



Jurisprudentie

BESCHIKKING VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

28 februari 2017^{1*}

„Beroep tot nietigverklaring — Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016 — Persmededeling — Begrip ‚internationale overeenkomst‘ — Identificatie van degene die de handeling heeft verricht — Strekking van de handeling — Zitting van de Europese Raad — Bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Unie in het gebouw van de Raad van de Europese Unie — Hoedanigheid van vertegenwoordigers van de lidstaten van de Unie tijdens een ontmoeting met de vertegenwoordiger van een derde land — Artikel 263, eerste alinea, VWEU — Onbevoegdheid”

In zaak T-192/16,

NF, verblijvende op Lesbos (Griekenland), vertegenwoordigd door B. Burns, solicitor, en P. O’Shea en I. Whelan, barristers,

verzoeker,

tegen

Europese Raad, vertegenwoordigd door K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado en S. Boelaert als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van een overeenkomst, de „Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016”, die naar verluidt zou zijn gesloten tussen de Europese Raad en de Republiek Turkije op 18 maart 2016,

geeft

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: I. Pelikánová, president, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (rapporteur) en U. Öberg, rechters,

griffier: E. Coulon,

de navolgende

¹ — Procestaal: Engels.

Beschikking

Voorgeschiedenis van het geding

Ontmoetingen van de Europese leiders met de Turkse leider vóór 18 maart 2016

- 1 Op 15 oktober 2015 zijn de Republiek Turkije en de Europese Unie het eens geworden over een gezamenlijk actieplan, getiteld „EU-Turkey joint action plan” (hierna: „gezamenlijk actieplan”), tot versterking van hun samenwerking op het gebied van hulp aan Syrische staatsburgers die tijdelijke internationale bescherming genieten en op het gebied van migratiebeheer, in antwoord op de crisis die is ontstaan door de situatie in Syrië.
- 2 Met het gezamenlijke actieplan werd op drie manieren geprobeerd te reageren op de crisis in Syrië, namelijk ten eerste door de oorzaken voor de massale uittocht van Syriërs aan de wortel aan te pakken, ten tweede door steun te verlenen aan Syriërs die tijdelijke internationale bescherming genieten en aan hun gastgemeenschappen in Turkije, en ten derde door versterkt samen te werken wat betreft het voorkomen van illegale migratiestromen richting de Unie.
- 3 Op 29 november 2015 zijn de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie bijeengekomen met hun Turkse collega (hierna: „eerste bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders”). Na afloop van deze ontmoeting hebben zij besloten het gezamenlijke actieplan in werking te stellen en met name hun actieve samenwerking te intensiveren met betrekking tot de migranten die geen internationale bescherming nodig hadden door hen te verhinderen zich naar Turkije en de Unie te begeven, door te waarborgen dat de bilaterale bepalingen die inzake overname waren vastgesteld, worden toegepast, en door de migranten die geen internationale bescherming nodig hadden snel terug te sturen naar hun land van herkomst.
- 4 In een door de gezamenlijke diensten van de Europese Raad en de Raad van de Europese Unie bekendgemaakte verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van 8 maart 2016 stond aangegeven dat de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie met de Turkse premier hadden gesproken over de betrekkingen tussen de Unie en de Republiek Turkije, en dat vooruitgang was bereikt in de uitvoering van het gezamenlijke actieplan. Deze ontmoeting vond plaats op 7 maart 2016 (hierna: „tweede bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders”). Deze verklaring vermeldde het volgende:

„De staatshoofden en regeringsleiders waren het erover eens dat drastische maatregelen nodig zijn om de mensensmokkelroutes te sluiten, het bedrijfsmodel van de smokkelaars te breken, [de] buitengrenzen [van de Unie] te beschermen en de migratiecrisis in Europa een halt toe te roepen. [...] Zij waren zeer ingenomen met de aanvullende voorstellen van [de Republiek] Turkije om de migratie aan te pakken. Zij waren het erover eens om aan de slag te gaan volgens de [volgende] beginselen [...]:

- alle nieuwe irreguliere migranten die vanuit Turkije naar de Griekse eilanden oversteken worden teruggestuurd, waarbij de [Unie] de kosten zal dekken;
- voor elke Syriër van de Griekse eilanden die door Turkije wordt overgenomen, zal een andere Syriër uit Turkije in de [lidstaten van de Unie] worden hervestigd, binnen het kader van de bestaande afspraken;
- [...]

De voorzitter van de Europese Raad zal op basis van deze voorstellen verder werken en samen met de Turkse partners voor de Europese Raad in maart de nadere details bepalen. [...]

Dit document schept voor de lidstaten geen nieuwe verplichtingen wat betreft herplaatsing en hervestiging.

[...]"

- 5 In haar mededeling COM(2016) 166 final aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad van 16 maart 2016, „Nieuwe praktische stappen in de samenwerking EU-Turkije op het gebied van migratie” (hierna: „mededeling van 16 maart 2016”) heeft de Europese Commissie aangegeven dat op 7 maart 2016 „de regeringsleiders [van de Unie] van harte de aanvullende voorstellen van [de Republiek] Turkije [verwelkomden] en zij [overeenkwamen] met [de Republiek] Turkije samen te werken op basis van een reeks van zes beginselen”, dat „[d]e voorzitter van de Europese Raad [was] verzocht verder werk te maken van deze voorstellen en de details ervan met Turkije uit te werken voor de Europese Raad van maart” en dat „[i]n deze mededeling [werd] uiteengezet hoe de zes beginselen moe[s]ten worden uitgevoerd, [namelijk] door het volledige potentieel voor de samenwerking tussen de [Unie] en [de Republiek] Turkije te ontwikkelen en tegelijk de Europese en de internationale wetgeving te respecteren”.
- 6 In de mededeling van 16 maart 2016 verklaarde de Commissie met name dat „de terugkeer van alle nieuwe irreguliere migranten en asielzoekers uit Griekenland naar Turkije [...] een essentieel aspect [was] van het doorbreken van het stramien dat vluchtelingen en migranten smokkelaars betalen en hun leven op het spel zetten” en dat „in de context van de vluchtelingenstromen die momenteel tussen Turkije en Griekenland plaatsvinden, dergelijke regelingen [moesten] worden beschouwd als een tijdelijke en uitzonderlijke maatregel die nodig [was] om menselijk leed te stoppen en de openbare orde te herstellen, en waarvoor een relevant operationeel steunkader noodzakelijk [was]”. Volgens deze mededeling was onlangs vooruitgang geboekt met de overname door de Republiek Turkije van irreguliere migranten en asielzoekers die geen internationale bescherming behoeven, in het kader van de bilaterale overname-overeenkomst tussen de Helleense Republiek en de Republiek Turkije, die met ingang van 1 juni 2016 moest worden vervangen door de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Turkije inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (PB 2014, L 134, blz. 3).
- 7 De Commissie concludeerde in de mededeling van 16 maart 2016 dat „[d]e regelingen voor de terugkeer van alle nieuwe irreguliere migranten en asielzoekers die de Egeïsche Zee oversteken van Turkije naar Griekenland [...] een tijdelijke en uitzonderlijke maatregel [zouden] zijn en [...] zo spoedig mogelijk van start [dienden] te gaan” en dat met het oog daarop die mededeling „een kader [bood] waarmee [werd] verzekerd dat dit proces in overeenstemming met de internationale en de Europese wetgeving [werd] uitgevoerd, hetgeen betekent dat een collectief terugkeerbeleid uitgesloten [was,] [en] ook [werden er] de wettelijke en logistieke stappen [in] beschreven die dringend moe[s]ten worden gezet om het proces op te starten”.

