CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 16 juli 2015[1]

Zaak C-73/14

Raad van de Europese Unie
tegen

Europese Commissie

„Indiening door de Commissie van schriftelijke opmerkingen namens de Europese Unie bij het Internationaal Zeerechttribunaal — Artikelen 13, lid 2, 16, lid 1, en 17, lid 1, VEU — Artikelen 218, lid 9, en 335 VWEU — Externe vertegenwoordiging van de Europese Unie — Inbreuk op de bevoegdheden van de Raad — Loyale samenwerking — Artikel 263 VWEU — Ontvankelijkheid”

1. Op 29 november 2013 heeft de Europese Commissie namens de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Internationaal Zeerechttribunaal (International Tribunal for the Law of the Sea; hierna: „ITLOS”) in het kader van een door het ITLOS te verstrekken advies.

2. De Raad van de Europese Unie verzoekt om nietigverklaring van „het besluit van de Commissie van 29 november 2013” tot indiening van de voornoemde opmerkingen. Met steun van een aantal lidstaten stelt de Raad in essentie dat de Commissie goedkeuring van de Raad had moeten verkrijgen alvorens de schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS in te dienen. De Raad stelt zich op het standpunt dat de Commissie, door dit niet te doen, heeft gehandeld in strijd met artikel 218, lid 9, VWEU en/of artikel 16 VEU (respectievelijk het eerste en het tweede punt van het eerste middel) en in strijd met de plicht tot loyale samenwerking (tweede middel). De Commissie stelt dat zij bevoegd was om de opmerkingen in te dienen zonder goedkeuring van de Raad en dat zij ten volle heeft samengewerkt met de Raad.

3. De kern van het meningsverschil tussen de partijen betreft dus de vraag welke instelling van de Unie verantwoordelijk is voor de vaststelling van het standpunt van de Unie dat wordt ingediend bij een rechterlijke instantie die is opgericht krachtens een internationale overeenkomst waarbij de Unie partij is.

4. Ik zal de verschillende aspecten van deze uiterst belangrijke vraag hierna uiteraard onderzoeken, maar het schijnt mij toe dat het beroep van de Raad niet ontvankelijk is en alleen al op die grond moet worden afgewezen.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

Rechtsgrondslagen van het ITLOS

5. De Unie is, samen met haar lidstaten, partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (hierna: „Zeerechtverdrag”). [2]

6. Het ITLOS is ingesteld en functioneert overeenkomstig de bepalingen van het Zeerechtverdrag, in het bijzonder die van bijlage VI, waarin het Statuut van het ITLOS is opgenomen.

7. Volgens artikel 16 van het Statuut van het ITLOS stelt het ITLOS zijn procesreglement vast. Artikel 20 bepaalt dat het ITLOS toegankelijk is voor de verdragstaten.

8. Krachtens artikel 133 van het procesreglement van het ITLOS, dat van toepassing is op de adviesprocedure voor de Kamer inzake geschillen betreffende de zeebodem van het ITLOS, worden de partijen bij het Zeerechtverdrag door het ITLOS uitgenodigd om schriftelijke opmerkingen in te dienen over de in het adviesverzoek gestelde vraag of vragen.

9. Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het procesreglement van het ITLOS kan het ITLOS „advies uitbrengen over een juridisch vraagstuk indien een internationale overeenkomst die verband houdt met de doelstellingen van [het Zeerechtverdrag] specifiek voorziet in de indiening van een verzoek om een dergelijk advies bij het [ITLOS]”. Artikel 138, lid 3, bepaalt dat het ITLOS in deze gevallen „artikel [133] tot en met 137 overeenkomstig toepast”.

Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie

10. Artikel 13, lid 2, VEU bepaalt: „Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. De instellingen werken loyaal samen.”

11. Krachtens de tweede volzin van artikel 16, lid 1, VEU oefent de Raad „de onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken” uit. De overige bepalingen van artikel 16 bevatten algemene regels voor het optreden van de Raad. Artikel 16, lid 3, VEU bepaalt: „[t]enzij in de Verdragen anders is bepaald, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen”.

