CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 28 oktober 2021 [1]

Zaak C-275/20

Europese Commissie
tegen

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2020/470 – Verlenging van de periode waarin een aanspraak voor audiovisuele coproducties bestaat zoals vastgesteld in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bij de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds – Procedurele rechtsgrondslag – Artikel 218, lid 7, VWEU – Toepasselijke stemprocedure en -regel”

I. Inleiding

1. Met haar beroep vordert de Europese Commissie nietigverklaring van besluit (EU) 2020/470 van de Raad van 25 maart 2020 betreffende de verlenging van de periode waarin een aanspraak voor audiovisuele coproducties bestaat zoals vastgesteld in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bij de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds [2].

2. Dit protocol heeft een kader vastgesteld waarbinnen de partijen samenwerken om de uitwisseling van activiteiten, goederen en culturele diensten, met name in de audiovisuele sector, te vergemakkelijken en de voorwaarden voor dergelijke uitwisselingen te verbeteren. In dit protocol zijn de partijen overeengekomen om aan audiovisuele coproducties tussen producenten uit de Europese Unie en uit de Republiek Korea het recht te verlenen om aanspraak te maken op de respectieve regelingen van de partijen ter bevordering van plaatselijke en regionale culturele inhoud. Dit recht moet om de drie jaar worden vernieuwd.

3. Op het niveau van de Unie is de Commissie door de Raad van de Europese Unie gemachtigd om het betrokken recht vóór iedere vervaldatum te beëindigen of integendeel de vernieuwing ervan voor te stellen. In casu zal het Hof moeten verduidelijken of deze machtiging binnen de werkingssfeer van artikel 218, lid 7, VWEU valt en, zo ja, of de voorwaarden voor de uitoefening ervan in overeenstemming zijn met deze bepaling.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] PB 2020, L 101, blz. 1 (hierna: „bestreden besluit”).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Protocol betreffende culturele samenwerking

4. Het Protocol betreffende culturele samenwerking[3], dat is gevoegd bij de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds[4], legt in artikel 5 („Audiovisuele coproducties") het recht vast voor audiovisuele coproducties om aanspraak te maken op de respectieve regelingen van de partijen ter bevordering van plaatselijke en regionale culturele inhoud (hierna: „betrokken recht"). Dit artikel luidt als volgt:

„[…]

3. In overeenstemming met hun respectieve wetgeving bevorderen de partijen coproducties tussen producenten uit de EU en uit Korea, onder meer door ervoor te zorgen dat voor coproducties aanspraak kan worden gemaakt op hun respectieve regelingen ter bevordering van plaatselijke en regionale culturele inhoud.

[…]

8. a) Het recht om voor coproducties aanspraak te maken op de in de leden 4 en 5 bedoelde regelingen van de partijen voor de bevordering van plaatselijke en regionale culturele inhoud geldt voor een periode van drie jaar gerekend vanaf de toepassing van dit protocol. Op advies van de interne adviesgroepen zal het Comité voor culturele samenwerking zes maanden voor het verstrijken van die periode in gezamenlijk overleg nagaan of de tenuitvoerlegging van het recht van aanspraak heeft geleid tot een grotere culturele diversiteit en tot een grotere, voor beide partijen voordelige samenwerking inzake coproducties.

b) Het recht van aanspraak wordt met drie jaar verlengd en daarna automatisch telkens met perioden van dezelfde duur, tenzij een van de partijen het recht van aanspraak ten minste drie maanden voor het verstrijken van de aanvankelijke of verlengingsperiode schriftelijk opzegt. Zes maanden voor het verstrijken van elke verlengingsperiode verricht het Comité voor culturele samenwerking een beoordeling zoals die welke onder a) wordt beschreven.

[…]"

[3] PB 2011, L 127, blz. 1418.

[4] PB 2011, L 127, blz. 6 (hierna: „overeenkomst met de Republiek Korea").

B. Besluit 2011/265

5. Overweging 6 van besluit 2011/265/EU van de Raad van 16 september 2010 betreffende de ondertekening namens de Europese Unie en de voorlopige toepassing van de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds [5], luidt als volgt:

„(6) Ingevolge artikel 218, lid 7, van het Verdrag dient de Raad de Commissie te machtigen tot goedkeuring van bepaalde, beperkte wijzigingen van de overeenkomst [met de Republiek Korea]. De Commissie moet worden gemachtigd tot opzegging van de in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bedoelde aanspraken voor coproducties, tenzij haar standpunt is dat de aanspraak moet voortduren en de Raad dit goedkeurt in een specifieke procedure die zowel wegens het gevoelige karakter van dit deel van de overeenkomst als wegens het feit dat de overeenkomst door de Unie en haar lidstaten wordt gesloten, nodig is. […]”

6. Artikel 4, lid 1, van dit besluit bepaalt:

„De Commissie stelt Korea in kennis van het voornemen van de Unie om de in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bedoelde periode waarin een aanspraak voor coproductie bestaat niet overeenkomstig de procedure van artikel 5, lid 8, van dat protocol te verlengen, tenzij de Raad, op voorstel van de Commissie, vier maanden vóór het verstrijken van die periode met verlenging ervan instemt. Stemt de Raad met verlenging van de aanspraakperiode in, dan is deze bepaling bij het einde van de verlengde periode waarin een recht op aanspraak bestaat, opnieuw van toepassing. Over de verlenging van de periode waarin aanspraak bestaat, beslist de Raad met eenparigheid van stemmen.”

C. Uitvoeringsbesluit 2014/226

7. Bij uitvoeringsbesluit 2014/226/EU van de Raad van 14 april 2014 betreffende de verlenging van de periode waarin een aanspraak voor audiovisuele coproducties bestaat zoals vastgesteld in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bij de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds [6], is de periode waarin een aanspraak voor audiovisuele coproducties bestaat om in aanmerking te komen voor steun in het kader van de respectieve regelingen van de partijen voor de bevordering van plaatselijke en regionale culturele inhoud als voorzien in artikel 5, leden 4 tot en met 7, van het protocol, met drie jaar verlengd, van 1 juli 2014 tot en met 30 juni 2017.

D. Besluit 2015/2169

8. Bij besluit (EU) 2015/2169 van de Raad van 1 oktober 2015 betreffende de sluiting van de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds [7], is deze overeenkomst namens de Europese Unie goedgekeurd. Overweging 6 van dit besluit is woordelijk identiek aan overweging 6 van besluit 2011/265. Evenzo heeft artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 dezelfde inhoud als artikel 4, lid 1, van besluit 2011/265.

5 PB 2011, L 127, blz. 1.

6 PB 2014, L 124, blz. 25.

7 PB 2015, L 307, blz. 2.

E. Besluit 2017/1107

9. Bij besluit (EU) 2017/1107 van de Raad van 8 juni 2017 betreffende de verlenging van de periode waarin een aanspraak voor audiovisuele coproducties bestaat zoals vastgesteld in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bij de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds[8], is de periode waarin voor audiovisuele coproducties aanspraak kan worden gemaakt op de respectieve regelingen van de partijen voor de bevordering van plaatselijke en regionale culturele inhoud, zoals vastgesteld in artikel 5, leden 4 tot en met 7, van dit protocol, met drie jaar verlengd, van 1 juli 2017 tot en met 30 juni 2020.

F. Bestreden besluit

10. Het bestreden besluit, dat is vastgesteld overeenkomstig artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169, bepaalt dat de periode waarin voor audiovisuele coproducties aanspraak kan worden gemaakt op de respectieve regelingen van de partijen voor de bevordering van plaatselijke en regionale culturele inhoud, als voorzien in artikel 5, leden 4 tot en met 7, van het Protocol betreffende culturele samenwerking, met drie jaar wordt verlengd, van 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2023.