De bijeenkomst van 18 maart 2016 en de verklaring EU-Turkije

- 8 Op 18 maart 2016 is in de vorm van persmededeling nr. 144/16 op de website van de Raad een verklaring gepubliceerd met als doel het uitbrengen van verslag over de resultaten van „de derde bijeenkomst die gewijd [was] aan het verdiepen van de betrekkingen tussen Turkije en de EU en aan het oplossen van de migratiecrisis” (hierna: „bijeenkomst van 18 maart 2016”) tussen „[d]e leden van de Europese Raad” en „hun Turkse collega” (hierna: „verklaring EU-Turkije”).

- 9) De verklaring EU-Turkije zette uiteen dat hoewel „[de Republiek] Turkije en de [...] Unie [opnieuw] bevestig[d]en [...] dat zij vasth[iel]den aan de uitvoering van het gezamenlijk actieplan dat op 29 november 2015 in gang is gezet, [de Republiek] Turkije en de [Unie] [erkenden] dat snel verdere en vastberaden inspanningen nodig [waren]”. Deze verklaring luidde vervolgens:

„Teneinde het bedrijfsmodel van de mensensmokkelaars te breken en migranten een alternatief te bieden voor het wagen van hun leven, hebben de EU en [de Republiek] Turkije vandaag besloten een eind te maken aan de irreguliere migratie van Turkije naar de [Unie]. Om dit doel te bereiken, zijn zij de volgende bijkomende actiepunten overeengekomen:

- 1) Alle nieuwe irreguliere migranten die per 20 maart 2016 vanuit Turkije oversteken naar Griekenland, worden naar Turkije teruggestuurd. Dit zal gebeuren in volledige overeenstemming met het Unierecht en het internationaal recht, en enige vorm van collectieve uitzetting is derhalve uitgesloten. Alle migranten zullen bescherming genieten in overeenstemming met de betreffende internationale normen en met inachtneming van het beginsel van non-refoulement. Dit is een tijdelijke en buitengewone maatregel die nodig is om een eind te maken aan het menselijk leed en om de openbare orde te herstellen. Migrant die op de Griekse eilanden aankomen, zullen deugdelijk worden geregistreerd en eventuele asiolverzoeken zullen door de Griekse autoriteiten individueel worden verwerkt overeenkomstig de richtlijn asielprocedures, in samenwerking met het UNHCR. Migrant die geen asiel aanvragen of wier asielverzoek overeenkomstig die richtlijn ongegrond of niet-ontvankelijk wordt bevonden, zullen naar Turkije worden teruggestuurd. [De Republiek] Turkije en [de Helleense Republiek] zullen met de steun van de instellingen en agentschappen van de [Unie] de nodige stappen ondernemen en zo nodig bilaterale regelingen treffen, bijvoorbeeld betreffende de aanwezigheid per 20 maart 2016 van Turkse functionarissen op de Griekse eilanden en van Griekse functionarissen in Turkije, teneinde de nodige verbindingen tot stand te brengen en aldus ertoe bij te dragen dat die regelingen soepel functioneren. De kosten voor de operaties in verband met de terugkeer van irreguliere migranten zullen door de EU worden gedragen.
- 2) Voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd, zal een andere Syriër vanuit Turkije in de [Unie] worden hervestigd, rekening houdend met de kwetsbaarheids-criteria van de VN. Er zal met de steun van de Commissie, [agentschappen van de Unie], andere lidstaten en het UNHCR een mechanisme worden ingesteld om ervoor te zorgen dat dit beginsel wordt toegepast vanaf de dag waarop de terugkeeroperaties een aanvang nemen. Voorrang zal worden gegeven aan migranten die niet eerder op een irreguliere manier de [Unie] zijn binnengekomen of dit hebben geprobeerd. Van [de] zijde [van de] EU zal hervestiging krachtens dit mechanisme in eerste instantie worden geïmplementeerd door de toezeggingen na te komen die de lidstaten hebben gedaan in de conclusies van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 20 juli 2015, in het kader waarvan er nog 18 000 plaatsen voor hervestiging overblijven. Aan eventuele verdere hervestigingsbehoeften zal worden voldaan door middel van een soortgelijke vrijwillige regeling tot een maximum van nog eens 54 000 personen [...].”

Verzoekers situatie

- 10) Verzoeker, NF, is een Pakistaans staatsburger. Hij verklaart dat hij is gevlucht uit de Islamitische Republiek Pakistan uit vrees voor vervolging en ernstig letsel aan zijn persoon. Er zou namelijk zijn geprobeerd hem te vermoorden om te voorkomen dat hij als enige zoon het bezit van zijn ouders zou erven.

- 11 Verzoeker is naar eigen zeggen op 19 maart 2016 Griekenland binnengekomen per boot vanuit Turkije. Op 11 april 2016, of omstreeks deze datum, heeft hij bij de Griekse autoriteiten een asielaanvraag ingediend. Hij zou vervolgens zijn vastgezet in een uitzetcentrum tot 18 april 2016, op welke datum hij naar Lesbos (Griekenland) is gevlucht.
- 12 Verzoeker verklaart dat hij slechts een asielaanvraag heeft ingediend vanwege de druk die op hem werd uitgeoefend door de Griekse autoriteiten om dat verzoek in te dienen. Hij zou echter nooit een dergelijke aanvraag in Griekenland hebben willen indienen, en dit ook niet van plan zijn geweest, vanwege de lange duur van de behandeling van asielaanvragen en de structurele tekortkomingen in de tenuitvoerlegging van het Europese asielstelsel, zowel op het bestuurlijke niveau van die lidstaat als wat betreft het rechtssysteem ervan. Deze tekortkomingen zouden met name zijn vastgesteld door de Europese rechterlijke instanties in het arrest van het Hof van 21 december 2011, N.S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), en in het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Ten slotte had verzoeker slechts een asielaanvraag ingediend in Griekenland om te voorkomen dat hij zou worden teruggezonden naar Turkije met in voorkomend geval het risico in bewaring te worden gehouden of te worden uitgezet naar Pakistan.

