zones namens de Unie *en* de lidstaten aan de CCAMLR voor te leggen. Met andere woorden, nagegaan moet worden of de Unie ook alleen in eigen naam – dus zonder participatie van de lidstaten – mocht deelnemen aan de discussies en de besluitvorming van de CCAMLR, zoals de Commissie had voorgesteld.

69. De Commissie verwijt de Raad dat hij de bevoegdheid van de Unie om op internationaal niveau alleen op te treden heeft miskend door te insisteren op een gezamenlijk optreden van de Unie en de lidstaten. In dat verband voert zij zowel in zaak C-626/15 als in zaak C-659/16 twee middelen aan. Ten eerste heeft de Raad volgens de Commissie geen rekening gehouden met de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder d), VWEU (eerste middel). Ten tweede is de Raad volgens de Commissie voorbijgegaan aan het bestaan van een exclusieve bevoegdheid van de Unie krachtens artikel 3, lid 2, derde variant, VWEU vanwege het risico van aantasting of wijziging van de strekking van gemeenschappelijke regels (AETR-doctrine, tweede middel).

70. Het lot van beide middelen hangt uiteindelijk af van de vraag wat de relevante materiële rechtsgrondslag was voor de besluiten van 2015 en 2016 en of deze rechtsgrondslag toestaat of zelfs gebiedt dat de Unie in het kader van de CCAMLR alleen optreedt. Volgens het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5, lid 1, eerste volzin, en artikel 5, lid 2, VEU juncto artikel 4, lid 1, VEU) is een dergelijke rechtsgrondslag niet alleen nodig voor het interne optreden van de Unie, maar ook voor haar externe optreden.³⁵ De keuze van de juiste rechtsgrondslag is van constitutioneel belang.³⁶

A. Eerste middel: artikel 3, lid 1, onder d), VWEU

71. Met haar eerste middel voert de Commissie in wezen aan dat alleen de Unie bevoegd was inzake de bij de CCAMLR in te dienen documenten en de tijdens de jaarlijkse vergaderingen in 2015 en 2016 van dit lichaam te behandelen vraagstukken betreffende de voorgenomen beschermde mariene zones, omdat die documenten en vraagstukken betrekking hadden op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid en daarmee onder een exclusieve bevoegdheid van de Unie krachtens artikel 3, lid 1, onder d), VWEU vielen.

72. Inderdaad, het gemeenschappelijk visserijbeleid voorziet in maatregelen voor de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee [artikel 1, lid 1, onder a), van verordening nr. 1380/2013]. Zulke instandhoudingsmaatregelen hoeven zich niet noodzakelijkerwijs te beperken tot de Uniewateren, maar kunnen als onderdeel van het externe visserijbeleid ook buiten deze wateren worden toegepast, voor zover zij betrekking hebben op de activiteiten van Unievissersvaartuigen of van onderdanen van de lidstaten [artikel 1, lid 2, onder c) en d), en artikel 28 van verordening nr. 1380/2013].³⁷

35 Advies 2/94 (Toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM) van 28 maart 1996 (EU:C:1996:140, punt 24) en arrest van 5 december 2017, Duitsland/Raad (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, punt 44 in fine).

36 Advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punt 5) alsook arresten van 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punt 42), en 5 december 2017, Duitsland/Raad (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, punt 80).

37 Zie in dit verband ook arresten van 14 juli 1976, Kramer e.a. (3/76, 4/76 en 6/76, EU:C:1976:114, punt 31), en 24 november 1993, Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906, punt 12).

73. Het gemeenschappelijk visserijbeleid is echter geenszins het enige mogelijke aanknopingspunt voor maatregelen van de Unie met het oog op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee. Historisch gezien was dit beleid inderdaad vaak sedes materiae voor de op Europees niveau te nemen instandhoudingsmaatregelen.³⁸ Zoals een blik op artikel 3, lid 1, onder d), VWEU³⁹ laat zien, maken de Verdragen echter thans uitdrukkelijk een onderscheid tussen maatregelen voor de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee die worden genomen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, en maatregelen voor de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee die worden getroffen in het kader van andere beleidsterreinen van de Unie.

74. Het hoeft niet te verbazen dat de Raad en de interveniënten aan zijn zijde in dit verband van mening zijn dat de in het kader van de CCAMLR voorgenomen beschermde mariene zones juist niet het gemeenschappelijk visserijbeleid betreffen, maar het milieubeleid en eventueel onderzoek, waarbij de Unie en de lidstaten gedeelde bevoegdheden hebben [artikel 4, lid 1, junctis lid 2, onder e), en lid 3, VWEU].

75. Beide partijen brengen hun argumenten met een verbazingwekkende felheid naar voren. Door de Raad en enkele interveniënten aan zijn zijde wordt impliciet de beschuldiging geuit dat de Commissie met alle geweld een internationaal optreden van de lidstaten wil voorkomen, terwijl de Commissie suggereert dat de Raad dwangmatig op zoek is naar rechtsgrondslagen op basis waarvan steeds een optreden van de lidstaten naast de Unie mogelijk is.

76. In dat verband wil ik erop wijzen dat de keuze van de rechtsgrondslag uitsluitend op objectieve gegevens dient te berusten die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder in het bijzonder het doel en de inhoud van het bestreden besluit⁴⁰, maar ook de context van dit besluit⁴¹.

77. Bij de keuze van de rechtsgrondslag zijn de subjectieve mening en de algemene politieke bedoelingen van de actoren echter volstrekt irrelevant.⁴² Mocht het bij het bepalen van een rechtsgrondslag voor een handeling van de Unie op het gebied van het externe optreden de bedoeling van de Raad zijn te voorkomen dat de Unie alleen optreedt en de lidstaten in staat te stellen om aan de zijde van de Unie deel te nemen, dan zou er zelfs sprake kunnen zijn van misbruik van bevoegdheid in de zin van artikel 263, tweede alinea, VWEU.

38 Zie in dit verband de in voetnoot 37 aangehaalde rechtspraak alsook het arrest van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Instandhoudingsmaatregelen op het gebied van de zeevisserij, 804/79, EU:C:1981:93).

39 Blijkens de formulering van artikel 3, lid 1, onder d), VWEU geldt de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee alleen „in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid”. Parallel daaraan maakt artikel 4, lid 1, juncto artikel 4, lid 2, onder d), VWEU duidelijk dat de Unie een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid heeft op het gebied van landbouw en visserij, „met uitsluiting van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee”.

40 Arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad (Titaandioxide, C-300/89, EU:C:1991:244, punt 10), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punt 43), alsook advies 1/15 (Voorgenomen overeenkomst met Canada inzake gegevens van vliegtuigpassagiers) van 26 juli 2017 (EU:C:2017:592, punt 76).

41 Arresten van 26 september 2013, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsrechten tot de EER, C-431/11, EU:C:2013:589, punt 48), 27 februari 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsrechten tot Zwitserland, C-656/11, EU:C:2014:97, punt 50), en 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsrechten tot Turkije, C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 38).