III. Conclusies van partijen

11. De Commissie verzoekt het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren en de Raad te verwijzen in de kosten.

12. De Raad concludeert tot verwerping van het beroep en tot verwijzing van de Commissie in de kosten. Subsidiair, voor het geval dat het bestreden besluit nietig wordt verklaard, verzoekt hij het Hof om de gevolgen van dit besluit in stand te laten totdat de gronden voor nietigverklaring zijn weggenomen.

13. Bij beslissingen van de president van het Hof van 7 december 2020 zijn de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

IV. Middelen en argumenten van partijen

14. Ter onderbouwing van haar beroep tot nietigverklaring voert de Commissie één middel aan, dat is ontleend aan het feit dat het gebruik van artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 als rechtsgrondslag voor het bestreden besluit in strijd is met het Verdrag en met de rechtspraak van het Hof, en dus onrechtmatig is.

15. Zij stelt dat deze bepaling van besluit 2015/2169 was opgenomen in het door haar op 9 april 2010 ingediende voorstel voor een besluit van de Raad tot sluiting van de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds[9], maar dat, in het licht van de ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, blijkt dat het voorstel dat zij zich genoodzaakt zag in te dienen om de goedkeuring van de Raad voor het sluiten van deze

8 PB 2017, L 160, blz. 33.

9 COM(2010) 137 definitief.

overeenkomst te verkrijgen, niet in overeenstemming is met de Verdragen. Om die reden heeft zij sinds 2015 systematisch geweigerd zich op deze bepaling te beroepen. Ondanks haar uitdrukkelijke verzet is die bepaling – die eenparigheid van stemmen, zonder deelname van het Europees Parlement, vereist – door de Raad toegepast bij de vaststelling van zowel besluit 2017/1107 als het bestreden besluit. Het voorstel van de Commissie met betrekking tot die besluiten was gebaseerd op artikel 167, lid 3, juncto artikel 218, lid 6, onder a), v), VWEU, dat in samenhang met artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU bepaalt dat de Raad, na goedkeuring van het Parlement, besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

16. De Commissie stelt dat deze laatste bepalingen van toepassing waren, aangezien het bestreden besluit betrekking heeft op de verlenging van de termijn waarbinnen een deel van een internationale overeenkomst van toepassing is. Artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 vormt een afgeleide rechtsgrondslag waarvan het gebruik in strijd is met het in artikel 13, lid 2, VEU, neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling en met het beginsel van het institutioneel evenwicht, en dus met het Verdrag zoals uitgelegd door het Hof. [10]

17. Voorts wordt betoogd dat het gebruik van een afgeleide rechtsgrondslag die eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, onrechtmatig is in het licht van de rechtspraak van het Hof. [11] Het is overigens inconsequent – aldus de Commissie – om voor de verlenging van het betrokken recht eenparigheid van stemmen in de Raad te vereisen, terwijl tot de vaststelling van dit recht is besloten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en de Unie overeenkomstig het internationale recht heeft aanvaard dat het in beginsel automatisch wordt verlengd. De toepassing van een strengere interne regel en de eis dat de Raad met de verlenging van dit recht moet instemmen, gaan in tegen de doelstelling van automatische verlenging die door de partijen bij het Protocol betreffende culturele samenwerking is overeengekomen en zijn derhalve in strijd met de rechtspraak inzake de voorrang van internationale overeenkomsten op het afgeleide Unierecht. [12]

18. De Raad, hierin gesteund door de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden, is van mening dat hij bij de vaststelling van het bestreden besluit binnen de grenzen van zijn bevoegdheden en in overeenstemming met de in de Verdragen vastgelegde procedure heeft gehandeld, en dat hij het beginsel van het institutioneel evenwicht heeft geëerbiedigd.

19. Hij herinnert eraan dat de Commissie een voorstel heeft ingediend voor een besluit van de Raad waarbij machtiging wordt verleend voor de ondertekening en de voorlopige toepassing van de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds [13], waarvan het Protocol betreffende culturele samenwerking deel uitmaakt, alsook een voorstel voor een besluit van de Raad betreffende het sluiten van deze overeenkomst [14]. In deze twee voorstellen heeft de Commissie de procedure voorgesteld die geldt voor het interne besluitvormingsproces van de Unie voor de verlenging of de beëindiging van het betrokken recht aan het einde van iedere periode van drie jaar, welke procedure vervolgens is vastgesteld bij besluit 2015/2169. De Commissie heeft ook de rechtsgrondslag van die procedure, namelijk artikel 218, lid 7, VWEU, toegelicht in overweging 6 van elk van de twee voorstellen, die

[10] Zij verwijst in dit verband naar het arrest van 6 mei 2008, Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2008:257, punten 54-60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[11] De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van 4 september 2018, Commissie/Raad (Overeenkomst met Kazachstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[12] De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punt 42).

[13] COM(2010) 136 definitief.

[14] Zie voetnoot 9 van deze conclusie.

door de Raad ongewijzigd zijn aangenomen. Het Parlement heeft bij wetgevingsresolutie van 17 februari 2011 [15] zijn goedkeuring gegeven voor het besluit van de Raad betreffende het sluiten van de genoemde overeenkomst.

20. De Raad merkt op dat de Commissie – die niet toelicht waarom zij zich „genoodzaakt voelde" om een voorstel te doen waar zij afwijzend tegenover stond – bij de Raad nooit een voorstel heeft ingediend om de procedure van artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 te wijzigen en, ondanks het naderende verstrijken van de laatste verlengingsperiode op 30 juni 2020, geen voorstel voor een nieuwe verlenging van het betrokken recht heeft ingediend. De Raad heeft de Commissie verzocht de Republiek Korea in kennis te stellen van de beëindiging van dit recht, dan wel een voorstel voor een besluit van de Raad in te dienen voor een verlenging ervan met een nieuwe periode van drie jaar, waarna de Raad op basis van een voorstel van de Commissie het bestreden besluit heeft vastgesteld.

21. De Raad stelt ten eerste dat hij zich bij de vaststelling van het bestreden besluit niet op een afgeleide rechtsgrondslag heeft gebaseerd, dat de door hem toegepaste procedure op artikel 218, lid 7, VWEU is gebaseerd en dat deze procedure in overeenstemming is met die bepaling. De expliciete verwijzing naar artikel 218, lid 7, VWEU die is opgenomen in overweging 6 van besluit 2015/2169 wijst er duidelijk op dat artikel 3, lid 1, van dit besluit is gebaseerd op die bepaling, op grond waarvan de Raad kan afwijken van artikel 218, leden 5, 6 en 9, VWEU, indien de door de Unie gesloten overeenkomst voorziet in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure zoals die waarin artikel 5, lid 8, van het Protocol betreffende culturele samenwerking voorziet. Deze verwijzing naar artikel 218, lid 7, VWEU verduidelijkt ook de procedure die in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 is vastgelegd voor de toepassing van die bepaling van het protocol.

22. De voorwaarden voor de toepasselijkheid van artikel 218, lid 7, VWEU zijn volgens de Raad vervuld aangezien de verlenging van de rechten gelijkstaat met een wijziging, via een vereenvoudigde procedure, van een specifiek en zelfstandig onderdeel van de overeenkomst met de Republiek Korea, waarbij de Commissie met name gemachtigd is om, in haar hoedanigheid van onderhandelaar, het betrokken recht te wijzigen door het bij afloop van de lopende periode van drie jaar te beëindigen en de Republiek Korea van dit besluit in kennis te stellen. Deze procedure geeft dus uitvoering aan de vereenvoudigde wijzigingsprocedure waarin artikel 5, lid 8, van het Protocol betreffende culturele samenwerking voorziet. Verder verbindt de in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 vastgelegde procedure geldige voorwaarden aan de in dit verband aan de Commissie verleende machtiging. Zo is bepaald dat, indien de Commissie besluit dat het betrokken recht moet worden verlengd voor een nieuwe periode van drie jaar, zij dit besluit ter goedkeuring aan de Raad moet voorleggen. Bijgevolg is deze procedure, die de rechtsgrondslag van het bestreden besluit vormt, vastgesteld overeenkomstig de door de Verdragen verleende machtiging en is de rechtsgrondslag van dit besluit geen afgeleide rechtsgrondslag.