Procedure en conclusies van partijen

- 14 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 22 april 2016 heeft verzoeker dit beroep ingesteld, waarbij hij – in de overweging dat de verklaring EU-Turkije een handeling is die kan worden toegeschreven aan de Europese Raad en die een concrete vorm geeft aan een op 18 maart 2016 tussen de Unie en de Republiek Turkije gesloten internationale overeenkomst – het Gerecht verzoekt:
- de „overeenkomst [die zou zijn] gesloten tussen de Europese Raad en [de Republiek] Turkije, van 18 maart 2016, getiteld ‚Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016’” (hierna: „bestreden handeling”) nietig te verklaren, en
 - de Europese Raad te verwijzen in de kosten.

Versnelde procedure en verwijzing van de zaak naar de Eerste kamer (uitgebreid)

- 15 Bij afzonderlijke akte, die samen met het verzoekschrift is ingediend, heeft verzoeker het Gerecht op grond van artikel 152 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht verzocht uitspraak te doen volgens de versnelde procedure.
- 16 Op 10 juni 2016 heeft de Europese Raad zijn opmerkingen over het verzoek om een versnelde procedure ingediend, waarbij hij in wezen concludeerde dat niet was voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van die procedure. Op dezelfde dag heeft deze instelling bij afzonderlijke akte primair verzocht de onderhavige zaak overeenkomstig artikel 28, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering naar de Grote kamer te verwijzen. Subsidiair heeft deze instelling op grond van artikel 28, lid 5, van dit Reglement voor de procesvoering verzocht deze zaak te verwijzen naar een kamer bestaande uit ten minste vijf rechters.
- 17 Bij schrijven van 20 juni 2016 heeft de griffie van het Gerecht de ontvangst van het verzoek tot verwijzing van deze zaak naar de Grote kamer bevestigd en partijen erover geïnformeerd dat de zaak overeenkomstig artikel 28, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering werd verwezen naar een uitgebreide kamer bestaande uit vijf rechters, in casu de Zevende kamer (uitgebreid).

18 Bij beslissing van 22 juni 2016 heeft het Gerecht het verzoek om versnelde behandeling toegewezen.

Door de Europese Raad opgeworpen exceptie en verzoeken tot interventie

19 Bij akte neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 juli 2016 heeft de Raad op grond van artikel 130 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie, met als titel „Exceptie van niet-ontvankelijkheid”, opgeworpen.

20 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 juli 2016, hebben NQ, NR, NS, NT, NU en NV verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van verzoeker.

21 Bij akten neergelegd op 20 en 22 juli 2016 hebben het Koninkrijk België en de Helleense Republiek verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Europese Raad.

22 Bij akte neergelegd op 3 augustus 2016 heeft de Commissie verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de „Raad van de Europese Unie”. Bij rectificierend schrijven van 11 augustus 2016 heeft de Commissie aangegeven te willen interveniëren aan de zijde van de „Europese Raad”.

23 In zijn exceptie verzoekt de Europese Raad het Gerecht formeel:

- het beroep „kennelijk niet-ontvankelijk” te verklaren, en
- verzoeker te verwijzen in de kosten.

24 Op 3 augustus 2016 heeft verzoeker zijn opmerkingen over de door de Europese Raad opgeworpen exceptie ingediend, waarbij hij het Gerecht verzoekt:

- die exceptie te verwerpen;
- het beroep ontvankelijk te verklaren;
- de Europese Raad te verwijzen in zijn kosten in het kader van de incidentele procedure.

25 Partijen zijn bij brief van de griffie van 3 oktober 2016 geïnformeerd over de aanwijzing van een nieuwe rechter-rapporteur en de hernieuwde toewijzing van deze zaak aan de Eerste kamer (uitgebreid), waarin deze rechter zitting heeft.

Antwoorden op de maatregelen tot organisatie van de procesgang

26 Bij brieven van de griffie van 3 november 2016 is de Europese Raad verzocht gevolg te geven aan de maatregelen tot organisatie van de procesgang die het Gerecht heeft vastgesteld op grond van artikel 89, lid 3, onder a) en d), en artikel 90, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, terwijl de Raad en de Commissie op hun beurt door het Gerecht op grond van artikel 24, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 89, lid 3, onder c), van dat Reglement voor de procesvoering is verzocht om op bepaalde vragen te antwoorden en bepaalde stukken over te leggen. In dit verband is die instellingen met name verzocht aan het Gerecht te verklaren of de bijeenkomst van 18 maart 2016 aanleiding had gegeven tot een schriftelijke overeenkomst en, in voorkomend geval, hem elk document mede te delen waarmee de identiteit kan worden vastgesteld van de partijen die de „bijkomende actiepunten” waren overeengekomen die worden genoemd in de verklaring EU-Turkije.

- 27 In zijn op 18 november 2016 verschaftte antwoorden op de vragen van het Gerecht heeft de Europese Raad met name verklaard dat, naar zijn weten, geen enkele overeenkomst of verdrag in de zin van artikel 218 VWEU of artikel 2, lid 1, onder a), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 was gesloten tussen de Unie en de Republiek Turkije. De verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16, was slechts „het resultaat van een internationale dialoog tussen de lidstaten en [de Republiek] Turkije en [was], gelet op de inhoud ervan en de intentie van de opstellers ervan, niet bestemd om bindende rechtsgevolgen te hebben of een overeenkomst of een verdrag te vormen”.
- 28 De Europese Raad heeft tevens een aantal documenten overgelegd betreffende de bijeenkomst van 18 maart 2016 die volgens die instelling een bijeenkomst vormde van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten met de vertegenwoordiger van de Republiek Turkije en niet een zitting van de Europese Raad waaraan dat derde land zou hebben deelgenomen.
- 29 In haar antwoord van 18 november 2016 heeft de Commissie het Gerecht er met name op gewezen dat het vanwege de woordkeus in de verklaring EU-Turkije – met name het gebruik, in de Engelse versie ervan, van het woord „will” – duidelijk was dat het niet om een juridisch bindende overeenkomst ging, maar om een door de „leden van de Europese Raad[, namelijk] de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, de voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie” bereikte politieke regeling die in zijn geheel was weergegeven in het corpus van persmededeling nr. 144/16 betreffende de bijeenkomst van 18 maart 2016, en waarin de verklaring EU-Turkije werd uiteengezet.
- 30 In zijn antwoord van 2 december 2016 heeft de Raad met name uitgelegd dat hij niet de opsteller was van de verklaring EU-Turkije en dat hij geenszins betrokken was geweest bij de gestructureerde dialoog die heeft plaatsgehad tussen de vertegenwoordigers van de lidstaten en de Republiek Turkije of bij de werkzaamheden van de voorzitter van de Europese Raad, die tot deze verklaring hebben geleid. Het voorbereidende werk dat plaats had gehad binnen het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) betrof slechts het voorbereiden van de vergaderingen van de Europese Raad, waarvan sommige betrekking hadden op het beheer van de migratiecrisis. Daarentegen had de Raad niet de top voorbereid die op 18 maart 2016 werd gehouden tussen de leden van de Europese Raad, namelijk de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie, en de Turkse premier.
- 31 De Raad heeft bovendien verklaard volledig het standpunt te delen dat de Europese Raad heeft uiteengezet in zijn exceptie op grond van artikel 130 van het Reglement voor de procesvoering. In dit verband heeft hij in het bijzonder aangevoerd dat er naar zijn weten geen enkele overeenkomst of verdrag was gesloten tussen de Unie en de Republiek Turkije met betrekking tot de migratiecrisis.
- 32 In de opmerkingen die hij op 19 december 2016 heeft ingediend, heeft verzoeker het standpunt bestreden van de Europese Raad, de Raad en de Commissie volgens hetwelk er tijdens de bijeenkomst van 18 maart 2016 met de Republiek Turkije geen enkele overeenkomst was gesloten en de uitkomst van de besprekingen met dit derde land daarnaast als een politieke regeling moest worden gekwalificeerd. Verzoeker is met name van mening dat, rekening houdende met het taalgebruik in wat hij de „litigieuze overeenkomst” noemt, uit het gebruik van het Engelse woord „agree” (dat „besloten” zou betekenen) blijkt dat het gaat om een overeenkomst waarmee werd beoogd rechtsgevolgen voor derden te creëren. Voorts zou het ontbreken van de uitdrukking „lidstaten” betekenen dat de „litigieuze overeenkomst” niet had kunnen worden gesloten door de lidstaten van de Unie.