42 Zie in die zin bijvoorbeeld advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punt 22).

78. Evenmin kan relevant zijn welke rechtsgrondslag is gebruikt voor het vaststellen van andere Uniehandelingen die in voorkomend geval soortgelijke kenmerken hebben of nauw verband houden met de bestreden besluiten⁴³ (bijvoorbeeld de goedkeuring van het Verdrag van Canberra namens de Europese Economische Gemeenschap en de betrokkenheid van de Gemeenschap respectievelijk de Unie bij de besluiten van de CCAMLR tot nu toe). Volgens vaste rechtspraak kan een gewone praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften afwijken en, bijgevolg, geen precedent creëren dat de instellingen van de Unie bindt.⁴⁴

1. Noodzaak van een onderzoek naar het zwaartepunt

79. De onderhavige zaken maken bijzonder aanschouwelijk dat de voorgenomen inrichting van beschermde mariene zones in de Antarctische wateren verband houdt met zowel de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid als de in het VWEU geregelde gebieden milieu en onderzoek. Enerzijds bevorderen de in het kader van de CCAMLR voorgenomen beschermde mariene zones immers de instandhouding van en het onderzoek naar de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (artikel II, lid 1, van het Verdrag van Canberra) en hebben zij daarmee een milieudoelstelling en eventueel een onderzoeksdoelstelling. Anderzijds moeten de beschermde mariene zones een rationeel gebruik van deze rijkdommen mogelijk maken (artikel II, lid 2, van het Verdrag van Canberra), dus met name op duurzaamheid gerichte visserij.

80. Om deel te kunnen nemen aan de inrichting van de geplande beschermde mariene zones kan de Unie theoretisch dus gebruikmaken van zowel haar bevoegdheden in het kader van het milieubeleid (titel XX van het VWEU⁴⁵) en in voorkomend geval in het kader van het onderzoeksbeleid (titel XIX van het VWEU) als haar bevoegdheden inzake de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (titel III van het VWEU), waarbij de laatstgenoemde bevoegdheid op haar beurt moet worden uitgeoefend overeenkomstig de in artikel 11 VWEU vervatte horizontale bepaling tot integratie van de eisen inzake milieubescherming, en een ecosysteemgerichte benadering nastreeft (artikel 2, lid 3, van verordening nr. 1380/2013).

81. In een dergelijke situatie, waarin verschillende rechtsgrondslagen in aanmerking komen, moet volgens vaste rechtspraak – zowel de rechtspraak met betrekking tot het interne optreden als die met betrekking tot het externe optreden van de Unie – worden onderzocht waar het zwaartepunt van de handeling ligt. Indien deze handeling – zoals in casu – een tweeledig doel of twee componenten heeft, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl het andere doel of de andere component slechts ondergeschikt is, moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component. Slechts

43 Arresten van 10 januari 2006, Commissie/Raad (Verdrag van Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punt 50); 24 juni 2014, Parlement/Raad (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 48), en 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsrechten tot Turkije, C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 36).

44 Arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (Stoffen met hormonale werking, 68/86, EU:C:1988:85, punt 24), advies 1/94 (WTO-Overeenkomst) van 15 november 1994 (EU:C:1994:384, punt 52) en arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (Wereldradiocommunicatieconferentie 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, punt 42).

45 De rechtspraak met betrekking tot de precieze aanknopng van de externe bevoegdheid van de Unie op het gebied van het milieubeleid is niet helemaal uniform. In advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punt 44) heeft het Hof artikel 175 EG als grondslag genomen, thans artikel 192 VWEU. Daarentegen heeft het Hof in het recent gewezen arrest van 5 december 2017, Duitsland/Raad (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, punt 65), opgemerkt dat de Unie op het gebied van het milieu „beschikt over een expliciete externe bevoegdheid op grond van artikel 191, lid 1, vierde streepje, VWEU”. In het arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland (MOX-fabriek te Sellafeld, C-459/03, EU:C:2006:345, punten 90-92), wordt uitdrukkelijk erkend dat de Unie een externe bevoegdheid heeft op het gebied van de bescherming van het mariene milieu, wat voortvloeit uit de lezing van artikel 175 in samenhang met het vierde streepje van artikel 174, lid 1, EG, thans artikel 192 en artikel 191, lid 1, vierde streepje, VWEU. Of in casu artikel 191 of artikel 192 VWEU dan wel een combinatie van beide bepalingen van toepassing is, hoeft hier echter niet te worden beoordeeld, aangezien de Unie en de lidstaten bij al van deze varianten krachtens artikel 4, lid 1, juncto artikel 4, lid 2, onder e), VWEU een gedeelde bevoegdheid hebben.

bij hoge uitzondering moet een maatregel op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen worden gebaseerd, namelijk wanneer hij tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, zodat verschillende bepalingen van de Verdragen van toepassing zijn.⁴⁶

82. Zoals ik elders reeds uiteengezet heb⁴⁷, mag het onderzoek naar het zwaartepunt in de *verticale relatie* niet leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie ten opzichte van de lidstaten, want anders zou afbreuk worden gedaan aan het beginsel van bevoegdheidstoedeling (artikel 5, lid 1, eerste volzin, en lid 2, VEU juncto artikel 4, lid 1, VEU). Het staat echter buiten kijf dat dit onderzoek naar het zwaartepunt wordt toegepast in de *horizontale relatie*, in gebieden waar dus vaststaat dat de Unie voor alle componenten van een voorgenomen handeling bevoegd is en alleen moet worden vastgesteld welke bevoegdheid in aanmerking moet worden genomen.

83. Dit is in casu het geval: het lijkt geen enkele twijfel dat de Unie bevoegdheden heeft op het gebied van milieu, onderzoek en de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, die bij elkaar genomen zeker volstaan om in het kader van de CCAMLR te participeren in alle maatregelen die voorwerp waren van de bestreden besluiten van 2015 en 2016, met name dus in de discussie en besluitvorming over de inrichting van verschillende beschermde mariene zones in de Antarctische wateren. De partijen in de procedure verschillen alleen van mening over de vraag van welke van deze bevoegdheden van de Unie gelet op het zwaartepunt van de handeling gebruik moest worden gemaakt, met alle gevolgen van dien voor de vraag of een zelfstandig optreden van de lidstaten op internationaal niveau aan de zijde van de Unie mogelijk is.

2. Ondergeschikte rol van onderzoek bij beschermde mariene zones

84. In alle voorgenomen maatregelen van de CCAMLR waarover het gaat in de bestreden besluiten van 2015 en 2016, speelde de onderzoekscomponent mijns inziens slechts een ondergeschikte rol.

85. Het is waar dat de geplande beschermde mariene zones in de Antarctische wateren ook tot doel hebben de daar aanwezige mariene ecosystemen beter te onderzoeken. Daarom wordt onderzoek in de litigieuze documenten ook telkens genoemd.⁴⁸ De beoogde onderzoeksactiviteiten zijn echter geen doel op zichzelf, maar staan in dienst van het hogere doel dat gericht is op de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren, zoals de CCAMLR dat in overeenstemming met de richtlijnen van het Verdrag van Canberra en het Verdrag inzake Antarctica in haar vaandel heeft geschreven. Het onderzoek in het kader van de voorgenomen beschermde mariene zones is dus zuiver gericht op het milieubeleid en moet uiteindelijk louter als een ondersteunende maatregel ten dienste van de milieubescherming worden beschouwd.

86. Hetzelfde geldt in het kader van het bestreden besluit van 2016 voor de geplande speciale gebieden voor wetenschappelijk onderzoek naar de terugtrekking van gletsjers. Op het eerste gezicht zou de expliciete aanduiding van deze gebieden als „gebieden voor wetenschappelijk onderzoek” erop kunnen wijzen dat in elk geval daar onderzoek het belangrijkste aspect is. Bij nadere beschouwing gaat het

46 Advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664, punt 23) en arresten van 11 juni 2014, Commissie/Raad (Kaderovereenkomst met de Filipijnen, C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punt 44).