12. Artikel 17, lid 1, VEU luidt als volgt:

„De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Unie. [...] Zij oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit. Zij zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen. [...]”

2 — Op 10 december 1982 ondertekend te Montego Bay, 1833 UNTS 3. Het Zeerechtverdrag trad op 16 december 1994 in werking. Zie besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (PB L 179, blz. 1).

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

13. Het externe optreden van de Unie is geregeld in het vijfde deel van het VWEU, waarvan titel V betrekking heeft op internationale overeenkomsten. Binnen deze titel machtigen de artikelen 216 en 217 de Unie om overeenkomsten te sluiten met een of meer derde landen of internationale organisaties. Artikel 218 regelt de procedure voor de onderhandeling en sluiting van deze overeenkomsten. De relevante bepalingen van dit artikel luiden als volgt:

„1. Onverminderd de bijzondere bepalingen van artikel 207 [gemeenschappelijk handelsbeleid] wordt bij het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten tussen de Unie en derde landen of internationale organisaties de volgende procedure gevolgd.

2. De Raad verleent machtiging tot het openen van de onderhandelingen, stelt de onderhandelingsrichtsnoeren vast, verleent machtiging tot ondertekening en sluit de overeenkomsten.

3. De Commissie [...] doet aanbevelingen aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij [...] de onderhandelaar [...] van de Unie wordt aangewezen.

4. De Raad kan de onderhandelaar richtsnoeren geven [...].

5. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit vast waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst [...].

6. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast.

7. Bij de sluiting van een overeenkomst kan de Raad, 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.

8. Tijdens de gehele procedure besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

De Raad besluit evenwel met eenparigheid van stemmen [in bepaalde gevallen].

9. De Raad stelt, op voorstel van de Commissie [...], een besluit vast [...] tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

10. Het Europees Parlement wordt in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd.

11. [Dit lid regelt de procedure voor de verkrijging van het advies van het Hof over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen en de gevolgen van een afwijzend advies].”

14. Artikel 263, eerste, tweede en zesde alinea, VWEU luidt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie gaat de wettigheid na van de wetgevingshandelingen, van de handelingen van de Raad, van de Commissie en van de Europese Centrale Bank, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft, en van de handelingen van het Europees Parlement en de Europese Raad die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Het gaat ook de wettigheid na van de handelingen van de organen of instanties van de Unie waarmee rechtsgevolgen ten aanzien van derden worden beoogd.

Te dien einde is het Hof bevoegd uitspraak te doen inzake elk door een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van de Verdragen of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid.

[...]

Het in dit artikel bedoelde beroep moet worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen, al naargelang van het geval, vanaf de dag van bekendmaking van de handeling, vanaf de dag van kennisgeving aan de verzoeker of, bij gebreke daarvan, vanaf de dag waarop de verzoeker van de handeling kennis heeft gekregen."

15. Artikel 264 VWEU bepaalt dat het Hof de betwiste handeling, indien het beroep gegrond is, nietig verklaart en, zo het dit nodig oordeelt, bepaalt welke gevolgen van de vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd.

16. Artikel 335 VWEU bepaalt het volgende:

„In elk der lidstaten heeft de Unie de ruimste handelingsbevoegdheid welke door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen wordt toegekend; zij kan met name roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden en in rechte optreden. Te dien einde wordt zij door de Commissie vertegenwoordigd. De Unie wordt evenwel door elk van de instellingen vertegenwoordigd, uit hoofde van hun administratieve autonomie, voor de aangelegenheden die verband houden met hun respectieve werking."

VN-overeenkomst inzake visbestanden

17. Bij besluit 98/414/EG van de Raad[3] bekrachtigde de Unie de overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Zeerechtverdrag die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden [hierna: „VN-overeenkomst inzake visbestanden"]. Artikel 3 van besluit 98/414 luidt als volgt:

„Wanneer de Gemeenschap partij is bij een in de [VN-overeenkomst inzake visbestanden] vastgestelde procedure voor geschillenbeslechting, wordt zij door de Commissie vertegenwoordigd. Voordat de Commissie optreedt, pleegt zij overleg met de lidstaten met inachtneming van de voorgeschreven procedureterminijnen."