In rechte

- 33 Volgens artikel 130 van het Reglement voor de procesvoering dient het Gerecht, wanneer de verweerder bij afzonderlijke akte het Gerecht verzoekt om uitspraak te doen over de niet-ontvankelijkheid of de onbevoegdheid zonder daarbij op de zaak ten gronde in te gaan, zo spoedig mogelijk uitspraak te doen op het verzoek, in voorkomend geval na de mondelinge behandeling te hebben geopend.
- 34 In deze zaak acht het Gerecht zich op basis van de stukken van het dossier voldoende ingelicht, en beslist het uitspraak te doen zonder dat het nodig is om aan de voltallige vergadering voor te stellen deze zaak naar de Grote kamer te verwijzen of om de mondelinge behandeling te openen.
- 35 In het kader van de door hem opgeworpen exceptie stelt de Europese Raad primair dat het Gerecht onbevoegd is om over dit beroep uitspraak te doen.
- 36 Aangezien de bevoegdheidsregels van de rechterlijke instanties van de Unie die zijn neergelegd in het VWEU alsmede in het Statuut van het Hof van Justitie en in de bijlage erbij, deel uitmaken van het primaire recht, in de rechtsorde van de Unie een centrale plaats innemen en bijgevolg de eerbiediging ervan een fundamenteel vereiste vormt in die rechtsorde (arrest van 10 september 2015, Heroverweging Missir Mamachi di Lusignano/Commissie, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, punt 57), dient het Gerecht die vraag als eerste te onderzoeken.
- 37 Ter ondersteuning van zijn exceptie van onbevoegdheid voert de Europese Raad aan dat noch hij, noch één van de entiteiten die worden bedoeld in artikel 263, eerste alinea, VWEU, de opsteller is van de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door de Raad door middel van persmededeling nr. 144/16, zodat hij niet rechtmatig kan worden aangewezen als verweerder in deze zaak.
- 38 Volgens de Europese Raad gaat de verklaring EU-Turkije immers uit van de deelnemers aan een internationale top die in casu is gehouden op 18 maart 2016 in de marge en na afloop van de zitting van de Europese Raad. Die verklaring is bijgevolg toe te schrijven aan de leden van de Europese Raad, namelijk de lidstaten van de Unie, en aan hun „Turkse collega”, aangezien zij het zijn die bijeen zijn gekomen in het kader van een vergadering die losstond van die van de Europese Raad. Deze aparte bijeenkomst is gevolgd op de twee eerdere soortgelijke bijeenkomsten van de staatshoofden en regeringsleiders, die werden gehouden op 29 november 2015 en 7 maart 2016 en die aanleiding hadden gegeven tot het publiceren van een gemeenschappelijke verklaring, zoals die waarvan sprake is in het hoofdgeding en die is weergegeven in persmededeling nr. 144/16, dan wel van een gezamenlijk actieplan. De Europese Raad is van mening dat de verklaring EU-Turkije dus niet kan worden gekwalificeerd als een door hem vastgestelde handeling.
- 39 Verzoeker bestrijdt deze analyse en betoogt dat hetgeen hij kwalificeert als de „litigieuze overeenkomst” als bestreden handeling, gelet op de inhoud en alle omstandigheden rondom de vaststelling ervan, moet worden beschouwd als een handeling van de Europese Raad, omdat in casu, in tegenstelling tot hetgeen die instelling beweert, de lidstaten van de Unie binnen die instelling gezamenlijk hebben gehandeld en geen nationale bevoegdheden hebben uitgeoefend buiten het institutionele kader van de Unie. Verzoeker stelt bovendien dat de Europese Raad en de Commissie actief hebben deelgenomen aan het voorbereiden van deze „litigieuze overeenkomst” en het onderhandelen erover, zoals in dit verband blijkt uit de inhoud van de mededeling van 16 maart 2016, en dat het bij die „litigieuze overeenkomst” in werkelijkheid gaat om een internationaal verdrag.
- 40 Verzoeker bestrijdt dat de Europese Raad enerzijds kan verklaren dat de leden van die instelling in casu hebben gehandeld in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers van hun regeringen of staten en anderzijds kan stellen dat de lidstaten aldus hebben kunnen handelen in naam van de Unie door deze te binden aan een derde land middels dat wat hij noemt een „litigieuze overeenkomst”, welke bovendien in strijd is met de op asielgebied toepasselijke normen van het secundaire Unierecht.

- 41 In ieder geval moet worden verwezen naar de bewoordingen van de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16, met name de omstandigheid dat deze verwijst naar het feit dat de „EU” en de Republiek Turkije „het eens zijn geworden” over bepaalde bijkomende actiepunten, bepaalde aspecten „hebben besloten” en „opnieuw bevestigd” en daarnaast specifieke verplichtingen vermeldt die door elk van de partijen zijn aanvaard, hetgeen steun zou opleveren voor de stelling dat er sprake is van een juridische bindende overeenkomst. Verzoeker stelt bovendien, met betrekking tot de verklaringen van de Commissie aangaande het bestaan van een wet- en regelgevend kader waarmee de terugkeeroperaties reeds zouden kunnen worden gefinancierd, hetgeen een bijkomend actiepunt vormde als bedoeld in de verklaring EU-Turkije, dat dit suggereert dat hetgeen hij een „litigieuze overeenkomst” noemt, is gesloten in een context die de tenuitvoerlegging ervan mogelijk maakt, hetgeen het vermogen van die „litigieuze overeenkomst” om rechtsgevolgen te creëren zou versterken.

