

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

1 oktober 2009*

In zaak C-370/07,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG, ingesteld op 2 augustus 2007,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana en C. Zadra als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J.-P. Jacqué, F. Florindo Gijón en K. Michoel als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson en I. Rao als gemachtigden, bijgestaan door D. Wyatt, QC,

intervenient,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J.-C. Bonichot, J. Makarczyk, L. Bay Larsen (rapporteur) en C. Toader, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: L. Hewlett, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 4 maart 2009,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 april 2009,

het navolgende

Arrest

- 1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof om nietigverklaring van het besluit van de Raad van de Europese Unie van 24 mei 2007 tot vaststelling van het namens de Europese Gemeenschap in te nemen standpunt ten aanzien van bepaalde voorstellen die werden voorgelegd tijdens de van 3 tot en met 15 juni 2007 in Den Haag (Nederland) gehouden 14e vergadering van de Conferentie van de partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES) (hierna: „bestreden besluit”).

Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 253 EG bepaalt:

„De verordeningen, richtlijnen en beschikkingen die door het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk worden aangenomen, en de verordeningen, richtlijnen en beschikkingen van de Raad of van de Commissie worden met redenen omkleed en verwijzen naar de voorstellen of adviezen welke krachtens dit Verdrag moeten worden gevraagd.”

3 Artikel 300, lid 2, EG, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, luidt:

„Onder voorbehoud van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden, neemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie een besluit over de ondertekening, die vergezeld kan gaan van een besluit inzake de voorlopige toepassing vóór de inwerkingtreding, en over de sluiting van de akkoorden. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen wanneer het akkoord betrekking heeft op een gebied waarvoor, wat de aanneming van de interne voorschriften betreft, eenparigheid vereist is, alsook wanneer het gaat om akkoorden zoals bedoeld in artikel 310.

In afwijking van lid 3 zijn dezelfde procedures van toepassing voor een besluit tot opschorting van de toepassing van een akkoord en voor het bepalen van de standpunten die namens de Gemeenschap worden ingenomen in een lichaam dat is opgericht uit hoofde van een akkoord, wanneer dat lichaam besluiten dient te nemen met rechtsgevolgen, met uitzondering van besluiten tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord.

Het Europees Parlement wordt onverwijld en volledig op de hoogte gebracht van elk besluit uit hoofde van dit lid dat betrekking heeft op de voorlopige toepassing of de opschorting van akkoorden, of de bepaling van het standpunt van de Gemeenschap in een bij een akkoord opgericht lichaam.”

Voorgeschiedenis van het geding

4 De Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten is op 3 maart 1973 te Washington ondertekend (hierna: „CITES”) en op 1 juli 1975 in werking getreden. De overeenkomst heeft tot doel bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten te beschermen, met name door de handel erin te beperken of te regelen.

- 5 De Gemeenschap is geen partij bij de CITES, maar heeft de status van waarnemer op de Conferenties van de partijen. Sinds 1982 stelt de Gemeenschap echter autonoom maatregelen vast die zijn gericht op de uitvoering in de Gemeenschap van de voor de lidstaten uit de CITES voortvloeiende verplichtingen.
- 6 De meest recente maatregel ter autonome uitvoering van de CITES is verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer (PB 1997, L 61, blz. 1). Zij is aangenomen op basis van artikel 130 S, lid 1, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 175, lid 1, EG).
- 7 Op 4 april 2007 heeft de Commissie een voorstel ter vaststelling van het bestreden besluit aan de Raad gestuurd, dat, wat de rechtsgrondslag voor dat besluit betreft, ten eerste verwees naar de artikelen 175, lid 1, EG en 133 EG en ten tweede naar artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG.
- 8 Op 24 mei 2007 heeft de Raad het bestreden besluit aangenomen, zonder evenwel de rechtsgrondslag daarvoor te vermelden.
- 9 Bij brief van 14 juni 2007 heeft de Raad genoemd besluit aan het Parlement gestuurd.

10 Het bestreden besluit luidt:

„Artikel 1

Met betrekking tot de gebieden waarvoor de Gemeenschap bevoegd is, stemt het standpunt van de Gemeenschap dat door gezamenlijk in het belang van de Gemeenschap handelende lidstaten zal worden vertegenwoordigd op COP14 van de CITES, overeen met de bijlagen bij dit besluit.