23. Ten tweede merkt de Raad op dat de Commissie zichzelf tegenspreekt wat betreft de procedure die zij van toepassing acht, door te verklaren dat krachtens artikel 218, leden 5 en 6, VWEU de goedkeuring van het Parlement is vereist, terwijl naar zij stelt geen enkele nationale procedure van toepassing is, aangezien artikel 5, lid 8, van het Protocol betreffende culturele samenwerking voorziet in een automatische verlenging van het betrokken recht om de drie jaar en deze bepaling van internationaal recht voorrang heeft op het afgeleide nationale recht. Er bestaat geen conflict tussen artikel 5, lid 8, van dit protocol en artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169, aangezien eerstgenoemd artikel de procedure vaststelt die door de partijen bij de

[15] PB 2012, C 188 E, blz. 113.

overeenkomst met de Republiek Korea moet worden gevolgd, terwijl laatstgenoemd artikel de besluitvormingsprocedure binnen de Unie voor de toepassing van artikel 5, lid 8, van het protocol vaststelt.

24. Ten derde is de Raad van mening dat het argument van de Commissie betreffende de niet-naleving van het beginsel van het institutioneel evenwicht en het beginsel van bevoegdheidstoedeling niet gegrond is. Het is immers nooit de bedoeling van de Commissie geweest dat om de goedkeuring van het Parlement zou worden verzocht, aangezien zij haar voorstel voor een besluit van de Raad heeft ingediend minder dan een maand vóór het verstrijken van de termijn om aan de Republiek Korea de niet-verlenging van het betrokken recht mee te delen, toen het praktisch niet meer mogelijk was om in de Raad tot een akkoord te komen, noch om de goedkeuring van het Parlement te vragen.

25. Ten vierde is de Raad van mening dat de Commissie het vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad ten onrechte betwist, daar zij deze stemregel zelf heeft voorgesteld en nooit heeft voorgesteld om artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 te wijzigen. De verlenging van het betrokken recht betekent een afwijking van de algemene regel dat het recht wordt beëindigd tenzij anders wordt beslist, hetgeen strengere voorwaarden rechtvaardigt.

26. Subsidiair stelt de Raad dat, indien het Hof zou oordelen dat het niet mogelijk is eenparigheid van stemmen als een van de in artikel 218, lid 7, VWEU bedoelde voorwaarden op te leggen, alleen de verplichting om met eenparigheid van stemmen te beslissen niet geldig zou zijn. Aangezien het bestreden besluit met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, moet het volgens de Raad echter worden geacht geldig te zijn vastgesteld en is er geen reden om het nietig te verklaren. Ten slotte is de Raad van mening dat, indien het Hof het bestreden besluit nietig verklaart, de gevolgen ervan in stand moeten worden gelaten.

27. In repliek antwoordt de Commissie in wezen dat zij het standpunt van de Raad deelt dat het voorwerp van het bestreden besluit een wijziging van een overeenkomst in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU vormt, voor zover daarbij de toepassing van de in het Protocol betreffende culturele samenwerking opgenomen bepaling wordt verlengd. Door te voorzien in de automatische verlenging van het betrokken recht telkens met een nieuwe periode van dezelfde duur, voorziet dit protocol echter niet in een vereenvoudigde procedure voor de verlenging van dit recht, zodat de Raad de Commissie niet hoeft te machtigen om de verlenging van het recht goed te keuren. Artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 kan derhalve niet worden aangemerkt als een toepassing van artikel 218, lid 7, VWEU. Het protocol stelt daarentegen een procedure vast voor de beëindiging van het betrokken recht. Daartoe kan de Raad de Commissie machtigen om de andere partij bij de overeenkomst met de Republiek Korea een voorafgaande kennisgeving te doen toekomen. Deze machtiging kan vooraf worden gegeven in het besluit betreffende het sluiten van deze overeenkomst, mits aan passende voorwaarden wordt voldaan, aldus de Commissie.

28. Zij voegt hieraan toe dat, anders dan de Raad stelt, de procedurele voorwaarden die zijn verbonden aan de machtiging die aan de Commissie zou zijn verleend, onverenigbaar zijn met artikel 218 VWEU, daar het Hof heeft geoordeeld dat, in situaties waarin artikel 218, lid 9, VWEU van toepassing is, het gebruik van een afgeleide rechtsgrondslag waarvoor eenparigheid van stemmen in de Raad is vereist, onrechtmatig is. [16] Dit is nog duidelijker voor de gevallen waarin artikel 218, lid 7, VWEU van toepassing is.

[16] De Commissie verwijst in dit verband naar het arrest van 4 september 2018, Commissie/Raad (Overeenkomst met Kazachstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29. Voorts machtigt artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 de Commissie niet om namens de Unie wijzigingen aan de overeenkomst met de Republiek Korea goed te keuren in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU, maar geeft het slechts de bevoegdheid van de Commissie weer om, als besloten wordt het betrokken recht niet te vernieuwen, te zorgen voor de externe vertegenwoordiging van de Unie krachtens artikel 17 VEU. Artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 bevestigt dat de bevoegdheid om over deze vernieuwing te beslissen bij de Raad is gebleven en dat er geen daadwerkelijke overdracht van beslissingsbevoegdheid aan de Commissie heeft plaatsgevonden. Bijgevolg vormt artikel 218, lid 7, VWEU geen rechtsgrondslag voor de Raad om de vernieuwing van het betrokken recht afhankelijk te stellen van de specifieke voorwaarden die zijn bepaald in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169.

30. Ten slotte verzet de Commissie zich tegen de subsidiaire verzoeken van de Raad.

31. In zijn dupliek verzet de Raad zich in de eerste plaats tegen het argument van de Commissie dat het betrokken recht door de Unie kan worden verlengd zonder dat een interne procedure hoeft te worden gevolgd, indien de Commissie dit recht wil verlengen, terwijl een besluitvormingsprocedure nodig is om het recht te beëindigen. Naar zijn mening moet de Unie de relevante interne besluitvormingsprocedure toepassen om het Protocol betreffende culturele samenwerking te wijzigen, ongeacht of het gaat om een verlenging of om de beëindiging van het betrokken recht. Het automatische karakter van de verlenging ten aanzien van elk van de partijen bij de overeenkomst met de Republiek Korea kan immers niet elke vorm van interne besluitvormingsprocedure uitsluiten, aangezien krachtens artikel 5, lid 8, van dit protocol de duur van het betrokken recht beperkt is tot drie jaar, waarna dit recht telkens kan worden verlengd met een periode die ook beperkt is tot drie jaar, hetgeen inhoudt dat om de drie jaar een besluit moet worden vastgesteld overeenkomstig de passende interne besluitvormingsprocedures. De door de Commissie gegeven uitlegging doet niet alleen afbreuk aan de autonomie van de rechtsorde van de Unie, maar ook aan het institutionele evenwicht, aangezien de Commissie zou kunnen besluiten de Raad uit te sluiten van het besluitvormingsproces inzake de verlenging.