Overwegingen vooraf

- 42 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het beroep tot nietigverklaring van artikel 263 VWEU openstaat met betrekking tot alle door de instellingen, organen en instanties van de Unie getroffen bepalingen, ongeacht de aard of vorm ervan, op voorwaarde dat zij beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen (arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32, punt 42, en 4 september 2014, Commissie/Raad, C-114/12, EU:C:2014:2151, punten 38 en 39; zie tevens arrest van 28 april 2015, Commissie/Raad, C-28/12, EU:C:2015:282, punten 14 en 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dit verband staat de omstandigheid dat het bestaan van een handeling die is bestemd om rechtsgevolgen jegens derden teweeg te brengen, zich heeft geopenbaard door middel van een persmededeling of de vorm heeft aangenomen van een verklaring niet in de weg aan de mogelijkheid om het bestaan van een dergelijke handeling vast te stellen, en bijgevolg ook niet aan de bevoegdheid van de Unierechter om op grond van artikel 263 VWEU de wettigheid van een dergelijke handeling na te gaan, voor zover zij uitgaat van een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie (zie in deze zin arrest van 30 juni 1993, Parlement/Raad en Commissie, C-181/91 en C-248/91, EU:C:1993:271, punt 14).
- 43 Wat de Europese Raad betreft, heeft het Verdrag van Lissabon deze entiteit verheven tot de rang van instelling van de Unie. In tegenstelling tot hetgeen tevoren door de Unierechter was vastgesteld (beschikkingen van 13 januari 1995, Roujansky/Raad, C-253/94 P, EU:C:1995:4, punt 11, en Bonnamy/Raad, C-264/94 P, EU:C:1995:5, punt 11) vallen de handelingen die door deze instelling – die volgens artikel 15 VEU geen wetgevende taak uitoefent en bestaat uit de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten alsmede uit de voorzitter van de Europese Raad en de voorzitter van de Commissie – worden vastgesteld dus niet langer buiten de wettigheidstoetsing die is voorzien in artikel 263 VWEU (zie in die zin arrest van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punten 30-37).
- 44 Uit artikel 263 blijkt echter dat de Unierechter in het algemeen niet bevoegd is zich uit te spreken over de wettigheid van een handeling van een nationale autoriteit (arresten van 3 december 1992, Oleificio Borelli/Commissie, C-97/91, EU:C:1992:491, punt 9, en 15 december 1999, Kesko/Commissie, T-22/97, EU:T:1999:327, punt 83) en evenmin over de wettigheid van een handeling die is vastgesteld door de vertegenwoordigers van de nationale instanties van meerdere lidstaten in het kader van een comité waarin een verordening van de Unie voorziet (zie in die zin arrest van 17 september 2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, punt 51). Op dezelfde wijze zijn de handelingen die zijn vastgesteld door de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Unie, fysiek bijeen in het gebouw van een van de instellingen van de Unie en niet handelend in hun hoedanigheid van leden van de Raad of leden van de Europese Raad, maar in hun hoedanigheid van staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten, niet onderworpen aan het door de Unierechter uitgeoefende wettigheidstoezicht (arrest van 30 juni 1993, Parlement/Raad en Commissie, C-181/91 en C-248/91, EU:C:1993:271, punt 12).

45 In dit verband volstaat het evenwel niet dat een handeling door een instelling die als verweerster in een beroep betrokken is, als een „besluit van de lidstaten” van de Unie wordt bestempeld om een dergelijke handeling, in casu handelingen van de Europese Raad, aan het wettigheidstoezicht uit hoofde van artikel 263 VWEU te onttrekken. Daartoe dient namelijk ook te worden nagegaan of de betrokken handeling, gelet op haar inhoud en op alle omstandigheden waarin zij is genomen, niet in werkelijkheid een besluit van de Europese Raad is (zie in die zin arrest van 30 juni 1993, Parlement/Raad en Commissie, C-181/91 en C-248/91, EU:C:1993:271, punt 14).

Opstellers van de bestreden handeling

46 Na deze preciseringen stelt het Gerecht vast dat in casu de bestreden handeling in het verzoekschrift formeel wordt omschreven als de „overeenkomst van 18 maart 2016 die is gesloten tussen de Europese Raad en de [Republiek] Turkije, en de ‚Verklaring EU-Turkije, 18 maart 2016’ heet”, dus als een handeling die onder het internationale verdragsrecht valt. De toetsing van de wettigheid door de Unierechter van de handelingen die onder het internationale verdragsrecht vallen, kan echter slechts betrekking hebben op de handeling waarmee een instelling de vermeende internationale overeenkomst in kwestie heeft willen sluiten en niet op die overeenkomst als zodanig (arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 286). Verzoekers conclusies dienen dan ook aldus te worden uitgelegd dat zij in wezen strekken tot nietigverklaring van een handeling waarbij de Europese Raad op 18 maart 2016 namens de Unie een overeenkomst zou hebben willen sluiten met de Republiek Turkije (zie in die zin arrest van 9 augustus 1994, Frankrijk/Commissie, C-327/91, EU:C:1994:305, punt 17) en waarvan de inhoud uiteen zou zijn gezet in de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16.

47 Bijgevolg staat het aan het Gerecht om te onderzoeken of uit de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van deze persmededeling, blijkt dat er sprake is van een handeling die kan worden toegerekend aan de instelling die in casu verantwoordelijk wordt gesteld, namelijk de Europese Raad, en of die instelling bij die handeling een internationale overeenkomst heeft gesloten, die verzoeker de „litigieuze overeenkomst” noemt, die in strijd met artikel 218 VWEU is vastgesteld en die overeen zou komen met de bestreden handeling.

48 Voor zover, voor de toepassing van artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, de bestreden handeling door verzoeker is geconcretiseerd door het opstellen van persmededeling nr. 144/16, dient de context waarbinnen de verklaring EU-Turkije, zoals bij deze persmededeling verspreid, heeft plaatsgevonden, alsook de inhoud van die verklaring te worden beoordeeld teneinde vast te stellen of zij een handeling vormt die aan de Europese Raad kan worden toegeschreven, of dat daaruit het bestaan van een dergelijke handeling blijkt, en of zij aldus onder de in artikel 263 VWEU voorziene wettigheidstoetsing valt (zie in die zin arrest van 30 juni 1993, Parlement/Raad en Commissie, C-181/91 en C-248/91, EU:C:1993:271, punt 14), in casu een handeling die overeen zou komen met de bestreden handeling en waarbij dat wat verzoeker de „litigieuze overeenkomst” noemt, zou zijn gesloten.