47 Zie in dit verband mijn conclusie in de zaak Commissie/Raad (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punt 113).

48 Zie met name overweging 14 van de preambule van het ontwerp voor de CCAMLR-instandhoudingsmaatregel betreffende de inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee (WSMPA), voorgelegd als bijlage A.2-B bij het verzoekschrift in zaak C-659/16: „research and monitoring related to the objectives of the WSMPA form an integral part of the management of the WSMPA”. Bovendien worden in paragraaf 3 van dit ontwerp in de bepalingen S 11 en S 12 specifieke onderzoeksdoelen geformuleerd en wordt in paragraaf 7 nader beschreven hoe de onderzoeksactiviteiten goedgekeurd en uitgevoerd moeten worden.

echter ook in deze speciale gebieden vooral om onderzoek naar de ecosystemen en natuurkrachten met het oog op een betere klimaatbescherming en een betere bescherming van de flora en fauna in de Antarctische wateren. Daarmee ligt het zwaartepunt hier eveneens bij milieubescherming en niet bij wetenschappelijk onderzoek als zodanig.

87. Alles bij elkaar genomen moeten de onderzoekscomponenten van de bestreden besluiten van 2015 en 2016 dus als ondergeschikt worden aangemerkt, zodat voor de vaststelling van deze besluiten geen rechtsgrondslag op het gebied van onderzoek nodig was, ook niet in combinatie met andere rechtsgrondslagen.

3. Zwaartepunt ligt bij het milieuaspect en niet bij het visserijaspect

88. Centraal in de onderhavige zaken staat de afbakening tussen milieubeleid en visserijbeleid. Met dit aspect, waarop de partijen in de procedure in de zaken C-626/15 en C-659/16 terecht de meeste aandacht vestigen, heeft de rechtsspraak zich tot nu toe slechts marginaal beziggehouden⁴⁹, waardoor er nog nauwelijks duidelijke en werkbare criteria konden worden ontwikkeld. Het Hof heeft alleen vastgesteld dat een maatregel niet onder het optreden van de Unie op milieugebied valt enkel en alleen omdat daarbij de eisen inzake milieubescherming in aanmerking worden genomen, want met die eisen moet op grond van de horizontale bepaling in het huidige artikel 11 VWEU op alle beleidsterreinen rekening worden gehouden.⁵⁰ Daarnaast heeft het Hof erop gewezen dat de bepalingen van de Verdragen betreffende het milieubeleid de bevoegdheden onaangetast laten die de Unie aan andere Verdragsbepalingen ontleent.⁵¹

89. Veel vaker heeft het Hof zich beziggehouden met de vraag hoe de bevoegdheden van de instellingen van de Unie op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207, lid 1, VWEU) moeten worden afgebakend van die op andere beleidsterreinen, met name van de bevoegdheden op milieugebied (artikel 192 VWEU).⁵² Volgens vaste rechtspraak wettigt de enkele omstandigheid dat een Uniehandeling bepaalde gevolgen kan hebben voor het handelsverkeer met een of meer derde landen niet de conclusie dat deze handeling onder de gemeenschappelijke handelspolitiek valt; een Uniehandeling valt daarentegen wel binnen dit beleidsterrein wanneer zij specifiek verband houdt met dit handelsverkeer doordat zij in wezen tot doel heeft dit verkeer te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen en daarop een rechtstreeks en onmiddellijk effect heeft.⁵³

90. Deze criteria kunnen mutatis mutandis ook als richtsnoer fungeren voor de in casu aan te brengen afbakening tussen visserijbeleid en milieubeleid. Past men deze criteria toe, dan valt een handeling van de Unie niet onder het gemeenschappelijk visserijbeleid op de enkele grond dat zij bepaalde gevolgen kan hebben voor de visserij. Een dergelijke handeling kan alleen worden aangemerkt als een maatregel die zuiver op het visserijbeleid is gericht wanneer zij

49 Zie met name arrest van 24 november 1993, Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906), alsook de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de aanhangige zaak Deutscher Naturschutzring, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (C-683/16, EU:C:2018:38).

50 Arresten van 29 maart 1990, Griekenland/Raad (Tsjernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, punt 20), en 24 november 1993, Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906, punt 27).

51 Arresten van 29 maart 1990, Griekenland/Raad (Tsjernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, punt 19), en 24 november 1993, Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906, punt 26).

52 Zie specifiek in verband met de afbakening tussen gemeenschappelijke handelspolitiek en milieubeleid onder meer arrest van 29 maart 1990, Griekenland/Raad (Tsjernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153), advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001 (EU:C:2001:664) alsook arresten van 12 december 2002, Commissie/Raad (Energy Star, C-281/01, EU:C:2002:761), en 10 januari 2006, Commissie/Raad (Verdrag van Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2).

53 Arresten van 18 juli 2013, Daiichi Sankyo en Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punt 51), en 22 oktober 2013, Commissie/Raad (Bescherming van diensten gebaseerd op voorwaardelijke toegang, C-137/12, EU:C:2013:675, punt 57), advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017 (EU:C:2017:376, punt 36) alsook arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (Herziene Overeenkomst van Lissabon, C-389/15, EU:C:2017:798, punt 49).

- specifiek verband houdt met de visserijactiviteit doordat zij in wezen tot doel heeft deze activiteit te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen *en*
- een rechtstreeks en onmiddellijk effect heeft op de visserijactiviteit.

91. Omgekeerd kan een handeling van de Unie niet tot het milieubeleid worden gerekend enkel en alleen omdat daarbij rekening wordt gehouden met de eisen inzake milieubescherming, zoals volgens artikel 11 VWEU altijd het geval zou moeten zijn, maar alleen indien daarbij de milieubescherming centraal staat.

92. Bezieet men de doelen, inhoud en context⁵⁴ van de bestreden besluiten van 2015 en 2016 in het licht van deze criteria, dan valt niet te ontkennen dat de geplande beschermde mariene zones in de Antarctische wateren met hun visserijverboden en -restricties een rechtstreeks en onmiddellijk effect hebben op de visserijactiviteit. Bij geen van de beschermde mariene zones staat echter het bevorderen, vergemakkelijken of zelfs het regelen van de visserij op de voorgrond. Integendeel, de visserij wordt daar ten gevolge van een hele reeks milieumaatregelen in bepaalde delen van die zones gedurende tientallen jaren geheel verboden en in andere delen hoogstens binnen bepaalde grenzen getolereerd.

93. Het belangrijkste *doel* van de geplande beschermde mariene zones is de ecosystemen, de biodiversiteit en de habitats in de Antarctische wateren te behouden, te onderzoeken en te beschermen en de schadelijke gevolgen van de klimaatverandering in deze voor het mondiale klimaat uiterst belangrijke regio tegen te gaan.⁵⁵ Bij de te beschermen diersoorten gaat het zeker niet alleen om soorten waarop door de commerciële visserij wordt gevist, maar bijvoorbeeld ook om vogels (waaronder pinguïns) en zeezoogdieren (zoals robben en walvissen).