Artikel 2

Wanneer nieuwe, na de vaststelling van dit besluit en vóór of tijdens COP14 gepresenteerde wetenschappelijke of technische informatie van invloed kan zijn op het in artikel 1 bedoelde standpunt, of wanneer er op die vergadering nieuwe voorstellen worden gedaan over zaken waarover de Gemeenschap nog geen standpunt heeft ingenomen, wordt, wat de gebieden betreft waarvoor de Gemeenschap bevoegd is, het standpunt van de Gemeenschap inzake de desbetreffende voorstellen via coördinatie ter plaatse bepaald vóórdát deze voorstellen op de COP in stemming worden gebracht.”

Conclusies van partijen en procesverloop

11 De Commissie verzoekt het Hof:

- het bestreden besluit nietig te verklaren, en

- de Raad te verwijzen in de kosten.

12 De Raad verzoekt het Hof:

- het beroep te verwerpen,

- subsidiair, voor het geval dat het Hof het bestreden besluit nietig verklaart, vast te stellen dat de gevolgen ervan gehandhaafd blijven, en

- de Commissie te verwijzen in de kosten.

13 Bij beschikking van de president van het Hof van 20 november 2007 is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten als interveniënt aan de zijde van de Raad.

Beroep

Ontvankelijkheid

- 14 In het kader van een voorafgaande opmerking van procedurele aard stelt de Raad dat het beroep geen voorwerp heeft, omdat het bestreden besluit zijn rechtsgevolgen al tot stand heeft gebracht. Het hierin vervatte standpunt van de Gemeenschap is immers naar voren gebracht tijdens de Conferentie van de partijen bij de CITES die van 3 tot en met 15 juni 2007 is gehouden in Den Haag.
- 15 De Commissie benadrukt dat onderhavig beroep is ingesteld om het Hof een arrest te laten wijzen waarmee in de toekomst kan worden voorkomen dat de Raad in het kader van de Conferentie van de partijen bij de CITES besluiten aanneemt zonder de rechtsgrondslag daarvoor te vermelden en betoogt dat het beroep ontvankelijk is.
- 16 Er zij op dit punt aan herinnerd dat de Commissie geen procesbelang hoeft aan te tonen om tegen dergelijke besluiten beroep tot nietigverklaring in te stellen (zie in die zin arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad, 45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 3).
- 17 Daarbij moet worden opgemerkt dat het Hof al eerder beroepen ontvankelijk heeft verklaard strekkende tot nietigverklaring van handelingen die reeds waren uitgevoerd of niet meer van toepassing waren op het moment dat het beroep werd ingesteld (zie arresten van 24 juni 1986, AKZO Chemie en AKZO Chemie UK/Commissie, 53/85, Jurispr. blz. 1965, punt 21, en 26 april 1988, Apesco/Commissie, 207/86, Jurispr. blz. 2151, punt 16).
- 18 Het beroep is derhalve ontvankelijk.

Ten gronde

Argumenten van partijen

- 19 Tot staving van haar beroep voert de Commissie slechts één middel aan, dat is ontleend aan schending van de in artikel 253 EG bedoelde motiveringsplicht, doordat het bestreden besluit niet vermeldt op welke rechtsgrondslag het berust.
- 20 De Commissie merkt op dat zij artikel 133 EG juncto artikel 175 EG als materiële rechtsgrondslag van het bestreden besluit had voorgesteld, daar in het kader van de CITES de regeling van de handel in de soorten en de instandhouding hiervan van even groot belang zijn. Zonder vermelding van deze dubbele rechtsgrondslag hadden de betrokken gemeenschapsinstellingen en de lidstaten geen aanwijzingen omtrent hun respectieve bevoegdheden en dus over hun respectieve rol in het kader van de Conferentie van de partijen bij de CITES. De omstandigheid dat verordening nr. 338/97 slechts is gebaseerd op artikel 175 EG en niet op het bepaalde in artikel 133 EG juncto artikel 175 EG, is irrelevant, aangezien de rechtsgrondslag van een handeling op basis van het doel en de inhoud van de handeling zelf moet worden gekozen en niet op basis van de rechtsgrondslag die is gebruikt om andere soortgelijke gemeenschaps-handelingen vast te stellen.
- 21 Wat de formele rechtsgrondslag betreft, voert de Commissie aan dat alleen een besluit van de Raad op basis van artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG een geschikt rechtsinstrument kan vormen om een standpunt van de Gemeenschap te bepalen wanneer een besluit van de Conferentie van de partijen bij de CITES moet worden vastgesteld dat rechtsgevolgen heeft en dientengevolge afbreuk kan worden gedaan aan het *acquis communautaire*. De niet-vermelding van genoemde grondslag heeft grote onzekerheid doen ontstaan omtrent de procedure die daadwerkelijk door de Raad is gevolgd en is van nadelige invloed geweest op de prerogatieven van het Parlement.