18. Het ITLOS behoort tot de instanties waarbij dergelijke procedures kunnen worden ingeleid.

3 — Besluit 98/414/EG van 8 juni 1998 inzake de bekrachtiging door de Europese Gemeenschap van de overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het [Zeerechtverdrag] die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden (PB L 189, blz. 14).

Statuut en Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

19. Artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Statuut") bepaalt onder meer dat een verzoekschrift, „indien daartoe aanleiding bestaat, vergezeld gaat van de handeling waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd [...]".

20. De artikelen 120 en 122 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bepalen dat een verzoekschrift onder meer het voorwerp van het geschil en de conclusies van de verzoeker moet bevatten en in het bijzonder vergezeld moet gaan van de handeling waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd.

21. Artikel 150 bepaalt: „Op voorstel van de rechter-rapporteur, kan het Hof in elke stand van het geding ambtshalve beslissen, de partijen en de advocaat-generaal gehoord, bij met redenen omklede beschikking uitspraak te doen over de middelen van niet-ontvankelijkheid van openbare orde."

Achtergrond van het geschil

22. Op 28 maart 2013 ontving het ITLOS een verzoek om advies van de Subregionale Visserijcommissie (Sub-Regional Fisheries Commission; hierna: „SRFC"), een intergouvernementele organisatie voor samenwerking op het gebied van visserij die werd opgericht bij het Verdrag van 29 maart 1995 tussen Kaapverdië, Gambia, Guinee, Guinee-Bissau, Mauritanië, Senegal en Sierra Leone.[4] De Unie heeft met vijf SRFC-staten visserijpartnerschapsovereenkomsten gesloten en met twee SRFC-staten protocollen inzake de toegang tot de visserij in ruil voor een financiële vergoeding.

23. Het verzoek, geregistreerd onder zaaknummer 21, betreft vragen die in de kern verband houden met de rechten en plichten van vlagstaten, internationale agentschappen en kuststaten in geval van illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij (hierna: „IOO-visserij"). De vragen hebben tevens betrekking op de waarborging van het duurzame beheer van gedeelde visbestanden en visbestanden van gemeenschappelijk belang.

24. Op 24 mei 2013 verzocht het ITLOS de partijen bij het Zeerechtverdrag om uiterlijk op 29 november 2013 hun schriftelijke opmerkingen in te dienen over de gestelde vragen, en besloot het om de zaak mondeling te behandelen.

25. Binnen de Raad is het verzoek om advies bij verscheidene gelegenheden besproken in twee werkgroepen: in de werkgroep zeerecht („COMAR"), hoofdzakelijk in verband met de bevoegdheids- en ontvankelijkheidsaspecten, en in de werkgroep intern en extern visserijbeleid („FISH") in verband met de inhoudelijke aspecten. Tijdens de eerste besprekingen in de werkgroep COMAR tussen april en juli 2013 deelde de Commissie mee dat haar diensten de mogelijkheid van interventie door de Unie in zaak nr. 21 onderzochten en zegde zij toe de Raad in voorkomend geval te zullen consulteren.

26. Op 5 augustus 2013 nam de Commissie het uitdrukkelijke besluit[5] om namens de Unie schriftelijke opmerkingen in zaak nr. 21 in te dienen bij het ITLOS en deel te nemen aan de mondelinge behandeling (artikel 1). Zij gaf haar juridische dienst opdracht hieraan uitvoering te geven (artikel 2). In overweging 9 van dit besluit wordt artikel 335 VWEU aangewezen als rechtsgrondslag voor deelname door de Commissie namens de Unie. In overweging 11 wordt gepreciseerd dat de Commissie, gelet op het beginsel van loyale samenwerking, de Raad moet informeren via de daartoe bevoegde werkgroep.

4 — Het verdrag van 1985, ondertekend te Dakar, werd op 14 juli 1993 gewijzigd te Praia, Kaapverdië. De tekst van het gewijzigde verdrag is alleen beschikbaar in de Franse taal en kan worden geraadpleegd op: http://spcsrp.org/Documents.