94. *Inhoudelijk* zijn de voorgenomen maatregelen van de CCAMLR met het oog op de inrichting van de verschillende beschermde mariene zones weliswaar in aanzienlijke mate gericht op de reglementering van de activiteit van vissersvaartuigen, maar dan in die zin dat de visserij daar vrijwel verboden is en slechts bij wijze van uitzondering, in enkele kleinere gebieden van de beschermde zones, onder strenge voorwaarden is toegestaan.⁵⁶ Daarnaast moet erop worden gewezen dat de genoemde bepalingen zeker niet alleen betrekking hebben op de visserijactiviteit, maar bijvoorbeeld ook het deponeren of dumpen van afval verbieden.⁵⁷ Voorts beogen de maatregelen te onderzoeken hoe de ecosystemen zich ontwikkelen in deelgebieden van beschermde mariene zones met visserijactiviteiten en in deelgebieden zonder visserijactiviteiten⁵⁸, wat geen maatregel is die zuiver op het visserijbeleid is gericht.

54 Voor de relevantie van doel, inhoud en context van de in het geding zijnde handeling verwijs ik andermaal naar punt 76 van deze conclusie.

55 Zie met name overweging 8 van de preambule van het ontwerp voor de CCAMLR-instandhoudingsmaatregel betreffende de inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee (aangehaald in voetnoot 48), waarin de wens wordt geuit „to ensure that areas vulnerable to the effects of climate change and impacts by human activities are protected in recognition of their global and regional environmental and scientific importance”. In overweging 9 van hetzelfde ontwerp wordt bovendien benadrukt „that the Weddell Sea has largely pristine ecosystems and diverse marine living resources and that it is crucial for global ocean circulation and the world’s climate, and is also an ideal area for studying ecosystem effects, resilience and adaptive capacity to climate change and ocean acidification separate from the impacts of human activities, such as fishing”. In het kader van de bepalingen G 1 tot en met G 6 inzake de algemene doelstellingen van de beschermde mariene zones in paragraaf 3 van het ontwerp is wederom vooral sprake van de bescherming van de ecosystemen, de biodiversiteit, de habitats en de gevolgen van de klimaatverandering.

56 Zie met name paragraaf 5 van het ontwerp voor de CCAMLR-instandhoudingsmaatregel betreffende de inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee (aangehaald in voetnoot 48), waarin de „restricted, prohibited and managed activities” worden opgesomd, waarbij in bepaling nr. 4 de algemene regel wordt geformuleerd: „fishing activities are prohibited”.

57 Zie met name bepaling nr. 5 in paragraaf 5 van het ontwerp voor de CCAMLR-instandhoudingsmaatregel betreffende de inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee (aangehaald in voetnoot 48): „Dumping or discharging of any waste or other matter and the introduction of any sewage [...] is prohibited”.

58 Zie met name paragraaf 2.3 van het ontwerp voor een „Weddell Sea Marine Protected Area Management Plan”, dat is opgenomen in de bijlage bij het ontwerp voor de CCAMLR-instandhoudingsmaatregel betreffende de instelling van een beschermde mariene zone in de Weddellzee (aangehaald in voetnoot 48): „The Fisheries Research Zone includes both fished areas and unfished reference areas to advance our understanding about the ecosystem effects of longline fishing [...]”.

95. De *context* waarin de geplande beschermde mariene zones zijn ingebed, houdt evenmin enkel verband met het visserijbeleid, maar omvat tevens algemene overwegingen op het gebied van milieubescherming. Wel speelt de visserij in het Verdrag van Canberra een aanmerkelijk prominentere rol dan in andere internationale overeenkomsten in verband met het Verdrag inzake Antarctica, bijvoorbeeld in het Protocol van Madrid betreffende milieubescherming⁵⁹. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is de reglementering van de visserij met het oog op een rationeel gebruik van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren – ook als bron van eiwitvoorziening – in het kader van het Verdrag van Canberra van niet te onderschatten betekenis (zie artikel II, leden 2 en 3, van dit verdrag⁶⁰). Niettemin rust in het kader van het Verdrag van Canberra op de verdragsluitende partijen – en daarmee op de leden van de CCAMLR die beslissen over de inrichting van beschermde mariene zones in de Antarctische wateren – ook de verantwoordelijkheid om het Antarctische milieu te beschermen tegen alle vormen van schadelijk ingrijpen van de mens, waarmee die verantwoordelijkheid een louter economische dimensie overstijgt [zie artikel V, lid 2, van het Verdrag van Canberra juncto artikel IX, lid 1, onder f), van het Verdrag inzake Antarctica⁶¹]. Een dergelijk schadelijk ingrijpen door de mens kan zich ongetwijfeld ook buiten de visserij voordoen: de Raad wijst zeer terecht op mogelijke boringen om bodemschatten te winnen. Ik kan mij bovendien voorstellen dat vroeg of laat zal worden gediscussieerd over de installatie van windmolenparken.

96. Tegen deze achtergrond gaat het bij de geplande beschermde mariene zones in de Antarctische wateren waarover het gaat in de besluiten van 2015 en 2016, om zuivere milieubeleidsplannen, en niet om instandhoudingsmaatregelen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

97. Het is mogelijk dat de eisen inzake milieubescherming, zoals door de Commissie wordt benadrukt, ook in het gemeenschappelijk visserijbeleid een belangrijke rol spelen en daar hebben geleid tot een duurzame ecosysteemgerichte benadering (artikel 2 van verordening nr. 1380/2013), zoals de horizontale bepaling in artikel 11 VWEU gebiedt. Het zwaartepunt van de beschermde mariene zones in de Antarctische wateren waarop de besluiten van 2015 en 2016 betrekking hebben, ligt echter niet in het visserijbeleid met flankerende milieumaatregelen, maar in milieubeschermingsmaatregelen met – zeer verstrekkende – gevolgen voor de visserij.

98. De Raad heeft derhalve de bestreden besluiten van 2015 en 2016 terecht niet gebaseerd op de bevoegdheden van de Unie betreffende de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, maar alleen op het milieubeleid.

99. Daarmee verschilt de situatie in casu duidelijk van die in de aanhangige zaak *Deutscher Naturschutzring*⁶², waarin niet de *instelling* van een beschermde mariene zone *als zodanig* wordt betwist, maar alleen *afzonderlijke maatregelen ter uitvoering* van de vereisten voor deze beschermde zone op het gebied van de visserij. Het is logisch dergelijke concrete uitvoeringsmaatregelen te baseren op de rechtsgrondslagen inzake het visserijbeleid en andere uitvoeringsmaatregelen die meer het karakter van milieumaatregelen hebben, daarentegen op het milieubeleid te stoelen.

59 Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, ondertekend te Madrid op 4 oktober 1991.

60 Zie daarnaast de tweede overweging van het Verdrag van Canberra, waarin wordt gewezen op de concentratie van levende rijkdommen in de Antarctische wateren en de toegenomen belangstelling voor de mogelijkheden die deze rijkdommen bieden als bron van eiwitvoorziening.

61 Zie in dit verband wederom de preambule van het Verdrag van Canberra, waarin ten eerste op een zeer prominente plaats sprake is van „het belang van het behoud van het milieu en van de handhaving van de ongerepte staat van het ecosysteem van de zeeën rond Antarctica” (eerste overweging) en ten tweede wordt gewezen op de „hoofdverantwoordelijkheid van de consultatieve partijen bij het Verdrag inzake Antarctica voor de bescherming en instandhouding van het Antarctische milieu en inzonderheid van de verantwoordelijkheid die krachtens artikel IX, lid 1, onder f), van het Verdrag inzake Antarctica op hen rust ten aanzien van de bescherming en instandhouding van de fauna en flora in Antarctica” (zesde overweging).