- 22 Onder verwijzing naar het arrest Commissie/Raad, reeds aangehaald, voert de Commissie tevens aan dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit niet kan worden afgeleid uit andere gegevens daarin. De Raad heeft in het bestreden besluit bovendien iedere verwijzing naar het Verdrag vermeden.
- 23 De Commissie betwist het argument van de Raad dat het bestreden besluit geen beschikking is in de zin van artikel 249 EG. Zij merkt te dien aanzien op dat voor het onderscheid tussen de twee soorten besluiten dat door de Raad wordt gemaakt op basis van het gebruik van twee verschillende termen in de Duitse versie van het Verdrag („Entscheidung” en „Beschluß”), dat slechts in twee andere taalversies van het Verdrag voorkomt, namelijk de Nederlandse („beschikking” en „besluit”) en de Sloveense („odločba” en „sklep”), geen basis wordt gevonden in het Verdrag. Hierin wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen de in artikel 253 EG bedoelde besluiten en de overige besluiten. Zij benadrukt dat de in artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG vermelde handelingen worden aangeduid met de term „besluit” en dat met name de Engelse en Franse versie van het Verdrag, in hun context beschouwd, in overeenstemming zijn met deze terminologie.
- 24 Het ontbreken van de vermelding van de rechtsgrondslag voor het bestreden besluit kan volgens de Commissie niet worden gerechtvaardigd door het feit dat dit besluit slechts is gericht tot de partijen die betrokken waren bij de vaststelling ervan, aangezien de prerogatieven van de instellingen moeten worden gewaarborgd en de door het Hof te verrichten rechterlijke toetsing niet mag worden belemmerd.
- 25 De Commissie bestrijdt dat de verwijzing naar het arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad („AETR-arrest”, 22/70, Jurispr. blz. 263) inzake bepaalde „onderhandelingen van de Raad” in casu relevant is, aangezien in onderhavige zaak een besluit van de Raad aan de orde is dat is aangenomen op basis van artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG en uitdrukkelijk wordt genoemd in artikel 253 EG. De Commissie benadrukt dat de zaak die tot het AETR-arrest heeft geleid daarentegen een handeling betrof die was vastgesteld in het licht van de zeer bijzondere omstandigheden van het geval en door het Hof alleen onder deze omstandigheden als geldig werd beschouwd, en waarvoor de Commissie haar goedkeuring had gegeven.

- 26 De Commissie voert aan dat de niet-vermelding van de rechtsgrondslag van het bestreden besluit geen zuiver formeel gebrek is, aangezien de keuze van de juiste rechtsgrondslag volgens het Hof van constitutioneel belang is (advies 2/00 van 6 december 2001, Jurispr. blz. I-9713, punt 5). Een dergelijk gebrek levert derhalve verzuim op waardoor het constitutionele evenwicht dat door het Verdrag tussen de instellingen en tussen de Gemeenschap en de lidstaten is ingesteld, wordt aangetast. Bovendien heeft de Raad de verwijzing naar de betrokken rechtsgrondslag bewust geschrapt, en zo te verstaan gegeven dat hij zich niet aansloot bij de zienswijze dat die nadrukkelijk moet worden vermeld.
- 27 Verder is de in artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG bepaalde procedure niet nageleefd, aangezien het bestreden besluit pas drie weken na vaststelling aan het Parlement is verstuurd, namelijk op 14 juni 2007, zodat het Parlement door deze late verzending in zijn prerogatieven werd belemmerd.
- 28 Tot slot betwist de Commissie de relevantie van de aanvullende opmerkingen van de Raad inzake de praktijk betreffende de bepaling van standpunten van de Gemeenschap en wijst zij er nogmaals op dat een gewone praktijk van de Raad volgens de rechtspraak niet mag afwijken van de in het Verdrag vervatte voorschriften (arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, 68/86, Jurispr. blz. 855, punt 24).
- 29 De Raad voert als voornaamste argument aan dat hij de rechtsgrondslag van het bestreden besluit in casu niet hoeft te vermelden, aangezien het een beschikking sui generis betreft, die in het Duits wordt aangeduid met de term „Beschluss” en krachtens artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG door de Raad is vastgesteld in het kader van de externe betrekkingen van de Gemeenschap. Dit besluit dient te worden onderscheiden van de beschikking, die in het Duits wordt aangegeven met de term „Entscheidung” en wordt bedoeld in de artikelen 249 EG en 253 EG.
- 30 Hij zet uiteen dat het bestreden besluit slechts van invloed is op de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de lidstaten, alsmede op de verhoudingen tussen de instellingen en dus geen gevolgen heeft voor de wettelijke rechten en plichten van derden, zoals natuurlijke personen of vennootschappen. De motiveringsplicht is dus niet ter zake dienend, aangezien het betrokken besluit slechts gericht is tot de partijen die hebben