49 Zoals de verklaring EU-Turkije vermeldt, was de bijeenkomst van 18 maart 2016 de derde bijeenkomst sinds november 2015. Wat betreft de twee eerdere bijeenkomsten, die hebben plaatsgevonden op respectievelijk 29 november 2015 en 7 maart 2016, hebben de vertegenwoordigers van de lidstaten aan die bijeenkomsten deelgenomen in hun hoedanigheid van staatshoofden of regeringsleiders van de lidstaten van de Unie en niet als leden van de Europese Raad.

50 De eerste bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders heeft aanleiding gegeven tot een persmededeling met als titel „Bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de [Unie] met [de Republiek] Turkije, 29 [november] 2015 – Verklaring EU-Turkije”, waarin was aangegeven dat het de „leiders van de Europese Unie” waren die hun „Turkse collega” hadden ontmoet.

- 51 Wat betreft de tweede bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders, deze heeft aanleiding gegeven tot een persmededeling met als titel „Bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de [Unie]”, waarin was aangegeven dat het de „staatshoofden en regeringsleiders van de [Unie]” waren die de Turkse premier hadden ontmoet en dat „zij [...] het [...] eens waren [...] [over] de beginselen van [de aanvullende voorstellen van de Republiek Turkije van 7 maart 2016]: alle nieuwe irreguliere migranten die vanuit Turkije naar de Griekse eilanden [hebben overgestoken] worden teruggestuurd, waarbij de [Unie] de kosten zal dekken; voor elke Syriër van de Griekse eilanden die door [de Republiek] Turkije wordt overgenomen, zal een andere Syriër uit Turkije in de [lidstaten van de Unie] worden hervestigd, binnen het kader van de bestaande afspraken”.
- 52 In deze context heeft de mededeling van de Commissie van 16 maart 2016 plaatsgevonden, die niet kan worden gelijkgesteld aan een voorstel in de zin van artikel 294, lid 2, VWEU (zie in die zin arrest van 30 juni 1993, Parlement/Raad en Commissie, C-181/91 en C-248/91, EU:C:1993:271, punten 17 en 18). Daarin is aangegeven dat voor de „nieuwe fase van de samenwerking tussen de EU en Turkije voor een aanpak van de migratiecrisis [...] gezamenlijke inspanningen van [de Helleense Republiek] en [de Republiek] Turkije noodzakelijk [zullen] zijn, met de steun van de Commissie, de [agentschappen van de Unie] en de partnerorganisaties” en dat „[o]ok de steun van de lidstaten [...] nodig [zal] zijn, zowel in termen van de beschikbaarstelling van personeel als in termen van de bereidheid om verbintenissen voor hervestiging aan te gaan”.
- 53 De verklaring EU-Turkije, zoals verspreid na afloop van de bijeenkomst van 18 maart 2016 door middel van persmededeling nr. 144/16 ziet er echter anders uit in vergelijking met de voorgaande verklaringen die na afloop van de eerste en de tweede bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders werden verspreid.
- 54 Persmededeling nr. 144/16 betreffende de bijeenkomst 18 maart 2016 geeft namelijk ten eerste aan dat de verklaring EU-Turkije het resultaat is van een ontmoeting tussen de „leden van de Europese Raad” en „hun Turkse collega”, ten tweede dat het de „leden van de Europese Raad” zijn die hun Turkse collega hebben ontmoet en ten derde dat „de EU en [de Republiek] Turkije” de bijkomende actiepunten overeen zijn gekomen die in die verklaring uiteen zijn gezet. Er moet dus worden vastgesteld of het gebruik van die woorden impliceert, zoals verzoeker betoogt, dat de vertegenwoordigers van de lidstaten in hun hoedanigheid van leden van de instelling „Europese Raad” hebben deelgenomen aan de bijeenkomst van 18 maart 2016 of dat zij in hun hoedanigheid van staatshoofden en regeringsleiders van de Unie aan die bijeenkomst hebben deelgenomen.
- 55 In dit verband merkt het Gerecht op dat hoewel persmededeling nr. 144/16, door middel waarvan de verklaring EU-Turkije is verspreid, in de door verzoeker in de bijlage bij het verzoekschrift overgelegde webversie ervan de vermelding „Buitenlandse zaken & internationale betrekkingen” draagt, die in beginsel betrekking heeft op de werkzaamheden van de Europese Raad, in de PDF-versie van deze mededeling, die door de Europese Raad is overgelegd, de woorden „Internationale top” zijn vermeld, die in beginsel verwijzen naar de bijeenkomsten van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie met vertegenwoordigers van derde landen. Bijgevolg kan er geen enkele conclusie worden verbonden aan de aanwezigheid van die vermeldingen.
- 56 Wat vervolgens de inhoud van de verklaring EU-Turkije betreft, zouden het gebruik van de uitdrukking „leden van de Europese Raad” en de vermelding dat het de Unie is die met de Republiek Turkije bijkomende actiepunten is overeengekomen inderdaad de indruk kunnen wekken dat de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Unie tijdens de bijeenkomst van 18 maart 2016 hadden gehandeld in hun hoedanigheid van leden van de instelling „Europese Raad” en zij ondanks het feit dat deze instelling geen wetgevende bevoegdheid heeft, zoals uitdrukkelijk bedoeld in artikel 15, lid 1, VEU, hadden besloten om met dit derde land juridisch een overeenkomst te sluiten, buiten de procedure van artikel 218 VWEU om.