62 Zie in dat verband de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de aanhangige zaak *Deutscher Naturschutzring*, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. (C-683/16, EU:C:2018:38).

4. Lot van het eerste middel van de Commissie bij aanwijzing van een andere dan de door de Commissie geprefereerde rechtsgrondslag

100. Op grond van mijn bovenstaande uiteenzetting stelt de Commissie dus ten onrechte dat de bevoegdheid van de Unie betreffende de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid de materiële rechtsgrondslag vormt voor de bestreden besluiten van 2015 en 2016; de Raad en de interveniënten aan zijn zijde worden daarentegen bevestigd in hun opvatting dat de bevoegdheden op het gebied van het milieubeleid de grondslag moeten vormen.

101. Niettemin zou het voorbarig zijn het eerste middel in de zaken C-626/15 en C-659/16 af te wijzen louter op grond van het feit dat de Commissie zich abusievelijk beroept op de exclusieve bevoegdheid van de Unie betreffende de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid [artikel 3, lid 1, onder d), VWEU]. De Commissie geeft in haar eerste middel eigenlijk uiting aan een andere, veel principiëlere grief. Zoals blijkt uit haar mondelinge en schriftelijke opmerkingen voor het Hof, verwijt de Commissie de Raad dat hij haar in de bestreden besluiten van 2015 en 2016 ertoe heeft gedwongen de litigieuze documenten namens de Unie en de lidstaten aan de CCAMLR voor te leggen, hoewel het mogelijk en voldoende was geweest namens de Unie alleen op te treden.

102. Zoals ik hieronder zal uiteenzetten, houdt deze voornaamste grief van de Commissie ook stand wanneer de bestreden besluiten van 2015 en 2016 in overeenstemming met de rechtsopvatting van de Raad en de interveniënten aan zijn zijde vallen onder het milieubeleid en niet onder het door de Commissie geprefereerde gemeenschappelijk visserijbeleid. In het kader van het milieubeleid bestond er immers geen juridische noodzaak voor participatie van de lidstaten aan de zijde van de Unie middels een gemengd optreden in de lichamen van de CCAMLR (zie daartoe dadelijk onder a) en bleef er evenmin ruimte over voor participatie van de lidstaten op vrijwillige basis (zie daartoe verderop onder b).

103. Het beginsel „ne ultra petita” belet het Hof niet het eerste middel in de zaken C-626/15 en C-659/16 met een andere motivering dan de door de Commissie uiteengezette te aanvaarden. De rechter is immers niet „de mond van partijen”.⁶³ Dienovereenkomstig hoeft hij zich niet te beperken tot de argumenten die de partijen tot staving van hun aanspraken hebben aangevoerd. Anders zou hij zich in voorkomend geval gedwongen zien zijn beslissing op onjuiste overwegingen rechtens te baseren.⁶⁴

a) Geen juridische noodzaak voor participatie van de lidstaten

104. Het milieubeleid valt volgens artikel 4, lid 1 juncto lid 2, onder e), VWEU onder de gedeelde bevoegdheden, die noch door de Unie noch door de lidstaten exclusief mogen worden uitgeoefend. Het bestaan van een *gedeelde* bevoegdheid betekent evenwel niet noodzakelijkerwijs dat er op extern gebied altijd sprake moet zijn van een *gemengd* optreden van de Unie en haar lidstaten, waarbij de Unie voor haar externe optreden automatisch is aangewezen op de participatie van de lidstaten.

⁶³ Zie in die zin reeds advocaat-generaal Léger in zijn conclusie in de zaak Parlement/Gutiérrez de Quijano y Lloréns (C-252/96 P, EU:C:1998:157, punt 36).

⁶⁴ Zie in die zin beschikking van 27 september 2004, UER/M6 e.a. (C-470/02 P, EU:C:2004:565, punt 69), en arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie (C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, EU:C:2010:541, punt 65).

105. Advocaat-generaal Szpunar heeft dit zeer treffend geformuleerd⁶⁵: „Gedeelde bevoegdheid” en „gemengde overeenkomst” (of, toegepast op het onderhavige geval, „gemengd extern optreden”) zijn twee verschillende vragen.⁶⁶

106. Ook al bezit de Unie dan misschien in de meeste gevallen waarin zij op internationaal niveau optreedt, een exclusieve bevoegdheid krachtens artikel 3, lid 1 of lid 2, VWEU, het bestaan van een dergelijke exclusieve bevoegdheid is geen noodzakelijke voorwaarde om als Unie alleen – dat wil zeggen zonder participatie van de lidstaten – internationale overeenkomsten met derde landen te kunnen sluiten of in internationale lichamen te kunnen optreden.

107. Geheel in die zin heeft het Hof pas onlangs in zijn arrest met betrekking tot het internationale spoorwegvervoer, het zogenoemde COTIF-arrest, uitdrukkelijk de gedachte verworpen dat op een gebied dat onder de gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten valt, geen sprake kan zijn van een externe bevoegdheid van de Unie, behalve wanneer die gedeelde bevoegdheden volgens het mechanisme van artikel 3, lid 2, VWEU (dus in wezen krachtens de AETR-doctrine) zijn gewijzigd in exclusieve bevoegdheden.⁶⁷ Uit het genoemde arrest kan voorts worden opgemaakt dat internationale overeenkomsten zelfs door de Unie alleen kunnen worden goedgekeurd wanneer zij tot een gebied met gedeelde bevoegdheden behoren, vooropgesteld dat in de Raad de vereiste meerderheid voor een dergelijke handelwijze kan worden verkregen.⁶⁸

108. Tot een gemengd optreden van de Unie en de lidstaten op internationaal niveau moet alleen worden overgegaan wanneer de Unie zelf niet over voldoende exclusieve of gedeelde bevoegdheden beschikt om ten opzichte van derde landen of in internationale lichamen alleen op te treden. Alleen wanneer de Unie onvoldoende eigen bevoegdheden heeft, is in het internationale verkeer een optreden van de lidstaten naast de Unie noodzakelijk.⁶⁹

109. Deze noodzaak bestond in casu echter niet: het lijkt geen enkele twijfel dat de Unie in het onderhavige geval, op grond van haar bevoegdheden op milieugebied, beschikte over voldoende eigen bevoegdheden om in het kader van de CCAMLR alleen deel te nemen aan de discussie en besluitvorming over de inrichting van beschermde mariene zones in de Antarctische wateren. De Raad en de interveniënten aan zijn zijde konden desgevraagd geen enkele maatregel in verband met de betrokken beschermde mariene zones noemen waarvoor het de Unie in het onderhavige geval zou hebben ontbroken aan de noodzakelijke bevoegdheid.

110. Bijgevolg heeft de Commissie gelijk wanneer zij aanvoert dat er, zelfs wanneer de bestreden besluiten van 2015 en 2016 vallen onder de gedeelde bevoegdheden op milieugebied, geen juridische noodzaak bestond voor het indienen van de litigieuze documenten bij de CCAMLR en het innemen van de litigieuze standpunten in de CCAMLR namens de Unie en de lidstaten samen.

65 Conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Duitsland/Raad (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:296, punt 83 met het voorafgaande opschrift).