deelgenomen aan de vaststelling ervan. Net zoals het Hof heeft geoordeeld in het reeds aangehaalde AETR-arrest, dat „onderhandelingen van de Raad” tot sluiting van een internationale overeenkomst betrof, is het bestreden besluit een „Beschluss”, dat als zodanig niet op de uitputtende lijst van handelingen staat waarvoor een motiveringsplicht geldt.

31 Subsidiair stelt de Raad onder verwijzing naar het arrest van 14 december 2004, *Swedish Match* (C-210/03, Jurispr. blz. I-11893, punt 44), dat het ontbreken van een verwijzing in een handeling naar de rechtsgrondslag ervan slechts een zuiver formeel gebrek vormt. Het ontbreken van een dergelijke verwijzing in het bestreden besluit heeft immers geen enkel gevolg voor de procedure tot vaststelling van dit besluit gehad, daar de in artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG, bedoelde procedure in casu is nageleefd. De Raad wijst er op dit punt op dat deze bepaling slechts vereist dat het betrokken besluit ter informatie aan het Parlement wordt gestuurd, maar hiervoor geen enkele termijn bepaalt en de Raad geenszins verplicht om dat besluit aan parlementaire toetsing te onderwerpen.

32 Wat de door de Commissie voorgestelde dubbele materiële rechtsgrondslag betreft, stelt de Raad dat nu verordening nr. 338/97 alleen op basis van artikel 130 S van het Verdrag was aangenomen, het onmogelijk was om binnen de Raad een gekwalificeerde meerderheid te behalen waarmee deze voorgestelde rechtsgrondslag kon worden aanvaard.

33 Volgens de Raad was het van belang dat een standpunt van de Gemeenschap werd ingenomen overeenkomstig de in het Verdrag bepaalde procedures vóórdat de 14 vergadering van de Conferentie van de partijen bij de CITES begon. De niet-vermelding van de rechtsgrondslag voor het bestreden besluit heeft geen enkel gevolg gehad voor de procedure waarin dit besluit werd vastgesteld, voor het dwingende karakter ervan, voor de onderhandelingen zelf die binnen genoemde conferentie werden gevoerd en evenmin voor de rol van de Commissie en de lidstaten bij deze onderhandelingen. De Raad zet uiteen dat de rol van de Commissie bij deze onderhandelingen werd bepaald — en beperkt — door het feit dat de Gemeenschap geen partij is bij de CITES en niet door het feit dat de rechtsgrondslag voor het bestreden besluit niet was vermeld.

- 34 De Raad benadrukt dat de niet-vermelding van de rechtsgrondslag in het bestreden besluit evenmin van invloed is geweest op de vaststelling van de bijbehorende interne gemeenschapshandeling, daar in artikel 19 van verordening nr. 338/97 wordt bepaald dat onder meer bij de vaststelling van wijzigingen van de bijlagen bij deze verordening naar aanleiding van de besluiten van de Conferentie van de partijen en de besluiten van het permanent comité van de CITES een comitéprocedure moet worden gevolgd.
- 35 De Raad wijst er tevens op dat de praktijk inzake de bepaling van standpunten van de Gemeenschap sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice tamelijk wisselend is en blijft. Ten eerste bestaan er besluiten van de Raad die hetzij alleen naar de materiële rechtsgrondslag, hetzij alleen naar artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG verwijzen. Ten tweede is het niet ongebruikelijk dat de standpunten van de Gemeenschap worden vastgesteld door rechtstreekse goedkeuring door de Raad van de tekst ten aanzien waarvan een standpunt moet worden bepaald, zonder dat deze goedkeuring bij beschikking sui generis wordt gegeven. In deze laatste gevallen heeft de Raad zijn besluiten altijd op voorstel van de Commissie vastgesteld, daarbij rekening houdend met de door haar voorgestelde vorm.
- 36 Het Verenigd Koninkrijk steunt het volledige betoog van de Raad en voegt hieraan toe dat artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG geen enkele bepaling bevat die tot gevolg heeft dat in artikel 249 EG bedoelde besluiten op het betreffende gebied in de plaats treden van de handelingen sui generis. Bovendien heeft de Commissie door haar deelname aan de procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid alsmede aan de onderhandelingen inzake de CITES, alle rechtswaarborgen gekregen die artikel 253 EG aan derden moet bieden. De handelingen sui generis bieden de Gemeenschap de nodige flexibiliteit om doeltreffend te kunnen deelnemen in het kader van een uit hoofde van een internationaal akkoord opgericht lichaam en het is strijdig met de belangen van de Gemeenschap om de Raad te verplichten voor ieder besluit van het soort als in casu aan de orde, de rechtsgrondslag aan te geven. Het Verenigd Koninkrijk benadrukt dat het feit dat de Raad niet overeenkomstig artikel 253 EG een strikte verplichting heeft om de rechtsgrondslag van een handeling sui generis te vermelden, niet inhoudt dat hij zich hiervan moet onthouden.