32. In de tweede plaats stelt de Raad dat artikel 218, lid 7, VWEU de juiste rechtsgrondslag is voor de in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 vastgestelde procedure. In tegenstelling tot wat de Commissie stelt, voorziet artikel 5, lid 8, van het Protocol betreffende culturele samenwerking in een vereenvoudigde procedure voor de verlenging van het betrokken recht, in die zin dat de partijen stilzwijgend hun instemming geven. Bovendien verplicht dit artikel de partij die dit recht wenst te beëindigen, om vooraf kennis te geven van dit voornemen. De procedure is dus tweeledig en stelt twee procedurele stappen vast in het kader van een vereenvoudigde wijzigingsprocedure van dit protocol.

33. In de derde plaats bevestigt de Raad dat de in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 vastgestelde procedure passend is. Zij bepaalt intern het principiële standpunt van de Unie ten aanzien van de wijziging van het Protocol betreffende culturele samenwerking voor opeenvolgende perioden van drie jaar totdat het betrokken recht wordt beëindigd. Dit recht eindigt standaard aan het einde van de periode van drie jaar waarvoor het is vastgesteld en de Commissie moet voldoen aan het vereiste van artikel 5, lid 8, onder b), van dit protocol. De Commissie is evenwel gerechtigd om te achten dat de verlenging van het recht passend is en in dat geval af te wijken van het principiële standpunt door de Raad te verzoeken om met eenparigheid van stemmen toestemming te verlenen om de beëindiging van het recht niet mee te delen.

34. De Raad is het niet eens met de stelling dat de regel van eenparigheid van stemmen de hele procedure ongeldig maakt en dat artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 derhalve een afgeleide rechtsgrondslag vormt. Deze stelling houdt geen rekening met het feit dat de Raad heeft ingestemd met het standpunt van de Unie, dat is vereist door de in artikel 5, lid 8, van het protocol vastgestelde procedure, namelijk het standpunt dat het betrokken recht wordt beëindigd aan het einde van de lopende periode, en dat de verlenging van dit recht in afwijking van deze met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vastgestelde positie, een strengere stemregel vereist.

35. De Franse Republiek onderschrijft alle conclusies van de Raad. Evenals de Raad wijst zij erop dat de rechtsgrondslag van het bestreden besluit een besluitvormingsprocedure op grond van artikel 218, lid 7, VWEU vaststelt en dat dit besluit strekt tot uitvoering van deze procedure.

36. Zij is in de eerste plaats van mening dat de nadere regeling van de verlenging van het betrokken recht wel degelijk een toepassing van artikel 218, lid 7, VWEU vormt. Ten eerste betekent de verlenging van dit recht, zoals de Commissie erkent, immers een wijziging van het Protocol betreffende culturele samenwerking, in de zin van deze bepaling. De verlenging van dit recht niet als een dergelijke wijziging beschouwen op grond van het automatische karakter ervan, zou betekenen dat de bepaling van dit protocol die voor dit recht in een beperkte geldigheidsduur bij gebreke van een stilzwijgende overeenkomst tussen de partijen voorziet, haar werking verliest.

37. Ten tweede past de automatische verlenging van het betrokken recht, anders dan de Commissie stelt, in het kader van een procedure die wordt geregeld door het Protocol betreffende culturele samenwerking, waarbij door het Comité voor culturele samenwerking een beoordeling wordt uitgevoerd. De uitlegging van het begrip „vereenvoudigde procedure" in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU in het licht van de beginselen van het internationale recht, met name het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969[17], bevestigt dat dit begrip in het onderhavige geval van toepassing is. In afwijking van de leden 5, 6 en 9 van artikel 218 VWEU, is lid 7 van dit artikel immers van toepassing wanneer een internationale overeenkomst afwijkende bepalingen bevat voor de wijziging ervan, mits deze bepalingen een vereenvoudiging van de herzieningsprocedure beogen. De automatische stilzwijgende verlenging van het betrokken recht door de partijen moet worden geacht te behoren tot deze categorie van bepalingen die afwijken van de gemeenrechtelijke herzieningsprocedure voor internationale overeenkomsten, ten aanzien waarvan er zeker sprake is van vereenvoudiging.

38. In de tweede plaats is de Franse Republiek van mening dat het in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 vastgelegde mechanisme correct uitvoering geeft aan artikel 218, lid 7, VWEU, voor zover het bepaalt dat de Raad zijn goedkeuring moet hechten aan de beslissing van de Commissie om niet de beëindiging van het betrokken recht mee te delen. Dit besluit machtigt de Commissie de Republiek Korea in kennis te stellen van het voornemen van de Unie om dit recht niet te verlengen, zonder dat goedkeuring van de Raad is vereist. Indien de Commissie echter besluit dat de toepassing van het recht moet worden voortgezet, dient zij de goedkeuring van de Raad te verkrijgen. Het verlenen van een machtiging aan de Commissie is dus onderworpen aan bijzondere voorwaarden in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU, hetgeen rechtmatig is, aangezien deze bepaling een afwijking vormt van de leden 5, 6 en 9 van dit artikel. Deze voorwaarden moeten worden bekeken in het licht van het institutionele evenwicht dat in het Verdrag en met name in artikel 16, lid 6, derde alinea, VEU is vastgelegd. De beslissing om de verlenging van de geldigheid van het betrokken recht te aanvaarden, moet worden geacht deel uit te maken van de handelingen

[17] *United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331.

tot vaststelling van het beleid van de Unie en tot uitwerking van haar extern optreden. De Raad kan derhalve als een van de bijzondere voorwaarden stellen dat de beslissing die de Commissie krachtens artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 kan nemen, moet worden voorafgegaan door een goedkeuring in die zin van de Raad, zodat deze laatste de kans heeft om na te gaan of het betrokken recht nog steeds in het belang van de Unie is. Het beslissen bij eenparigheid van stemmen is slechts een methode voor de Raad om deze goedkeuring te geven, waarbij het feit of deze methode al dan niet rechtmatig is, voor de geldigheid van het vereiste van een dergelijke goedkeuring van geen belang is.

39. In de derde en laatste plaats is de Franse Republiek van mening dat het betrokken recht hoe dan ook, vanuit het oogpunt van het Unierecht, niet geldig kan worden verlengd door enkel een beroep te doen op de procedure van stilzwijgende verlenging waarin het Protocol betreffende culturele samenwerking voorziet, zonder dat deze verlenging uitdrukkelijk wordt toegestaan door een handeling van de Unie. Overeenkomstig het beginsel van de autonomie van de rechtsorde van de Unie is het immers niet aan een internationale overeenkomst om de interne procedures van de Unie vast te stellen.

40. Het Koninkrijk der Nederlanden staat volledig achter het standpunt van de Raad en achter alle ter ondersteuning daarvan aangevoerde argumenten.

V. Analyse

A. Enig middel van de Commissie

41. Voor het wijzigen van een door de Unie volgens de gewone procedure van artikel 218, lid 6, VWEU gesloten internationale overeenkomst is de algemene regel dat er vormovereenkomst bestaat, hetgeen betekent dat voor een dergelijke wijziging in beginsel ook de gewone procedure moet worden gevolgd.

42. Bij wijze van uitzondering voorziet artikel 218, lid 7, VWEU in een vereenvoudigde procedure [18] voor de wijziging van een door de Unie gesloten overeenkomst, ter vervanging van de gewone procedure voor het sluiten van een dergelijke overeenkomst.

43. Krachtens artikel 218, lid 7, VWEU kan de Raad, „[b]ij de sluiting van een overeenkomst […], in afwijking van de leden 5, 6 en 9, de onderhandelaar machtigen om de wijzigingen die krachtens de overeenkomst volgens een vereenvoudigde procedure of door een bij de overeenkomst opgericht orgaan worden aangenomen, namens de Unie goed te keuren. De Raad kan aan deze machtiging bijzondere voorwaarden verbinden."