66 Zie in dezelfde zin arrest van 30 mei 2006, Commissie/Ierland (MOX-fabriek te Sellafeld, C-459/03, EU:C:2006:345, punt 93).

67 Arrest van 5 december 2017, Duitsland/Raad (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, punt 61).

68 Zie in dit verband arrest van 5 december 2017, Duitsland/Raad (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, punt 68). Daarin relateert het Hof de kort daarvoor gegeven zienswijze in het advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017 (EU:C:2017:376, punt 244 juncto punt 243), waarin het uitgangspunt nog was geweest dat verbintenissen in een internationale overeenkomst die onder een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten vallen, „niet door de Unie alleen [kunnen] worden goedgekeurd”.

69 Dat was bijvoorbeeld het geval bij het treffen van regelingen op afzonderlijke gebieden in de overeenkomsten in de bijlage bij de WTO-Overeenkomst, waarvoor de toenmalige stand van de gemeenschappelijke handelspolitiek onvoldoende rechtsgrondslag bood [zie in dat verband advies 1/94 (WTO-Overeenkomst) van 15 november 1994 (EU:C:1994:384)]. Hetzelfde geldt thans voor de geplande vrijhandelsovereenkomst met Singapore [zie in dat verband advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017 (EU:C:2017:376)].

b) Geen ruimte voor participatie van de lidstaten op vrijwillige basis

111. Besproken moet nog worden of er, gelet op het feit dat aansluiting moet worden gezocht bij de bevoegdheden van de Unie op milieugebied, ruimte bleef voor de lidstaten om in het kader van de CCAMLR op vrijwillige basis aan de zijde van de Unie op te treden. Daarbij kan het logischerwijs niet om alle lidstaten gaan, maar alleen om de lidstaten die zelf lid zijn van de CCAMLR⁷⁰, omdat alleen zij aan de discussies en besluitvorming van de CCAMLR deelnemen.

112. Uitgangspunt voor de overwegingen dienaangaande moet artikel 2, lid 2, VWEU zijn, waarin wordt beschreven hoe de bevoegdheden die de Unie met de lidstaten deelt worden uitgeoefend. Zoals blijkt uit de tekst, geldt deze bepaling niet alleen voor het wetgevend optreden, maar heel algemeen voor het vaststellen van juridisch bindende handelingen, waardoor zij ook kan worden toegepast op besluiten zoals de in casu bestreden besluiten op het gebied van het externe optreden van de Unie.

113. Volgens artikel 2, lid 2, VWEU is het kenmerk van gedeelde bevoegdheden dat de lidstaten hun bevoegdheid slechts mogen uitoefenen voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend (artikel 2, lid 2, tweede volzin, VWEU); de lidstaten mogen hun bevoegdheid weer uitoefenen voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen (artikel 2, lid 2, derde volzin, VWEU).

114. In het onderhavige geval zijn er – ondanks het feit dat sommige partijen in de procedure ter terechtzitting voor het Hof het tegendeel beweerden – geen objectieve en controleerbare aanwijzingen waaruit blijkt dat de Raad de bestaande bevoegdheden van de Unie op milieugebied niet wilde uitoefenen.⁷¹ Integendeel, het bestreden besluit van 2015 machtigt de Commissie met een beroep op het milieubeleid uitdrukkelijk (ook) namens de Unie een discussienota voor te leggen aan de CCAMLR in het kader van haar 34e jaarlijkse vergadering van 2015. Eveneens met een beroep op het milieubeleid legt het bestreden besluit van 2016 formeel een standpunt vast dat de Unie op de 35e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR in 2016 moest innemen. Bijgevolg kan absoluut niet worden gesteld dat de Raad in de beide bestreden besluiten geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid van de Unie betreffende het milieu.

115. Ook ontbreken in het onderhavige geval objectieve en controleerbare aanwijzingen dat de Raad de bevoegdheden van de Unie op milieugebied in de bestreden besluiten van 2015 en 2016 uit politieke overwegingen slechts gedeeltelijk zou hebben uitgeoefend. Hoewel de Raad bij gebreke van een wettelijke verplichting tot handelen in het onderhavige geval stellig had kunnen vastleggen dat de Unie niet volledig gebruik zou maken van haar bevoegdheden op milieugebied, heeft de Raad duidelijk niet voor deze weg gekozen. Beide bestreden besluiten hadden betrekking op alle op de jaarlijkse vergadering van de CCAMLR van 2015 dan wel 2016 te bespreken of vast te stellen maatregelen met het oog op de inrichting van de betrokken beschermde mariene zones. Uit de bestreden besluiten blijkt nergens dat de Unie ten aanzien van een concreet onderdeel van de in het kader van de CCAMLR voorgenomen maatregelen zou afzien van de uitoefening van haar milieubevoegdheid⁷² en de verantwoordelijkheid voor die maatregelen bij de lidstaten zou willen laten.

⁷⁰ Zie voor de details punt 18 van deze conclusie.

⁷¹ Uit de arresten van 30 mei 2006, Commissie/Ierland (MOX-fabriek te Sellafeld, C-459/03, EU:C:2006:345, met name punt 96), en 5 december 2017, Duitsland/Raad (COTIF, C-600/14, EU:C:2017:935, punt 68, tweede volzin), kan worden opgemaakt dat de Unie naargelang van het geval kan besluiten de bevoegdheden die zij in principe bezit op een gebied dat onder de gedeelde bevoegdheden valt, niet volledig, maar slechts gedeeltelijk uit te oefenen en zo ruimte te laten voor een zelfstandig optreden van de lidstaten.

⁷² Daarbij zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de bescherming van bepaalde, concreet aangeduide diersoorten of aan de uitvoering van bepaalde maatregelen op het gebied van onderzoek naar de terugtrekking van gletsjers.

116. Dat de Raad zich in de bestreden besluiten van 2015 en 2016 uiteindelijk heeft uitgesproken voor een gezamenlijk optreden in de CCAMLR namens de Unie *en* de lidstaten, is mijns inziens enkel en alleen toe te schrijven aan het feit dat de Raad abusievelijk⁷³ gedeelde bevoegdheden kortweg gelijkgesteld heeft met gemengd optreden, maar niet aan het feit dat de Unie niet beschikte over bevoegdheden voor specifieke onderdelen van de in het kader van de CCAMLR te bespreken of vast te stellen maatregelen, of aan het feit dat de Unie bepaalde aspecten van haar bevoegdheden bewust niet wilde uitoefenen.

117. Tegen deze achtergrond moet ervan worden uitgegaan dat de Unie voor alle in het kader van de CCAMLR te behandelen of vast te stellen maatregelen niet alleen beschikte over een bevoegdheid op het gebied van milieubeleid, maar deze bevoegdheid ook ten volle uitoefende. Ingevolge artikel 2, lid 2, tweede volzin, VWEU belette dat de lidstaten hun eigen bevoegdheden met betrekking tot dezelfde onderwerpen uit te oefenen, al was het slechts door een optreden in het kader van de CCAMLR aan de zijde van de Unie.