Beoordeling door het Hof

- 37 Vooraf zij opgemerkt dat volgens vaste rechtspraak de in artikel 253 EG neergelegde motiveringsplicht vereist, dat alle betrokken handelingen een uiteenzetting van de redenen bevatten op grond waarvan de instelling ze heeft vastgesteld, zodat het Hof zijn toezicht kan uitoefenen en de lidstaten en de belanghebbenden de voorwaarden kennen waaronder de gemeenschapsinstellingen het Verdrag hebben toegepast (zie in die zin met name arrest van 17 mei 1994, Frankrijk/Commissie, C-41/93, Jurispr. blz. I-1829, punt 34).
- 38 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de verplichting om de rechtsgrondslag van een handeling te vermelden deel uitmaakt van de motiveringsplicht (zie met name arrest Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 9, en arrest van 20 september 1988, Spanje/Raad, 203/86, Jurispr. blz. 4563, punten 36-38).
- 39 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat ingevolge het rechtszekerheidsvereiste elke handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen, haar verbindendheid dient te ontlenen aan een bepaling van het gemeenschapsrecht, die expliciet als rechtsgrondslag moet worden vermeld en die de rechtsvorm bepaalt waarin de handeling moet worden verricht (arrest van 16 juni 1993, Frankrijk/Commissie, C-325/91, Jurispr. blz. I-3283, punt 26).
- 40 In het licht van deze overwegingen moet worden uitgemaakt of het bestreden besluit zonder vermelding van de rechtsgrondslag ervan geldig kon worden vastgesteld. Hiertoe moet worden onderzocht of voor dit besluit een motiveringsplicht geldt en of bijgevolg de rechtsgrondslag hierin dient te worden vermeld.
- 41 Ter staving van hun stellingen brengen partijen voornamelijk op terminologie gebaseerde argumenten naar voren en beroepen zij zich daarbij op de verschillende taalversies van artikel 300, lid 2, EG. De Commissie stelt dat het bestreden besluit een beschikking is in de zin van artikel 249 EG, in het Duits aangeduid met de term „Entscheidung”, en derhalve dient te worden gemotiveerd. De Raad, ondersteund door

het Verenigd Koninkrijk, meent daarentegen dat het een beschikking sui generis betreft, in het Duits aangeduid met de term „Beschluss”, die niet onder artikel 253 EG valt.

42 Op dit punt zij vastgesteld dat de kwalificatie van het bestreden besluit als beschikking in de zin van artikel 249 EG of als beschikking sui generis in casu niet doorslaggevend is om te bepalen of hiervoor de motiveringsplicht geldt. Deze verplichting, die haar rechtvaardiging in het bijzonder vindt in de rechterlijke toetsing die het Hof moet kunnen uitoefenen, dient immers te gelden voor iedere voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling. Volgens vaste rechtspraak zijn voor beroep vatbare handelingen in de zin van artikel 230 EG alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm, die tot doel hebben dwingende rechtsgevolgen tot stand te brengen (zie met name AETR-arrest, reeds aangehaald, punt 42; arresten van 11 november 1981, IBM/Commissie, 60/81, Jurispr. blz. 2639, punt 9, en 17 juli 2008, Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, Jurispr. blz. I-5829, punt 42). Hieruit volgt dat in beginsel voor iedere handeling met rechtsgevolgen een motiveringsplicht geldt.

43 In casu wordt naar luid van artikel 1 ervan, in het bestreden besluit het standpunt van de Gemeenschap bepaald inzake de gebieden die onder haar bevoegdheid vallen, dat tijdens de 14e vergadering van de Conferentie van de partijen bij de CITES door gezamenlijk in het belang van de Gemeenschap handelende lidstaten naar voren zal worden gebracht.