[18] Zie conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Duitsland/Raad (C-600/14, EU:C:2017:296, punt 57). Het vereenvoudigde karakter van de procedure blijkt met name uit het feit dat artikel 218, lid 7, VWEU niet voorziet in enige betrokkenheid van het Parlement. Zie in dit verband Rapoport, C., „La procédure de conclusion des accords externes de l'Union européenne: quelle unité après Lisbonne?", *The European Union in the World – Essays in Honour of Marc Maresceau*, Brill-Nijhoff, Leiden, 2014, blz. 149-169. De auteur merkt op dat „het democratiseringsproces […] voor verbetering vatbaar [blijft], in die zin dat er slechts sprake van is in het stadium van de uitwerking van een overeenkomst en dat dit proces niet wordt voortgezet wanneer de overeenkomst in werking is getreden. Of het nu gaat om het wijzigen van een overeenkomst volgens een vereenvoudigde procedure, de opschorting van de overeenkomst of de vaststelling van een van deze overeenkomst afgeleid recht, het […] Parlement geniet uitsluitend het door [artikel 218,] lid 10[, VWEU] gewaarborgde recht op informatie. Op deze drie gebieden is het Parlement afhankelijk van de volledige naleving van het kaderakkoord [over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie (PB 2010, L 304, blz. 47)] door de Commissie of van de discretionaire beslissing van de Raad om een beroep te doen op het Parlement" (blz. 158). Er zij op gewezen dat de Commissie zich ertoe heeft verbonden het Parlement volledig op de hoogte te houden alvorens wijzigingen aan een overeenkomst goed te keuren waartoe de Raad haar krachtens artikel 218, lid 7, VWEU machtiging heeft verleend (zie bijlage 3, punt 9, van het kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie).

44. Met haar enige middel stelt de Commissie dat het bestreden besluit ten onrechte is vastgesteld op grond van artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169, dat een afgeleide rechtsgrondslag vormt waarin het VWEU niet voorziet. Derhalve heeft de Raad het in artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling geschonden, alsook het in de rechtspraak van het Hof ontwikkelde beginsel van institutioneel evenwicht. [19]

45. Artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 heeft tot doel de procedure en voorwaarden voor de aan de Commissie verleende machtiging te specificeren.

46. Overweging 6 van besluit 2015/2169 geeft aan dat deze machtiging is gebaseerd op artikel 218, lid 7, VWEU, krachtens hetwelk de Raad de Commissie kan machtigen om bepaalde wijzigingen aan een overeenkomst goed te keuren. Het voorwerp van deze machtiging is gespecificeerd in overweging 6 en artikel 3, lid 1, van dit besluit. De Commissie wordt gemachtigd om de in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bedoelde aanspraken voor coproducties namens de Unie op te zeggen en de Republiek Korea daarvan in kennis te stellen. De Commissie wordt dus gemachtigd om deze staat in kennis te stellen van het voornemen van de Unie om de periode waarin de betrokken aanspraak bestaat, niet overeenkomstig de in artikel 5, lid 8, van dit protocol vastgestelde procedure te verlengen.

47. Ik herinner er in dit verband aan dat in artikel 5, lid 8, onder b), van het protocol de regel is vastgelegd dat, na de initiële periode van drie jaar, het recht van aanspraak voor coproducties met drie jaar wordt verlengd en *daarna automatisch wordt verlengd* telkens met perioden van dezelfde duur, *tenzij een van de partijen het recht van aanspraak* ten minste drie maanden vóór het verstrijken van de aanvankelijke of verlengingsperiode schriftelijk *opzegt*.

48. Vanuit het oogpunt van de Unie is de Commissie derhalve de instelling die gemachtigd is om namens de Unie een einde te maken aan het recht van aanspraak voor coproducties, dat anders automatisch wordt verlengd.

49. Deze aan de Commissie verleende machtiging is echter onderworpen aan bijzondere voorwaarden, zoals is bepaald in artikel 218, lid 7, VWEU.

50. Zoals blijkt uit overweging 6 van besluit 2015/2169, is de Commissie immers gemachtigd tot opzegging van het betrokken recht, „tenzij haar standpunt is dat de aanspraak moet voortduren en de Raad dit goedkeurt in een specifieke procedure" of, anders geformuleerd – in de woorden van artikel 3, lid 1, van dit besluit –, „tenzij de Raad, op voorstel van de Commissie, vier maanden vóór het verstrijken van [de periode waarin een aanspraak bestaat,] met verlenging ervan instemt". Dit artikel bepaalt verder dat de Raad in dat geval met eenparigheid van stemmen beslist. De toepassing van deze „specifieke procedure" wordt volgens overweging 6 van besluit 2015/2169 gerechtvaardigd door „het gevoelige karakter van dit deel van de overeenkomst [met de Republiek Korea en door] het feit dat [deze] overeenkomst door de Unie en haar lidstaten wordt gesloten".

51. Kortom, de in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 vastgelegde procedure voor machtiging van de Commissie is bedoeld om de Unie in staat te stellen om aan het einde van elke periode van drie jaar het betrokken recht te beëindigen overeenkomstig de mogelijkheid die daartoe voor elke partij openstaat krachtens artikel 5, lid 8, onder b), van het Protocol betreffende culturele samenwerking. Om de drie jaar gaat de Commissie dus via een procedure na of het wenselijk is

[19] Zie met name arrest van 6 mei 2008, Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2008:257, punten 56-61).

het betrokken recht te beëindigen dan wel te verlengen. Alleen indien de Commissie van mening is dat het betrokken recht moet worden verlengd, dient de Raad, met eenparigheid van stemmen, een besluit in die zin vast te stellen.

52. Het bestreden besluit is precies de uitdrukking van de wil van de Raad om ermee in te stemmen de periode waarin de betrokken aanspraak bestaat, met drie jaar te verlengen, namelijk van 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2023.

53. Uit de tekst van het bestreden besluit blijkt duidelijk dat het is gebaseerd op artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169.

54. Het door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde middel kan dus slechts worden aanvaard indien de onrechtmatigheid van deze bepaling wordt vastgesteld. Dit zou het geval zijn indien wordt geconcludeerd dat de procedure die de Commissie volgt voor het vaststellen van maatregelen als het bestreden besluit, afwijkt van hetgeen door artikel 218, lid 7, VWEU is toegestaan.

55. In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat, „aangezien de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie zijn neergelegd in de Verdragen en de lidstaten of de instellingen zelf daarvan niet naar goedvinden mogen afwijken, alleen de Verdragen in bijzondere gevallen een instelling de bevoegdheid kunnen geven om een daarin neergelegde besluitvormingsprocedure te wijzigen. Wanneer aan een instelling de mogelijkheid zou worden gegeven om afgeleide rechtsgrondslagen voor de vaststelling van wetgevingshandelingen of uitvoeringsmaatregelen in het leven te roepen, zou dit er dus op neerkomen dat aan die instelling een wetgevende bevoegdheid wordt verleend die verder gaat dan wat in de Verdragen is vastgelegd, ongeacht of de regels om een handeling vast te stellen daardoor strenger zouden worden gemaakt dan wel zouden worden versoepeld.” [20]

56. Derhalve moet worden nagegaan of de in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 vastgelegde procedure in overeenstemming is met artikel 218, lid 7, VWEU, dat zij beoogt uit te voeren.