- 57 In zijn antwoord van 18 november 2016 heeft de Europese Raad evenwel uitgelegd dat de uitdrukking „leden van de Europese Raad” in de verklaring EU-Turkije moet worden opgevat als een verwijzing naar de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie, aangezien zij de Europese Raad vormen. Bovendien zou de verwijzing in die verklaring naar het feit dat „de EU en [de Republiek] Turkije” het eens waren geworden over bepaalde bijkomende actiepunten worden verklaard door de wens om in het kader van een persmededeling de gebruikte termen te vereenvoudigen voor het grote publiek.
- 58 Volgens deze instelling moet de term „EU” in deze journalistieke context worden opgevat als een verwijzing naar de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie. In dit verband heeft de Europese Raad de nadruk gelegd op de vorm waarin de verklaring EU-Turkije die in deze zaak aan de orde is, is verspreid, namelijk in de vorm van een persmededeling die naar haar aard slechts een informatief doel dient en geen enkele juridische waarde heeft. Verweerder benadrukt namelijk dat deze informatieve ondersteuning ten behoeve van het grote publiek wordt opgesteld door de persdienst van het secretariaat-generaal van de Raad. Dat zou verklaren waarom op bepaalde via internet verspreide documenten, zoals de door verzoeker overgelegde webversie van persmededeling nr. 144/16 betreffende de verklaring EU-Turkije, een dubbele kopij „Europese Raad/Raad van de Europese Unie” was geplaatst, alsook waarom bepaalde documenten soms door onachtzaamheid worden ondergebracht in de verkeerde rubrieken van de website, die door deze twee instellingen en de voorzitter van de Europese Raad wordt gedeeld.
- 59 Vanwege de doelgroep van een dergelijke informatieve ondersteuning, is in de persmededeling waarin de verklaring EU-Turkije is uiteengezet met opzet gebruikgemaakt van vereenvoudigde formuleringen, alledaagse woorden en afkortingen. Het feit dat begrippen binnen het bereik van het grote publiek zijn gebracht, mag evenwel niet worden gebruikt voor het vellen van juridische en normatieve oordelen en kan in het bijzonder niet de inhoud of de juridische aard wijzigen van de procedure waarop het betrekking heeft, namelijk een internationale top, zoals is aangegeven in de PDF-versie van de persmededeling betreffende de verklaring EU-Turkije.
- 60 Zo kan volgens de Europese Raad het oneigenlijke gebruik van de uitdrukking „leden van de Europese Raad” en de term „EU” in een persmededeling zoals persmededeling nr. 144/16, waarin de verklaring EU-Turkije is uiteengezet, op geen enkele wijze gevolgen hebben voor de juridische status en de rol waarin de vertegenwoordigers van de lidstaten hun Turkse collega hebben ontmoet, in casu in hun hoedanigheid van staatshoofden en regeringsleiders, en kan het de Unie op geen enkele wijze verbinden. De verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16, is in werkelijkheid slechts een politieke toezegging van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie aan hun Turkse collega.
- 61 Gelet op deze verklaringen van de Europese Raad en de ambivalentie van de uitdrukking „leden van de Europese Raad” en de term „EU” in de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16, moet om de strekking ervan vast te stellen worden verwezen naar de documenten die betrekking hebben op de bijeenkomst van 18 maart 2016.
- 62 In dit verband stelt het Gerecht vast dat de officiële documenten met betrekking tot de bijeenkomst van 18 maart 2016 – die de Europese Raad op verzoek van het Gerecht heeft overgelegd – aantonen dat naast elkaar, langs juridisch, protocollair en organisatorisch verschillende wegen twee onderscheiden bijeenkomsten zijn georganiseerd, namelijk de zitting van die instelling en een internationale top, hetgeen bevestigt dat deze twee gebeurtenissen juridisch van aard verschillen.
- 63 Ten eerste heeft de Europese Raad in zijn op 18 november 2016 gegeven antwoorden op de vragen van het Gerecht immers verklaard, onder overlegging van de verschillende door hem verspreide vormen van ondersteuning, dat de zitting van de Europese Raad aanvankelijk twee dagen zou duren, maar dat, gelet op de migratiegebeurtenissen die zich hadden voorgedaan, was besloten om slechts één dag aan die zitting te besteden, namelijk 17 maart 2016, en de aanvankelijk geplande tweede dag van de zitting van de Europese Raad, namelijk 18 maart 2016, te vervangen door een bijeenkomst van de

staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie met hun Turkse collega, welke bijeenkomst uit kosten-, veiligheids- en efficiëntieoverwegingen plaats had gehad in hetzelfde gebouw als hetwelk wordt gebruikt voor de bijeenkomsten van de Europese Raad en voor die van de Raad.

- 64 Ten tweede blijkt in het bijzonder uit de uitnodiging die op 9 maart 2016 door de voorzitter van de Europese Raad aan de verschillende lidstaten van de Unie is gestuurd, dat de „leden van de Europese Raad” waren uitgenodigd op 17 maart 2016 voor een zitting van de Europese Raad waarvan de werkzaamheden waren voorzien van 16.45 uur tot en met 19.30 uur en werden gevolgd door een diner, terwijl, op 18 maart 2016, de aankomst van de „staatshoofden en regeringsleiders van de [Unie] en de regeringsleider van Turkije” was voorzien van 9.15 uur tot en met 9.45 uur en om 10 uur werd gevolgd door een „werkklunch voor de staatshoofden en regeringsleiders van de [Unie] en de regeringsleider van Turkije”. In een nota van 11 maart 2016, die het secretariaat-generaal van de Raad aan de missie van de Republiek Turkije bij de Unie heeft gestuurd, wordt in gelijke bewoordingen het verloop van de bijeenkomst van 18 maart 2016 beschreven, waarbij de Turkse premier wordt uitgenodigd voor een bijeenkomst met de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie en niet met de leden van de Europese Raad.
- 65 Daarnaast is in een nota van 18 maart 2016 van het directoraat Protocol en Bijeenkomsten van het directoraat-generaal Administratie van de Raad, het „Werkprogramma van de dienst Protocol”, aangegeven dat, wat de bijeenkomst van 18 maart betreft, tussen 12 uur en 12.45 uur de aankomst van de „leden van de Europese Raad, de premier van de Republiek Turkije en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid” zonder protocollaire volgorde zou plaatsvinden, en er vanaf 13 uur een „werkklunch voor de leden van de Europese Raad en de hoge vertegenwoordiger” zou worden aangeboden, zonder dat de aanwezigheid van de Turkse premier wordt genoemd. Daarentegen nodigde deze nota van de dienst die verantwoordelijk is voor het protocol de deelnemers uit voor een „werksessie van de staatshoofden en regeringsleiders en de hoge vertegenwoordiger van de [Unie] met de premier van Turkije”, die zou plaatsvinden vanaf 15 uur, waarmee het feit wordt gestaafd dat het in die laatstgenoemde hoedanigheid was en niet in hun hoedanigheid van leden van de Europese Raad dat de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Unie waren uitgenodigd voor een ontmoeting met hun Turkse collega.
- 66 Uit deze officieel aan de lidstaten van de Unie en aan de Republiek Turkije overgebrachte documenten blijkt dus dat, ondanks de helaas dubbelzinnige bewoordingen van de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16, de vertegenwoordigers van deze lidstaten in hun hoedanigheid van staatshoofden en regeringsleiders van die lidstaten de Turkse premier op 18 maart 2016 hebben ontmoet in het gebouw dat wordt gedeeld door de Europese Raad en de Raad, namelijk het Justus Lipsiusgebouw.
- 67 In dit verband kan op grond van de omstandigheid dat de voorzitter van de Europese Raad en die van de Commissie, die niet formeel waren uitgenodigd, tijdens deze bijeenkomst ook aanwezig waren, niet worden geconcludeerd dat wegens de aanwezigheid van alle leden van de Europese Raad de bijeenkomst van 18 maart 2016 plaats zou hebben gehad tussen de Europese Raad en de Turkse premier.
- 68 Onder verwijzing naar meerdere door zijn voorzitter overgelegde stukken heeft de Europese Raad immers gesteld dat in de praktijk de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie aan hem een vertegenwoordigende taak hadden toevertrouwd en hem ermee hadden belast de onderhandelingen met de Republiek Turkije namens hen te coördineren, hetgeen zijn aanwezigheid verklaarde tijdens de bijeenkomst van 18 maart 2016. Evenzo zou de aanwezigheid van de voorzitter van de Commissie tijdens die bijeenkomst te verklaren zijn door het feit dat die bijeenkomst paste in het kader van de voortzetting van de politieke dialoog met de Republiek Turkije, die door de Commissie in oktober 2015 op een verzoek van de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie van 23 september 2015 was geïnitieerd. Zoals de Europese Raad terecht benadrukt, verwijzen deze documenten uitdrukkelijk en meermaals, wat de werkzaamheden van 18 maart 2016 betreft, naar een

bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie met hun Turkse collega en niet naar een zitting van de Europese Raad. Dat is met name het geval bij de, onmiddellijk na de bijeenkomst van 18 maart 2016 gedane, verklaring nr. 151/16 van de voorzitter van de Europese Raad, getiteld „Opmerkingen van voorzitter Donald Tusk na afloop van de bijeenkomst tussen de staatshoofden en regeringsleiders van de [Unie] met Turkije”.