44 Het bestreden besluit is dus een handeling met dwingende rechtsgevolgen doordat hierin het standpunt van de Gemeenschap in het kader van deze 14e vergadering wordt bepaald, die enerzijds bindend is voor de Raad en de Commissie en anderzijds voor de lidstaten, aangezien dat besluit hen verplicht genoemd standpunt te verdedigen.

45 Hieruit volgt dat het bestreden besluit moet worden gemotiveerd en dus de rechtsgrondslag moet vermelden waarop het is gebaseerd, zodat met name het Hof zijn rechterlijke toetsing kan uitoefenen.

- 46 De vermelding van de rechtsgrondslag is tevens vereist in het licht van het beginsel van attributie van bevoegdheid zoals neergelegd in artikel 5, eerste alinea, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen, zowel bij het interne als bij het internationale optreden van de Gemeenschap (zie advies 2/94 van 28 maart 1996, Jurispr. blz. I-1759, punt 24).
- 47 In dit verband zij opgemerkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de keuze van de juiste rechtsgrondslag van constitutioneel belang is aangezien de Gemeenschap, die slechts toegewezen bevoegdheden heeft, het bestreden besluit moet brengen onder een verdragsbepaling die haar machtigt tot het goedkeuren van een dergelijke handeling (zie in die zin advies 2/00, reeds aangehaald, punt 5).
- 48 De vermelding van de rechtsgrondslag is verder van bijzonder belang ter bescherming van de prerogatieven van de gemeenschapsinstellingen die betrokken zijn bij de procedure tot vaststelling van een handeling. Zo kan in onderhavige zaak een dergelijke vermelding van invloed zijn op de bevoegdheden van het Parlement, aangezien de artikelen 133 EG, 175 EG en 300, lid 2, EG, deze instelling bij de vaststelling van een handeling niet dezelfde mate van betrokkenheid toekennen. Ook is de vermelding van de rechtsgrondslag noodzakelijk om de stemprocedure binnen de Raad te bepalen. Dienaangaande wordt in artikel 300, lid 2, eerste alinea, EG bepaald dat de Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, behalve indien het akkoord betrekking heeft op een gebied waarvoor, wat de aanneming van interne voorschriften betreft, eenparigheid vereist is, alsook wanneer het gaat om akkoorden zoals bedoeld in artikel 310 EG.
- 49 Daarenboven wordt met de vermelding van de rechtsgrondslag bepaald hoe de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten worden verdeeld. In casu zou toepassing van alléén artikel 175 EG of artikel 133 EG namelijk niet dezelfde gevolgen voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten hebben gehad als een eventuele gezamenlijke toepassing van deze twee bepalingen, daar in artikel 133 EG een exclusieve bevoegdheid aan de Gemeenschap wordt toegekend, terwijl in artikel 175 EG wordt bepaald dat de Gemeenschap en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben. Het ontbreken van vermelding van een rechtsgrondslag

kan dus leiden tot verwarring omtrent de aard van de bevoegdheid van de Gemeenschap en deze laatste verzwakken wanneer zij haar standpunt in internationale onderhandelingen moet verdedigen.

- 50 De door de Raad en het Verenigd Koninkrijk aangevoerde argumenten kunnen niet afdoen aan de vaststelling dat het bestreden besluit de rechtsgrondslag moest vermelden waarop het is gebaseerd.
- 51 Ten eerste moet, wat het door de Raad op het AETR-arrest gebaseerde argument betreft, worden opgemerkt dat het bestreden besluit en de beslissing die in dat arrest in geding was, niet onder vergelijkbare omstandigheden zijn vastgesteld. Die beslissing betrof namelijk een passende wijze van samenwerking om de belangen van de Gemeenschap bij de onderhandelingen over en de sluiting van de Europese overeenkomst betreffende de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorrijtuigen voor het internationale vervoer over de weg, zo doeltreffend mogelijk te verdedigen op een moment dat de succesvolle afloop van de onderhandelingen in gevaar kon worden gebracht door de invoering van de nieuwe bevoegdheidsverdeling binnen de Gemeenschap. Het betrof dus een handeling die was aangenomen onder omstandigheden die specifiek waren voor de zaak die tot het AETR-arrest heeft geleid. In casu is hiervan geen sprake, aangezien de Raad een besluit heeft vastgesteld op grond van artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG.
- 52 Ten tweede moet, wat het argument van het Verenigd Koninkrijk betreft dat een overdreven formalisme de doeltreffende deelname van de Gemeenschap in uit hoofde van internationale akkoorden opgerichte lichamen ernstig zou hinderen, allereerst worden opgemerkt dat de Gemeenschap, hoewel het van zeker belang kan zijn dat in het kader van internationale onderhandelingen enige flexibiliteit qua middelen van optreden bestaat, slechts over de bevoegdheden beschikt die haar zijn toegekend en enkel kan optreden binnen de grenzen hiervan. Voorts moeten volgens vaste rechtspraak de aan de motivering te stellen eisen worden beoordeeld aan de hand van de aard van de betrokken handeling en de context ervan (zie in die zin arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, Jurispr. blz. I-10807, punt 63, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Met een — afhankelijk van het geval — min of meer gedetailleerde motivering van die handeling kunnen bijgevolg de moeilijkheden worden opgevangen die zich eventueel bij internationale onderhandelingen voordoen, maar de vermelding van de rechtsgrondslag daarvan kan geen buitensporige motiveringsinspanning vormen. De vermelding van de rechtsgrondslag dient dan ook in beginsel te worden beschouwd als een minimaal gegeven om te voldoen aan het