118. Overigens volgt niets anders uit artikel 191, lid 4, VWEU.

119. Artikel 191, lid 4, tweede alinea, VWEU bepaalt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de lidstaten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten te sluiten. Zoals blijkt uit de formulering van dit voorbehoud („*De eerste alinea doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten [...]*”⁷⁴), wordt de lidstaten echter uitsluitend een residuale externe milieubevoegdheid gegarandeerd met betrekking tot de in artikel 191, lid 4, eerste alinea, VWEU geregelde onderwerpen, dus met betrekking tot de „nadere regels voor de samenwerking” met de bevoegde internationale organisaties en derde landen. Daarom gaat het in het onderhavige geval nu echter juist niet. Voorwerp van de bestreden besluiten van 2015 en 2016 zijn niet de „nadere regels voor de samenwerking” tussen de Unie en de CCAMLR, maar concrete materieelrechtelijke maatregelen met het oog op de inrichting van beschermde mariene zones in de Antarctische wateren.

120. Een verderstrekkend algemeen voorbehoud van bevoegdheid ten gunste van de lidstaten op milieugebied kan uit artikel 191, lid 4, tweede alinea, VWEU niet worden afgeleid. Anders zouden de bevoegdheden op milieugebied hun karakter van gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten in de zin van artikel 2, lid 2, VWEU en artikel 4, lid 1 juncto lid 2, onder e), VWEU verliezen en veranderen in louter parallelle bevoegdheden die te allen tijde zowel door de Unie als door de lidstaten – en eventueel door beiden naast elkaar – zouden kunnen worden uitgeoefend. Dat zou niet te rijmen vallen met het feit dat in lijn met de wil van de grondleggers van de Verdragen de beginselen van de AETR-rechtspraak van artikel 191, lid 4, tweede alinea, VWEU (voorheen artikel 130 R, lid 4, tweede alinea, EG) uitdrukkelijk onverlet moeten worden gelaten⁷⁵, wat bij parallelle bevoegdheden onmogelijk zou zijn.

⁷³ Zie in dit verband de punten 104-110 van deze conclusie.

⁷⁴ Cursivering van mij.

⁷⁵ Zie in dit verband de tiende verklaring bij de slotakte van de intergouvernementele Conferentie die het op 7 februari 1992 ondertekende Verdrag van Maastricht heeft aangenomen (verklaring betreffende de artikelen 109, 130 R en 130 Y van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, PB 1992, C 191, blz. 100): „De Conferentie is van oordeel dat de bepalingen van artikel 109, lid 5, van artikel 130 R, lid 4, tweede alinea, en van artikel 130 Y, de beginselen die voortvloeien uit het arrest van het Hof van Justitie in de zaak AETR onverlet laten.”

121. Hoogstens zou er sprake van kunnen zijn dat bepaalde lidstaten in navolging van artikel 193 VWEU beogen zich op internationaal niveau te verbinden aan verdergaande milieunormen dan de Unie wil en met dat doel in eigen naam wensen te participeren in de discussies en besluitvorming in internationale fora.⁷⁶ Ook daarvoor is in het onderhavige geval echter geen enkele objectieve en controleerbare aanwijzing. Tussen de instellingen van de Unie en de lidstaten bestond juist consensus over de inhoud van de in het kader van de CCAMLR voorgenomen maatregelen om beschermde mariene zones in te stellen.

122. Evenmin is het in het onderhavige geval toegestaan dat lidstaten met een beroep op artikel 4, lid 3, VWEU op vrijwillige basis aan de zijde van de Unie deelnemen. De bepaling stelt weliswaar dat het de lidstaten vrijstaat onder meer op het gebied van onderzoek hun eigen bevoegdheid uit te oefenen, zelfs wanneer de Unie zelf optreedt, maar de in casu concreet aan de orde zijnde discussies en maatregelen in het kader van de CCAMLR betreffende de inrichting van beschermde mariene zones kunnen, zoals hierboven reeds is toegelicht⁷⁷, niet tot het gebied van onderzoek worden gerekend. Dit sluit uiteraard niet uit dat lidstaten alleen dan wel aan de zijde van de Unie deelnemen aan andere maatregelen die in het kader van de CCAMLR besproken of vastgesteld worden.

123. Ten slotte dient er nog op te worden gewezen dat bepaalde lidstaten in de Antarctische wateren territoriale belangen hebben die buiten de werkingssfeer van de basisverdragen van de Europese Unie en het beleid van de Unie vallen.⁷⁸ Het valt niet uit te sluiten dat deze lidstaten met het oog op de bescherming van dergelijke belangen in eigen naam aan de zijde van de Unie deelnemen aan de discussie en besluitvorming in het kader van de CCAMLR, mits die belangen concreet worden benoemd. In het onderhavige geval bestaan daarvoor echter geen objectieve en controleerbare aanwijzingen. Bovendien gaan de bestreden besluiten van 2015 en 2016, die voor *alle* en niet slechts voor *bepaalde* lidstaten de mogelijkheid openlieten om in de CCAMLR aan de zijde van de Unie te participeren, duidelijk veel verder dan wat voor de bescherming van deze territoriale belangen nodig zou zijn.

5. Tussenconclusie

124. Gelet op het bovenstaande leidt het eerste door de Commissie aangevoerde middel in de zaken C-626/15 en C-659/16 derhalve tot nietigverklaring van de bestreden besluiten van 2015 en 2016, voor zover daarin wordt bepaald dat de Unie de in het geding zijnde discussienota's en standpunten in het kader van de CCAMLR niet alleen zal inbrengen, maar uitsluitend namens de Unie en de lidstaten samen.

B. Tweede middel: artikel 3, lid 2, VWEU

125. Met het tweede middel verwijt de Commissie de Raad geen rekening te hebben gehouden met de in artikel 3, lid 2, VWEU neergelegde exclusieve externe bevoegdheid van de Unie. Zij is van oordeel dat de bestreden besluiten van 2015 en 2016 leiden tot een aantasting van gemeenschappelijke regels en een wijziging van de strekking daarvan in de zin van het laatste zinsdeel van artikel 3, lid 2, VWEU, waarmee de AETR-doctrine werd gecodificeerd.⁷⁹

⁷⁶ Met betrekking tot beschermde mariene zones zoals die in casu aan de orde zijn zou het bijvoorbeeld denkbaar zijn dat bepaalde lidstaten zich er internationaal toe zouden willen verbinden volledig af te zien van iedere menselijke activiteit in de Antarctische wateren in plaats van zich alleen te onderwerpen aan de door de Unie beoogde beperkingen.

⁷⁷ Zie punten 84-87 van deze conclusie.

⁷⁸ Dit geldt met name voor de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk.

⁷⁹ Arresten van 4 september 2014, Commissie/Raad (Bescherming van rechten van omroeporganisaties, C-114/12, EU:C:2014:2151, punten 64-67), en 26 november 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, punten 27 en 28).

126. Dit tweede middel wordt slechts subsidiair aangevoerd. Aangezien volgens mijn bovenstaande overwegingen het eerste middel van de Commissie al tot nietigverklaring van de besluiten van 2015 en 2016 leidt, zal ik louter volledigheidshalve een korte bespreking aan het tweede middel wijden.

127. Ten eerste voert de Commissie aan dat de in het kader van de CCAMLR voorgenomen maatregelen om beschermde mariene zones in te stellen het meerjarige standpunt van de Raad van 2014 inzake het optreden van de Unie in het kader van de CCAMLR⁸⁰ zouden kunnen aantasten.

128. In dit verband kan worden volstaan met de opmerking dat het meerjarige standpunt al blijkens de bewoordingen ervan alleen van toepassing is op vraagstukken op het gebied van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Aangezien de bestreden besluiten van 2015 en 2016, zoals hierboven is uiteengezet⁸¹, echter niet onder het gemeenschappelijk visserijbeleid, maar onder het milieubeleid vallen, kan a priori geen sprake zijn van een aantasting van het meerjarige standpunt van 2014.