5 — Besluit C(2013) 4989 final (niet gepubliceerd; hierna: „besluit van 5 augustus 2013").

27. Tijdens de vergaderingen van de werkgroep FISH op 12 september 2013 en de werkgroep COMAR op 17 september 2013 bevestigde de Commissie dat zij schriftelijke opmerkingen namens de Unie zou indienen en verdedigde zij het standpunt dat, overeenkomstig artikel 335 VWEU, geen voorafgaande toestemming van de Raad vereist was voor haar optreden. Tijdens de vergadering van de werkgroep FISH verklaarde de voorzitter van de Raad dat de Raad de inhoud van de namens de Unie ingediende opmerkingen moest goedkeuren, en verzocht hij de Commissie om uiterlijk eind oktober 2013 een concept van de schriftelijke opmerkingen voor te leggen aan de Raad.

28. Op 22 oktober 2013 stuurde de Commissie een eerste werkdocument aan de werkgroepen van de Raad met de hoofdlijnen van de bij het ITLOS in te dienen tekst. De inleidende alinea van dit document citeerde het besluit van 5 augustus 2013 waarin de Commissie had besloten om in zaak nr. 21 opmerkingen in te dienen namens de Unie. Daarbij werd herhaald dat de werkgroepen van de Raad zouden worden geïnformeerd in overeenstemming met het beginsel van loyale samenwerking. De Commissie benadrukte tevens dat zij suggesties en adviezen van de lidstaten ter verdere onderbouwing van het standpunt van de Unie ten volle in overweging zou nemen.

29. Dit document is respectievelijk op 24 en 30 oktober 2013 behandeld in de werkgroepen FISH en COMAR. De Commissie maakte hierbij kenbaar dat zij geen concept van het in te dienen standpunt aan de Raad zou voorleggen voor voorafgaande goedkeuring. Herziene versies van het document zijn besproken tijdens de vergaderingen van de werkgroep FISH op 15 en 22 november 2013. Op 27 november 2013 is de kwestie behandeld in het Comité van permanente vertegenwoordigers (hierna: „Coreper") aan de hand van een rapport dat was opgesteld door de werkgroep FISH. De delegaties van de lidstaten en het voorzitterschap benadrukten dat het, in overeenstemming met de beleidsbepalende taak van de Raad krachtens artikel 16 VEU, aan de Raad was om te beslissen of de Unie al dan niet opmerkingen zou moeten indienen en, in voorkomend geval, de inhoud daarvan goed te keuren. In het geval dat de Raad geen overeenstemming zou kunnen bereiken over de goedkeuring van een dergelijk standpunt namens de Unie, dan zou er geen standpunt van de Unie bestaan en zouden er dus ook geen opmerkingen kunnen worden ingediend. De Commissie benadrukte dat goedkeuring door de Raad niet vereist was en dat zij schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS zou indienen.

30. Na overweging van de opmerkingen van een aantal lidstaten diende de Commissie op 29 november 2013 schriftelijke opmerkingen namens de Unie in en stuurde zij per e-mail een kopie daarvan naar het secretariaat van de Raad. Tussen 18 en 29 november 2013 dienden zeven lidstaten schriftelijke opmerkingen in bij het ITLOS in hun hoedanigheid van partij bij het Zeerechtverdrag.

31. Na de indiening van het beroep in de onderhavige zaak presenteerde de Commissie op 13 maart 2014 verdere schriftelijke opmerkingen in het kader van een tweede ronde in de schriftelijke behandeling en nam zij deel aan de mondelinge behandeling die werd gehouden van 2 tot en met 5 september 2014. Het ITLOS bracht zijn advies uit op 2 april 2015.