motiveringsvereiste, aangezien de Gemeenschap de vastgestelde handeling moet baseren op een verdragsbepaling die haar machtigt om een dergelijke handeling goed te keuren.

- 53 Ten derde kan het door het Verenigd Koninkrijk eveneens aangevoerde argument inzake tijdsdruk evenmin worden aanvaard. Aangezien de Gemeenschap slechts over toegewezen bevoegdheden beschikt, dient het verdragsartikel waaraan zij haar bevoegdheid ontleent vast te staan vóórdat zij optreedt. Anders dan door de Raad wordt gesteld, is bovendien het feit dat de rechtsgrondslag later in een handeling wordt vermeld die op communautair niveau uitvoering moet geven aan de wijzigingen van de CITES, onvoldoende om de motiveringsplicht na te leven, aangezien de motivering van een gemeenschapshandeling in de handeling zelf moet zijn vervat (zie arresten van 16 november 2000, *Sarrió/Commissie*, C-291/98 P, Jurispr. blz. I-9991, punten 73 en 75, en 21 januari 2003, *Commissie/Parlement en Raad*, C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 66).
- 54 Tot slot kan ook het door de Raad aangevoerde argument, dat in het verleden vergelijkbare besluiten zijn vastgesteld zonder vermelding van de rechtsgrondslag waarop zij berusten, niet worden aanvaard. Er hoeft op dit punt immers slechts te worden opgemerkt dat een gewone praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften kan afwijken en derhalve ook geen precedent kan creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt met betrekking tot de juiste rechtsgrondslag (arrest *Verenigd Koninkrijk/Raad*, reeds aangehaald, punt 24, en arrest van 26 maart 1996, *Parlement/Raad*, C-271/94, Jurispr. blz. I-1689, punt 24).
- 55 Uit het voorgaande volgt dat om aan de motiveringsplicht te voldoen, het bestreden besluit ten minste de rechtsgrondslag diende te vermelden waarop het is gebaseerd.
- 56 Er zij echter aan herinnerd dat het ontbreken van een verwijzing naar een bepaalde verdragsbepaling nog geen wezenlijk gebrek hoeft te zijn, mits de rechtsgrondslag van een handeling aan de hand van andere gegevens kan worden bepaald. Een uitdrukkelijke verwijzing is echter volstrekt noodzakelijk, wanneer de betrokkenen en het Hof bij gebreke daarvan in onzekerheid worden gelaten omtrent de juiste rechtsgrondslag (zie arrest *Commissie/Raad*, reeds aangehaald, punt 9).