129. Ten tweede voert de Commissie aan dat de in het kader van de CCAMLR voorgenomen maatregelen om beschermde mariene zones in te richten de verordeningen (EG) nr. 600/2004⁸² en nr. 601/2004⁸³ kunnen aantasten.

130. Nu stelt inderdaad de eerste van de twee genoemde verordeningen technische maatregelen en de tweede controlemaatregelen vast voor de visserij in het verdragsgebied van het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (Verdrag van Canberra). Het is dus duidelijk dat de mogelijke verboden en beperkingen op het gebied van de visserij, die als onderdeel van de geplande beschermde mariene zones in de Antarctische wateren voorwerp waren van de bestreden besluiten van 2015 en 2016, konden leiden tot een aantasting of een wijziging van de strekking van de twee verordeningen. Volgens de rechtspraak bestaat een risico van een dergelijke aantasting of wijziging van de strekking reeds wanneer de op internationaal niveau te bespreken of vast te stellen maatregelen binnen de werkingssfeer van de op Unieniveau geldende gemeenschappelijke regels vallen⁸⁴, zonder dat er tussen beide een inhoudelijke tegenstrijdigheid hoeft te bestaan.⁸⁵

131. Evenwel dient voor ogen te worden gehouden dat de reglementering van de visserij in het kader van de bestreden besluiten van 2015 en 2016 slechts van ondergeschikt belang is en slechts een onderdeel vormt van de voorgenomen maatregelen van de CCAMLR met het oog op de inrichting van beschermde mariene zones in de Antarctische wateren.

⁸⁰ Zie in dit verband punt 23 van deze conclusie.

⁸¹ Zie in dat verband de bovenstaande overwegingen, met name de punten 88-98 van deze conclusie.

⁸² Verordening (EG) nr. 600/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot vaststelling van bepaalde technische maatregelen voor de visserij in het verdragsgebied van het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (PB 2004, L 97, blz. 1).

⁸³ Verordening (EG) nr. 601/2004 van de Raad van 22 maart 2004 tot vaststelling van bepaalde controlemaatregelen voor de visserij in het verdragsgebied van het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 3943/90, (EG) nr. 66/98 en (EG) nr. 1721/1999 (PB 2004, L 97, blz. 16).

⁸⁴ Zie in dat verband advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punt 71); arrest van 26 november 2014, Green Network (C-66/13, EU:C:2014:2399, punt 29), alsook de adviezen 3/15 (Verdrag van Marrakesh inzake de toegang tot gepubliceerde werken) van 14 februari 2017 (EU:C:2017:114, punt 105) en 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017 (EU:C:2017:376, punt 181).

⁸⁵ Zie in dat verband adviezen 2/91 (Verdrag nr. 170 van de IAO) van 19 maart 1993 (EU:C:1993:106, punten 25 en 26), 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014 (EU:C:2014:2303, punt 86), 3/15 (Verdrag van Marrakesh inzake de toegang tot gepubliceerde werken) van 14 februari 2017 (EU:C:2017:114, punt 113) en 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017 (EU:C:2017:376, punt 201).

132. Zelfs wanneer de Unie dus krachtens het laatste zinsdeel van artikel 3, lid 2, VWEU zou beschikken over een exclusieve externe bevoegdheid met betrekking tot de in de verordeningen nr. 600/2004 en nr. 601/2004 vastgestelde maatregelen, zou deze exclusieve bevoegdheid slechts voor enkele specifieke onderdelen van de bestreden besluiten van 2015 en 2016 als rechtsgrondslag kunnen worden ingeroepen en niet als basis kunnen dienen voor het geheel van de in deze besluiten beoogde maatregelen.

133. Mocht het tweede middel in de zaken C-626/15 en C-659/16 beslissend zijn, dan zou het dus ongegrond moeten worden verklaard.

C. Handhaving van de gevolgen van de bestreden besluiten

134. Indien het Hof de bestreden besluiten van 2015 en 2016, zoals door mij in het kader van het eerste middel is voorgesteld, gedeeltelijk nietig verklaart, rijst de vraag of de gevolgen van de nietig verklaarde gedeelten van de besluiten overeenkomstig artikel 264, lid 2, VWEU moeten worden gehandhaafd.

135. De Commissie wijst er terecht op dat een dergelijke gedeeltelijke nietigverklaring de bestreden besluiten slechts in zoverre raakt dat daarin een gemengd optreden van de Unie en de lidstaten in het kader van de CCAMLR wordt voorgeschreven. Het optreden van de Unie in het kader van de 34e en 35e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR verliest zijn rechtsgrondslag niet en evenmin wordt de inhoud van de door de Unie aan die vergaderingen voorgelegde discussienota's en van de daar door haar ingenomen standpunten aangetast.

136. Wel doet de gedeeltelijke nietigverklaring van de bestreden besluiten vanuit het oogpunt van het Unierecht afbreuk aan de legitimiteit van het optreden van de lidstaten aan de zijde van de Unie in het kader van de 34e en 35e jaarlijkse vergadering van de CCAMLR. Aangezien enkele lidstaten van de Unie daadwerkelijk betrokken waren bij besluiten van de CCAMLR in het kader van deze jaarlijkse vergaderingen, met name bij het besluit inzake de inrichting van een beschermde mariene zone in de Rosszee, zouden in het internationale verkeer twijfels kunnen rijzen over de omvang van de internationale verplichtingen die door de Unie en haar lidstaten zijn aangegaan.

137. Tegen deze achtergrond geef ik het Hof in overweging de gevolgen van de nietig verklaarde gedeelten van de bestreden besluiten overeenkomstig artikel 264, lid 2, VWEU te handhaven, teneinde elke rechtsonzekerheid te voorkomen.

D. Kosten

138. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien in de door mij bepleite oplossing de Raad in beide zaken uiteindelijk in het ongelijk wordt gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in elke zaak in de kosten te worden verwezen. In afwijking daarvan dragen echter de lidstaten die aan de zijde van de Raad hebben geïntervenieerd, overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering in elk van beide procedures waaraan zij hebben deelgenomen elk hun eigen kosten.

VII. Conclusie

139. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

- „1) In zaak C-626/15 wordt het besluit van het Comité van permanente vertegenwoordigers van 11 september 2015 om aan de 34e jaarlijkse vergadering van de Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren een discussienota over de inrichting van een beschermde mariene zone in de Weddellzee voor te leggen, nietig verklaard voor zover daarin wordt bepaald dat deze discussienota moet worden voorgelegd namens de Unie en haar lidstaten in plaats van namens de Unie alleen.
- 2) In zaak C-659/16 wordt het besluit van de Raad van de Europese Unie van 10 oktober 2016 betreffende de vaststelling van het standpunt voor de 35e jaarlijkse vergadering van de Commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren nietig verklaard, voor zover daarin wordt bepaald dat dit standpunt moet worden ingenomen namens de Unie en de lidstaten in plaats van namens de Unie alleen.
- 3) De gevolgen van de nietig verklaarde gedeelten van de bestreden besluiten blijven gehandhaafd.
- 4) De Raad van de Europese Unie wordt in beide zaken verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie.
- 5) Het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen in elk van beide procedures waaraan zij hebben deelgenomen hun eigen kosten.”