57. Daartoe moet worden onderzocht of aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 218, lid 7, VWEU is voldaan. Dit houdt in dat om te beginnen moet worden vastgesteld of artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 een machtiging voor de Commissie bevat om namens de Unie een wijziging van de overeenkomst met de Republiek Korea goed te keuren, vervolgens of in deze overeenkomst is bepaald dat een dergelijke wijziging volgens een vereenvoudigde procedure dan wel door een bij deze overeenkomst opgericht orgaan moet worden aangenomen, en ten slotte of de in deze bepaling neergelegde regels „bijzondere voorwaarden” vormen in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU.

58. Wat ten eerste de vraag betreft of artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 een machtiging voor de Commissie bevat om namens de Unie een wijziging van de overeenkomst met de Republiek Korea goed te keuren, stel ik vast dat partijen het op dit punt eens zijn. De Commissie heeft hierover geen verduidelijkingen verstrekt. De Raad is van mening dat de verlenging van het betrokken recht een wijziging van een specifiek en opzichzelfstaand onderdeel van deze overeenkomst vormt, waarbij hij met name opmerkt dat de Commissie, in haar hoedanigheid van onderhandelaar, gemachtigd is om dit recht te wijzigen door het aan het einde van de periode van

[20] Zie met name arrest van 22 september 2016, Parlement/Raad (C-14/15 en C-116/15, EU:C:2016:715, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

drie jaar te beëindigen. De Franse Republiek is van mening dat de verlenging de toepassing in de tijd van de bepalingen van de overeenkomst betreffende de aanspraak voor audiovisuele coproducties uitbreidt, en dus een wijziging van de overeenkomst vormt.

59. Ik moet toegeven dat ik twijfel of de verlenging van het betrokken recht een „wijziging van de overeenkomst" kan worden genoemd, aangezien het Protocol betreffende culturele samenwerking zelf het beginsel vastlegt dat dit recht stilzwijgend en automatisch wordt verlengd, behalve in geval van verzet van een van de partijen. Het bestreden besluit heeft niet tot doel het protocol op dit punt te wijzigen, maar beoogt integendeel, op het niveau van de Unie, de wil van de Unie te herhalen om de toepassing van het betrokken recht voort te zetten.

60. Daarentegen erken ik dat, voor zover de krachtens artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 aan de Commissie verleende machtiging ertoe strekt om namens de Unie het betrokken recht te beëindigen, de uitvoering door de Commissie van deze machtiging tot gevolg zou hebben dat artikel 5, lid 8, van het Protocol betreffende culturele samenwerking en de bepalingen van dit protocol waarbij dit recht wordt vastgesteld zonder voorwerp raken, hetgeen er qua rechtsgevolgen op neer zou komen dat deze bepalingen worden geschrapt. Zoals wordt vereist door de bewoordingen van artikel 218, lid 7, VWEU, volgens welke de Raad *„[b]ij de sluiting van een overeenkomst* […] de onderhandelaar kan machtigen om de wijzigingen [van de overeenkomst] namens de Unie goed te keuren"[21], is het dus de beoordeling van de reikwijdte van de in artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 bedoelde machtiging die tot de aanname leidt dat deze machtiging strekt tot wijziging van de overeenkomst met de Republiek Korea. In casu is dit het geval voor zover deze machtiging ertoe strekt de normatieve inhoud van het Protocol betreffende culturele samenwerking aldus te wijzigen dat de aanspraak voor coproducties en de regel volgens welke deze aanspraak in beginsel om de drie jaar automatisch wordt vernieuwd, mogelijk zonder rechtsgevolg blijven.

61. Op dit punt van mijn uiteenzetting lijkt het mij interessant om een parallel te trekken met de gedelegeerde handelingen die onder artikel 290 VWEU vallen, ook al wil ik niet beweren dat de in artikel 218, lid 7, VWEU bedoelde machtiging volledig gelijk moet worden gesteld met een delegatie in de zin van artikel 290 VWEU. Ik herinner eraan dat de door dit artikel geregelde mogelijkheid om bevoegdheden over te dragen, tot doel heeft de Uniewetgever in staat te stellen zich te concentreren op de essentiële onderdelen van een wettelijke regeling, alsook op de niet-essentiële onderdelen waarover hij het gepast acht regels op te stellen, terwijl aan de Commissie de taak wordt toevertrouwd om in het kader van een aan haar verleende delegatie bepaalde niet-essentiële onderdelen van de vastgestelde wetgevingshandeling aan te vullen of dergelijke onderdelen te wijzigen.[22]

62. Het machtigen van de Commissie krachtens artikel 218, lid 7, VWEU beantwoordt, net als het gebruik van gedelegeerde handelingen, aan de doelstellingen van efficiëntie en snelheid, waarbij ernaar wordt gestreefd het besluitvormingsproces van de Unie te versnellen.[23]

63. In dit verband kan het passend zijn om, rekening houdende met de bijzondere kenmerken van een aan de Commissie verleende machtiging om wijzigingen van een internationale overeenkomst goed te keuren, zich te laten inspireren door de opvatting die het Hof hanteert van het in artikel 290, lid 1, VWEU opgenomen begrip „wijziging".

[21] Cursivering van mij.

[22] Zie met name arrest van 17 maart 2016, Parlement/Commissie (C-286/14, EU:C:2016:183, punt 54).

[23] Zie mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 9 december 2009 betreffende de tenuitvoerlegging van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [COM(2009) 673 definitief], punt 3.2, blz. 5.

64. Volgens de rechtspraak van het Hof volgt uit artikel 290, lid 1, VWEU dat in een wetgevingshandeling aan de Commissie de bevoegdheid kan worden overgedragen om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling.[24] Artikel 290, lid 1, VWEU voorziet in twee categorieën gedelegeerde bevoegdheden, namelijk de bevoegdheid om de wetgevingshandeling aan te vullen en de bevoegdheid om deze te wijzigen.[25] De delegatie van de bevoegdheid om een wetgevingshandeling te wijzigen strekt ertoe dat de Commissie wordt gemachtigd om niet-essentiële onderdelen die door de Uniewetgever in die handeling zijn vastgesteld, *te amenderen of in te trekken*.[26] Er is sprake van een wijziging wanneer aan de Commissie de bevoegdheid wordt verleend om de normatieve inhoud van een wetgevingshandeling te wijzigen[27], hetgeen kan resulteren in de invoeging van een nieuwe bepaling in deze handeling[28].

65. Indien de uitlegging van het begrip „wijzigingen" in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU niet wordt beperkt tot louter de procedurele dimensie ervan, maar vanuit een meer materieel oogpunt wordt aangenomen dat dit begrip ook van toepassing moet zijn op een situatie waarin, bij uitvoering van de aan de Commissie verleende machtiging, bepalingen van een overeenkomst zonder rechtsgevolg blijven, dan kan worden geoordeeld dat artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 deze instelling inderdaad machtigt om namens de Unie „wijzigingen" in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU goed te keuren.

66. Wat ten tweede de vraag betreft of de overeenkomst met de Republiek Korea bepaalt dat wijzigingen van deze overeenkomst volgens een vereenvoudigde procedure dan wel door een bij de overeenkomst opgericht orgaan moeten worden aangenomen, moet deze tweede mogelijkheid reeds worden uitgesloten aangezien het Comité voor culturele samenwerking krachtens artikel 5, lid 8, onder a), van het Protocol betreffende culturele samenwerking uitsluitend tot taak heeft om „[o]p advies van de interne adviesgroepen […] zes maanden voor het verstrijken van [de periode van drie jaar] in gezamenlijk overleg [na te gaan] of de tenuitvoerlegging van het recht van aanspraak heeft geleid tot een grotere culturele diversiteit en tot een grotere, voor beide partijen voordelige samenwerking inzake coproducties". Dit comité is derhalve niet verantwoordelijke voor het wijzigen van de overeenkomst met betrekking tot het recht in kwestie. De tussenkomst van het comité zes maanden vóór het verstrijken van elke periode van drie jaar toont echter aan dat de automatische verlenging van dit recht weliswaar de regel is krachtens artikel 5, lid 8, onder b), van dit protocol, maar dat deze regel, anders dan de Commissie stelt, niet eraan in de weg staat dat deze bepaling wel degelijk kan worden geacht te voorzien in een procedurele stap met het oog op de verlenging of de beëindiging van het recht.