- 57 In casu kan de rechtsgrondslag niet worden bepaald aan de hand van enig gegeven in het bestreden besluit. Dit besluit verwijst namelijk slechts naar het door de Commissie aan de Raad voorgelegde voorstel voor een besluit van de Raad. In punt 1 van de considerans van het bestreden besluit staat vermeld dat de CITES in de Gemeenschap wordt uitgevoerd bij verordening nr. 338/97. In de punten 2 tot en met 4 daarvan wordt slechts opgemerkt dat bepaalde resoluties van de Conferentie van de partijen bij de CITES gevolgen kunnen hebben voor het gemeenschapsrecht, dat de Gemeenschap nog geen partij bij de CITES is en dat de lidstaten wanneer er communautaire voorschriften bestaan voor de verwezenlijking van de verdragsdoelstellingen, buiten het kader van de gemeenschapsinstellingen niet bevoegd zijn om verplichtingen aan te gaan die van invloed kunnen zijn op deze regels of de werkingssfeer daarvan kunnen wijzigen.
- 58 Bovendien blijkt uit de bij het Hof ingediende memories dat de keuze van de relevante rechtsgrondslag binnen de Raad tot controverses heeft geleid. De Commissie heeft in dit verband evenzo opgemerkt, zonder op dit punt te zijn weersproken, dat sommige lidstaten bezwaren hadden geformuleerd tegen de door haar voorgestelde dubbele materiële rechtsgrondslag, waarbij meerdere van hen verkozen enkel artikel 175 EG te nemen, terwijl andere lidstaten te kennen gaven dat zij het niet eens waren met de voorgestelde formele rechtsgrondslag, te weten artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG.
- 59 Bovendien merkt de Raad op dat hij bij de vaststelling van het bestreden besluit heeft gehandeld volgens de in artikel 300, lid 2, tweede alinea, EG bedoelde procedure, maar het niet noodzakelijk achtte de formele rechtsgrondslag te vermelden. Hij benadrukt dat er geen overeenstemming kon worden bereikt over de dubbele materiële rechtsgrondslag die door de Commissie was voorgesteld.
- 60 Hieruit volgt dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit niet duidelijk uit dit besluit kan worden afgeleid, en dat het feit dat de rechtsgrondslag niet is vermeld kan worden verklaard door het bestaan van tegenstellingen binnen de Raad, tenminste wat de materiële rechtsgrondslag betreft.

- 61 Onder deze omstandigheden kan, anders dan door de Raad en het Verenigd Koninkrijk wordt gesteld, het ontbreken van vermelding van enige rechtsgrondslag in het bestreden besluit niet als een zuiver formeel gebrek worden beschouwd.
- 62 Hieruit volgt dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard wegens het ontbreken van vermelding hierin van de rechtsgrondslag waarop het is gebaseerd.

Verzoek om handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit

- 63 De Raad, ondersteund door het Verenigd Koninkrijk, verzoekt het Hof om bij eventuele nietigverklaring van het bestreden besluit de gevolgen hiervan te handhaven. De Commissie heeft tegen dit verzoek geen verweer gevoerd.
- 64 Volgens artikel 231, tweede alinea, EG wijst het Hof, zo het dit nodig oordeelt, die gevolgen van een nietig verklaarde verordening aan, welke als gehandhaafd moeten worden beschouwd. Die bepaling kan mutatis mutandis ook worden toegepast op een besluit wanneer er sprake is van ernstige redenen van rechtszekerheid die vergelijkbaar zijn met die welke aan de orde zijn bij de nietigverklaring van bepaalde verordeningen en die rechtvaardigen dat het Hof gebruik maakt van de bevoegdheid die artikel 231, tweede alinea, EG hem in die context toekent (arrest van 6 november 2008, 2008, Parlement/Raad, C-155/07, Jurispr. blz. I-8103, punt 87, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Opgemerkt zij dat het bestreden besluit tot doel had het standpunt van de Gemeenschap vast te stellen ten aanzien van bepaalde voorstellen die werden behandeld tijdens de van 3 tot en met 15 juni 2007 in Den Haag gehouden 14e vergadering van de Conferentie van de partijen bij de CITES. Dienaangaande is onbetwist dat dit standpunt van de Gemeenschap overeenkomstig het bestreden besluit daadwerkelijk door de lidstaten naar voren is gebracht.

- 66 Derhalve dienen de gevolgen van het bestreden besluit, dat bij onderhavig arrest nietig wordt verklaard, om redenen van rechtszekerheid gehandhaafd te blijven.

Kosten

- 67 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen. Ingevolge lid 4, eerste alinea, van dit artikel, draagt het Verenigd Koninkrijk, dat in het onderhavige geding is tussengekomen, zijn eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

- 1) **Het besluit van de Raad van de Europese Unie van 24 mei 2007 tot vaststelling van het namens de Europese Gemeenschap in te nemen standpunt ten aanzien van bepaalde voorstellen die werden voorgelegd tijdens de van 3 tot en met 15 juni 2007 in Den Haag (Nederland) gehouden 14e vergadering van de Conferentie van de partijen bij de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES), wordt nietig verklaard.**

- 2) **De gevolgen van het nietig verklaarde besluit worden gehandhaafd.**

- 3) **De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.**

- 4) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland draagt zijn eigen kosten.**

ondertekeningen