- 69 In deze omstandigheden is het Gerecht van oordeel dat de uitdrukking „leden van de Europese Raad” en de term „EU” in de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16, moeten worden opgevat als verwijzingen naar de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie die, zoals tijdens de eerste en tweede bijeenkomst van staatshoofden en regeringsleiders op 29 november 2015 en 7 maart 2016, zijn samengekomen met hun Turkse collega en operationele maatregelen zijn overeengekomen om – voornamelijk op Grieks grondgebied – de openbare orde te herstellen, welke maatregelen overeenkomen met die welke reeds eerder ter sprake waren gebracht of waren vermeld in verklaringen die zijn gepubliceerd in de vorm van persmededelingen na afloop van de eerste en de tweede bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie met hun Turkse collega. Dit wordt bevestigd door het feit dat in de verklaring die is vastgesteld na afloop van de op 29 november 2015 gehouden tweede bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders ook steeds de term „EU” en de uitdrukking „Europese leiders” werden gebruikt om de vertegenwoordigers van de lidstaten van de Unie, handelend in de hoedanigheid van staatshoofden of regeringsleiders van die lidstaten, aan te duiden tijdens die bijeenkomst van 29 november 2015, overeenkomstig de bijeenkomst van 18 maart 2016.
- 70 Uit deze algehele context voorafgaand aan het online plaatsen van persmededeling nr. 144/16 met de verklaring EU-Turkije op de website van de Raad, blijkt dat, wat het beheer van de migratiecrisis betreft, de Europese Raad als instelling geen besluit heeft vastgesteld om namens de Unie een overeenkomst met de Turkse regering te sluiten en dat hij de Unie evenmin heeft gebonden in de zin van artikel 218 VWEU. De Europese Raad heeft derhalve geen handeling vastgesteld die overeenkomt met de bestreden handeling, zoals omschreven door verzoeker en waarvan de inhoud zou zijn weergegeven in die persmededeling.
- 71 Uit een en ander volgt dat, ongeacht de vraag of zij – zoals de Europese Raad, de Raad en de Commissie aanvoeren – een verklaring van politieke aard vormt of daarentegen – zoals verzoeker betoogt – een handeling die bindende rechtsgevolgen in het leven kan roepen, de verklaring EU-Turkije, zoals verspreid door middel van persmededeling nr. 144/16, niet kan worden beschouwd als een handeling die is vastgesteld door de Europese Raad en overigens ook niet door een andere instelling, een orgaan of een instantie van de Unie, of als een handeling waaruit het bestaan van een dergelijke handeling blijkt en die zou overeenkomen met de bestreden handeling.
- 72 Wat betreft de verwijzing in de verklaring EU-Turkije naar het feit dat „de EU en [de Republiek] Turkije” bijkomende actiepunten waren overeengekomen, is het Gerecht ten overvloede van oordeel dat, gesteld al dat tijdens de bijeenkomst van 18 maart 2016 informeel een internationale overeenkomst zou zijn gesloten, hetgeen in casu wordt betwist door de Europese Raad, de Raad en de Commissie, deze overeenkomst tot stand zou zijn gebracht door de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten van de Unie en de Turkse premier.
- 73 In het kader van een beroep ingediend krachtens artikel 263 VWEU is het Gerecht echter niet bevoegd om zich uit te spreken over de rechtmatigheid van een door de lidstaten gesloten internationale overeenkomst (arrest van 5 mei 2015, Spanje/Parlement en Raad, C-146/13, EU:C:2015:298, punt 101).
- 74 Bijgevolg moet de door de Europese Raad aangevoerde exceptie van onbevoegdheid worden toegewezen, waarbij in herinnering zij gebracht dat artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie er niet toe strekt het in de Verdragen neergelegde stelsel van rechterlijke toetsing te wijzigen (arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 97).

75 Nu de exceptie van onbevoegdheid is toegewezen en het beroep bijgevolg moet worden verworpen, behoeft geen uitspraak meer te worden gedaan op de verzoeken tot interventie die zijn ingediend door NQ, NR, NS, NT, NU en NV, alsmede door het Koninkrijk België, de Helleense Republiek en de Commissie.

Kosten

76 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 135, lid 1, van dit Reglement kan het Gerecht evenwel beslissen dat een in het ongelijk gestelde partij, behalve in haar eigen kosten, slechts ten dele wordt verwezen in de kosten van de andere partij of daarin zelfs niet dient te worden verwezen.

77 Gelet op de omstandigheden van deze zaak, met name de dubbelzinnige formulering van persmededeling nr. 144/16, acht het Gerecht het billijk te beslissen dat iedere partij de eigen kosten moet dragen.

78 Volgens artikel 144, lid 10, van het Reglement voor de procesvoering dragen de indiener van een verzoek tot interventie en de hoofdpartijen, indien in de hoofdzaak een einde komt aan het geding voordat op het verzoek tot interventie is beslist, ieder hun eigen kosten in verband met het verzoek tot interventie. Bijgevolg zullen NF, de Europese Raad alsmede NQ, NR, NS, NT, NU en NV en het Koninkrijk België, de Helleense Republiek en de Commissie hun eigen kosten in verband met het verzoek tot interventie dragen.

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

beschikt:

- 1) Het beroep wordt verworpen, wegens onbevoegdheid van het Gerecht om het te behandelen.**
- 2) Er behoeft geen uitspraak te worden gedaan op de verzoeken tot interventie die zijn ingediend door NQ, NR, NS, NT, NU en NV, alsmede door het Koninkrijk België, de Helleense Republiek en de Europese Commissie.**
- 3) NF en de Europese Raad zullen hun eigen kosten dragen.**
- 4) NQ, NR, NS, NT, NU en NV, alsmede het Koninkrijk België, de Helleense Republiek en de Europese Commissie zullen hun eigen kosten dragen.**

Luxemburg, 28 februari 2017.

De griffier
E. Coulon

De president
I. Pelikánová