67. Voorts kan naar mijn mening worden gesteld dat de overeenkomst met de Republiek Korea voorziet in een vereenvoudigde procedure – zoals artikel 218, lid 7, VWEU vereist – voor de beëindiging van het betrokken recht, aangezien het volstaat dat een partij het recht van aanspraak ten minste drie maanden vóór het verstrijken van de aanvankelijke of verlengingsperiode schriftelijk opzegt. Indien op basis van een zeer ruime uitlegging zou worden aangenomen dat de verlenging van dit recht een wijziging van deze overeenkomst vormt, hetgeen naar mijn mening niet het geval is, lijdt het bovendien geen twijfel dat deze verlenging, op grond

[24] Zie met name arrest van 17 maart 2016, Parlement/Commissie (C-286/14, EU:C:2016:183, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[25] Zie met name arrest van 17 maart 2016, Parlement/Commissie (C-286/14, EU:C:2016:183, punt 32).

[26] Zie met name arrest van 17 maart 2016, Parlement/Commissie (C-286/14, EU:C:2016:183, punt 42).

[27] Zie met name arrest van 16 juli 2015, Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:499, punt 44).

[28] Zie met name arrest van 16 juli 2015, Commissie/Parlement en Raad (C-88/14, EU:C:2015:499, punt 43).

van het automatische karakter ervan waarbij geen enkele tussenkomst van de partijen is vereist, kan worden aangemerkt als een „vereenvoudigde procedure" in de zin van artikel 218, lid 7, VWEU.

68. Wat ten derde de vraag betreft of het vereiste dat de Raad de verlenging van het betrokken recht moet goedkeuren, kan worden beschouwd als een bijzondere voorwaarde die is verbonden aan de krachtens artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 aan de Commissie verleende machtiging, is dit naar mijn mening inderdaad het geval, daar de beëindiging van dit recht slechts kan worden voorkomen indien de Raad, op voorstel van de Commissie, met eenparigheid van stemmen beslist het recht met een nieuwe periode van drie jaar te verlengen. Met andere woorden, de Commissie kan de machtiging die haar is verleend om het betrokken recht te beëindigen, slechts gebruiken op voorwaarde dat zij niet besluit de specifieke procedure te starten die ertoe kan leiden dat de Raad een besluit betreffende de verlenging van dit recht vaststelt.

69. Ik ben echter van oordeel dat artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169 door de verlenging van het betrokken recht te onderwerpen aan een dergelijke specifieke procedure, die wordt gekenmerkt door een besluit van de Raad met eenparigheid van stemmen, niet in overeenstemming is met artikel 218, lid 7, VWEU.

70. Ik herinner eraan dat overweging 6 van dit besluit vermeldt dat de verlenging van de aanspraak moet worden goedgekeurd door de Raad in een specifieke procedure, die is vereist zowel wegens het gevoelige karakter van dit deel van de overeenkomst met de Republiek Korea als wegens het feit dat deze overeenkomst door de Unie en haar lidstaten wordt gesloten.

71. Hoewel ik kan begrijpen dat de verlenging van het betrokken recht met een periode van drie jaar, vanuit het standpunt van de Unie, aanleiding kan geven tot een besluit van de Raad vóór elke vervaldatum, begrijp ik daarentegen niet waarom de stemregel die is vereist voor de vaststelling van dit besluit zou moeten verschillen van de regel die is toegepast voor de vaststelling door de Raad van het besluit om de overeenkomst met de Republiek Korea te sluiten, namelijk een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Aangezien het betrokken recht en het beginsel volgens hetwelk dit recht om de drie jaar automatisch wordt verlengd, door de Unie zijn goedgekeurd via een besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, ben ik van oordeel dat de herhaling – op intern niveau – van de verbintenis van de Unie mutatis mutandis eveneens het voorwerp moet zijn van een besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

72. Ik merk in dit verband op dat niets in de bewoordingen van artikel 218, lid 7, VWEU erop wijst dat de stemregel die van toepassing is op besluiten betreffende de in deze bepaling vastgelegde machtigingsprocedure, met inbegrip van de formulering van de bijzondere voorwaarden die aan de betrokken machtiging zijn verbonden, zou moeten afwijken van de stemregel dat wordt besloten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, die de norm is in het kader van artikel 218 VWEU. [29]

73. De rechtspraak van het Hof met betrekking tot een andere vereenvoudigde procedure, namelijk die waarin artikel 218, lid 9, VWEU voorziet, lijkt in deze richting te wijzen.

[29] Zoals advocaat-generaal Mengozzi heeft opgemerkt in zijn conclusie in de zaak Commissie/Raad (C-28/12, EU:C:2015:43, punt 89), is „[h]et procedurele kader voor het onderhandelen over en het vaststellen van internationale overeenkomsten van de Unie […] vastgesteld bij het Verdrag van Lissabon, waarbij onder meer de regel van de gekwalificeerde meerderheid als algemene regel is ingevoerd. De lidstaten hebben dit verdrag goedgekeurd en geratificeerd en zij zijn daaraan gebonden. Zij kunnen de door henzelf uitgevaardigde regels niet omzeilen of aan hun laars lappen."

74. Laatstgenoemde bepaling legt een vereenvoudigde procedure vast voor met name het bepalen van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in het kader van haar deelname aan de vaststelling, binnen het bij de internationale overeenkomst in kwestie opgerichte besluitvormingsorgaan, van handelingen waarbij deze overeenkomst wordt toegepast of uitgevoerd.[30] Het Hof heeft geoordeeld dat, aangezien artikel 218, lid 9, VWEU „geen enkele stemregel bevat voor de vaststelling door de Raad van de in die bepaling bedoelde categorieën van besluiten, […] op basis van artikel 218, lid 8, VWEU van geval tot geval [moet] worden bepaald welke stemregel van toepassing is".[31] Derhalve moet worden geoordeeld dat „de Raad in de regel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit en dat hij alleen met eenparigheid van stemmen besluit in de gevallen die worden genoemd in [de] tweede alinea [van deze bepaling]. De toepasselijke stemregel moet dan ook van geval tot geval worden bepaald naargelang het al dan niet gaat om een van de in artikel 218, lid 8, tweede alinea, VWEU bedoelde gevallen."[32] Teneinde in deze context te bepalen of een op grond van artikel 218, lid 9, VWEU vastgesteld besluit betrekking heeft op een gebied waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist, moet de materiële rechtsgrondslag van dit besluit tot uitgangspunt worden genomen.[33]

75. Naar mijn mening dient de redenering die het Hof heeft ontwikkeld met betrekking tot de in artikel 218, lid 9, VWEU vastgelegde vereenvoudigde procedure, naar analogie te worden toegepast op de vereenvoudigde procedure waarin artikel 218, lid 7, VWEU voorziet.

76. Aangezien het bestreden besluit geen betrekking heeft op een gebied waarvoor eenparigheid van stemmen is vereist[34], volgt hieruit dat de in artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU vastgelegde stemregel, namelijk gekwalificeerde meerderheid van stemmen, van toepassing was.

77. Voorts moet volgens mij het argument worden verworpen dat de specifieke procedure die wordt gekenmerkt door een stemming van de Raad met eenparigheid van stemmen, gerechtvaardigd is wegens zowel het gevoelige karakter van de verlenging van het betrokken recht als het feit dat de overeenkomst met de Republiek Korea door de Unie en haar lidstaten wordt gesloten. Het is inderdaad zo dat het Hof heeft erkend dat „wanneer het onderwerp van een overeenkomst deels tot de bevoegdheid van de Unie en deels tot die van de lidstaten behoort, moet worden gezorgd voor een nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie, zowel in de fase van onderhandeling en sluiting als bij de uitvoering van de aangegane verbintenissen"[35]. Het Hof heeft echter geoordeeld dat „[d]it beginsel [niet kan] rechtvaardigen dat de Raad de procedurevoorschriften en stemregels van artikel 218 VWEU niet eerbiedigt"[36].

30 Zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Raad (Overeenkomst met Armenië) (C-180/20, EU:C:2021:658, punt 28).

31 Zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Raad (Overeenkomst met Armenië) (C-180/20, EU:C:2021:658, punt 29).

32 Zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Raad (Overeenkomst met Armenië) (C-180/20, EU:C:2021:658, punt 29).

33 Zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Raad (Overeenkomst met Armenië) (C-180/20, EU:C:2021:658, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In zijn arrest van 4 september 2018, Commissie/Raad (Overeenkomst met Kazachstan) (C-244/17, EU:C:2018:662, punt 30), heeft het Hof gewezen op de noodzaak om ervoor te zorgen dat „de symmetrie tussen de procedures voor het interne optreden van de Unie en de procedures voor haar externe optreden behouden blijft, met inachtneming van het door de auteurs van de Verdragen tot stand gebrachte institutionele evenwicht".

34 In dit verband lijkt het mij dat als materiële rechtsgrondslag artikel 167, lid 3, VWEU, dat in besluit 2015/2169 wordt genoemd, in aanmerking moet worden genomen. Volgens deze bepaling bevorderen „[d]e Unie en de lidstaten […] de samenwerking met derde landen en met de inzake cultuur bevoegde internationale organisaties, met name met de Raad van Europa".

35 Zie met name arrest van 28 april 2015, Commissie/Raad (C-28/12, EU:C:2015:282, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Zie arrest van 28 april 2015, Commissie/Raad (C-28/12, EU:C:2015:282, punt 55).

78. Ik wil hieraan toevoegen dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, „[d]e vaststelling van afgeleide rechtsgrondslagen […] ook niet [kan] worden gerechtvaardigd op basis van overwegingen verband houdend met het politiek gevoelige karakter van de betrokken materie of met de wens, de doeltreffendheid van een communautair optreden te garanderen” [37].

79. Ten slotte moet het argument worden verworpen dat, aangezien het bestreden besluit door de Raad is vastgesteld met eenparigheid van stemmen, het a fortiori met een gekwalificeerde meerderheid zou zijn vastgesteld indien een dergelijke stemregel van kracht was geweest, zodat dit besluit niet op deze grond nietig mag worden verklaard. Dit argument berust op het idee dat een besluit dat met eenparigheid van stemmen is vastgesteld, noodzakelijkerwijs voldoet aan het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid. Een dergelijke redenering lijkt mij echter onjuist. De regel van eenparigheid van stemmen kon immers niet worden toegepast omdat anders het besluit van de Raad waarbij de verlenging van het betrokken recht wordt toegestaan, mogelijk niet was vastgesteld. Hieruit volgt naar mijn mening dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard op grond van het enkele feit dat het is vastgesteld volgens een stemregel die in strijd is met artikel 218 VWEU. [38]

80. Uit de bovenstaande overwegingen volgt dat artikel 3, lid 1, van besluit 2015/2169, door te bepalen dat de Raad met eenparigheid van stemmen besluit waar het gaat om de vaststelling van een besluit over de verlenging van de periode waarin het betrokken recht van toepassing is, op onrechtmatige wijze voorziet in een procedure voor de vaststelling van maatregelen als het bestreden besluit die strenger is dan die welke daartoe krachtens artikel 218 VWEU moet worden toegepast. [39]

81. Bijgevolg is het door de Commissie aangevoerde middel naar mijn mening gegrond en moet het bestreden besluit dus nietig worden verklaard.

B. Instandlating van de gevolgen van het bestreden besluit

82. De Raad verzoekt het Hof om, ingeval het bestreden besluit nietig wordt verklaard, de gevolgen ervan in stand te laten totdat de gronden voor nietigverklaring zijn weggenomen.

83. Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU kan het Hof, zo het dit nodig oordeelt, bepalen welke gevolgen van de nietig verklaarde handeling als definitief moeten worden beschouwd.

84. In zoverre blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de gevolgen van een dergelijke handeling, om redenen die verband houden met rechtszekerheid, met name in stand kunnen worden gelaten wanneer de directe gevolgen van de nietigverklaring van die handeling ernstige negatieve consequenties zouden hebben voor de betrokken partijen. [40]

[37] Zie arrest van 6 mei 2008, Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2008:257, punt 59).

[38] Zie de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Commissie/Raad (C-28/12, EU:C:2015:43), waarin hij van oordeel was dat het argument dat de stemregel in artikel 218 VWEU niet was geschonden omdat eenparigheid altijd een gekwalificeerde meerderheid inhoudt, niet kon slagen. Onder verwijzing naar wat advocaat-generaal Sharpston reeds had opgemerkt, heeft advocaat-generaal Mengozzi verklaard dat „een besluit waar niemand tegen is, niet noodzakelijkerwijs hetzelfde [is] als een besluit waar een gekwalificeerde meerderheid achter staat. Zo kan het zijn dat de inhoud van een besluit dat op een gekwalificeerde meerderheid kan rekenen, moet worden afgezwakt om zonder tegenstand met eenparigheid van stemmen te kunnen worden goedgekeurd” (punt 81). Zie in diezelfde zin de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:224, punt 189).

[39] Zie voor een soortgelijke redenering arrest van 22 september 2016, Parlement/Raad (C-14/15 en C-116/15, EU:C:2016:715, punt 72).

[40] Zie met name arrest van 2 september 2021, Commissie/Raad (Overeenkomst met Armenië) (C-180/20, EU:C:2021:658, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85. In casu zou de nietigverklaring van het bestreden besluit zonder dat de gevolgen ervan in stand worden gelaten, twijfel kunnen doen rijzen over de verbintenis van de Unie om de toepassingsperiode van het betrokken recht met drie jaar te verlengen, namelijk van 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2023, en dus de goede uitvoering van de overeenkomst met de Republiek Korea kunnen belemmeren. [41]

86. Bijgevolg moeten naar mijn mening de gevolgen van het bestreden besluit om redenen van rechtszekerheid in stand worden gelaten indien dit besluit, zoals ik voorstel, door het Hof nietig wordt verklaard.

VI. Kosten

87. Krachtens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

88. Krachtens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Bijgevolg dienen de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden hun eigen kosten te dragen.

VII. Conclusie

89. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om:

1) besluit (EU) 2020/470 van de Raad van 25 maart 2020 betreffende de verlenging van de periode waarin een aanspraak voor audiovisuele coproducties bestaat zoals vastgesteld in artikel 5 van het Protocol betreffende culturele samenwerking bij de Vrijhandelsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Korea, anderzijds, nietig te verklaren;

2) de gevolgen van besluit 2020/470 in stand te laten;

3) de Raad van de Europese Unie te verwijzen in de kosten, en

4) te beslissen dat de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden hun eigen kosten dragen.

[41] Zie naar analogie arrest van 2 september 2021, Commissie/Raad (Overeenkomst met Armenië) (C-180/20, EU:C:2021:658, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).