Procedure, aangevoerde middelen en conclusies

32. In het op 10 februari 2014 ingestelde beroep voert de Raad twee middelen aan. In het eerste middel stelt de Raad dat de bepaling van het door de Unie in te nemen standpunt in internationale gerechtelijke procedures onder de bevoegdheid valt die aan de Raad is toebedeeld in artikel 218, lid 9, VWEU of althans in artikel 16, lid 1, VEU. Daarom had de Commissie de Raad om voorafgaande goedkeuring moeten vragen alvorens schriftelijke opmerkingen namens de Unie in te dienen bij het ITLOS. In het tweede middel verwijt de Raad de Commissie dat zij haar verplichting tot loyale samenwerking van artikel 13, lid 2, VEU heeft verzuimd.

33. Daarom verzoekt de Raad het Hof „het besluit van de Commissie van 29 november 2013 om bij het [ITLOS] in zaak [nr.] 21 ‚schriftelijke opmerkingen van de Commissie namens de Unie' in te dienen, nietig te verklaren" en de Commissie te verwijzen in de kosten. De Raad preciseert dat hij niet verzoekt om nietigverklaring van de door de Commissie ingediende opmerkingen.

34. De Commissie concludeert tot verwerping van het beroep, met verwijzing van de Raad in de kosten. Subsidiair vraagt zij het Hof om de gevolgen van het besluit in stand te laten totdat, binnen een redelijke termijn, een nieuw besluit is genomen.

35. De Oostenrijkse, de Tsjechische, de Finse, de Franse, de Griekse, de Litouwse, de Nederlandse en de Spaanse regering hebben memories in interventie ingediend ter ondersteuning van de conclusies van de Raad. Ter terechtzitting op 14 april 2015 zijn mondelinge opmerkingen gemaakt door de vertegenwoordigers van de partijen, de Tsjechische, de Franse, de Nederlandse, de Spaanse en de regering van het Verenigd Koninkrijk (waarbij laatstgenoemde eveneens de conclusies van de Raad ondersteunde). Bij die gelegenheid heeft de Raad verklaard dat hij in geval van nietigverklaring van het bestreden besluit geen bezwaar zal maken tegen het verzoek van de Commissie om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten totdat een nieuw besluit is genomen. Tijdens de mondelinge behandeling zijn tevens kwesties in verband met de ontvankelijkheid diepgaand besproken.

Beoordeling

36. Zoals ik al eerder heb aangegeven, acht ik het beroep van de Raad niet ontvankelijk aangezien er geen sprake is van een tijdig ingesteld beroep tegen een voor beroep vatbare handeling. Hieronder zal ik daarop nader ingaan. De ontvankelijkheid van een beroep is een kwestie die het Hof ambtshalve dient te onderzoeken.[6] In principe en logischerwijs moet deze kwestie worden onderzocht alvorens de zaak ten gronde te behandelen. Soms is hier echter aan voorbijgegaan en heeft het Hof, ook al leek de ontvankelijkheid van het beroep twijfelachtig, het in sommige gevallen toch wenselijk geacht om een uitspraak te doen over de gegrondheid van het beroep.[7]

37. Ik ben geen voorstander van deze aanpak in de voorliggende zaak, omdat de ontvankelijkheidsregels naar mijn mening uniform en niet op discretionaire wijze moeten worden toegepast. Ik erken echter dat de partijen een duidelijke uitspraak wensen over de belangrijke vraag naar de draagwijdte van hun respectieve bevoegdheden en verplichtingen krachtens de Verdragen in een situatie als aan dit geschil ten grondslag ligt. Ik zal daarom op de betrokken vragen ingaan na de uiteenzetting van de redenen voor niet-ontvankelijkheid, die mijns inziens voorrang hebben.

Ontvankelijkheid

38. Het beroep van de Raad is gebaseerd op de artikelen 263 en 264 VWEU. De Raad verzoekt het Hof om beoordeling van de rechtmatigheid van een handeling van de Commissie en nietigverklaring van die handeling. Deze procedure is geregeld in artikel 21 van het Statuut van het Hof en de artikelen 120 en 122 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

39. Met zijn beroep verzoekt de Raad om nietigverklaring van „het besluit van de Commissie van 29 november 2013" om namens de Unie schriftelijke opmerkingen in te dienen bij het ITLOS in zaak nr. 21. Het verzoekschrift gaat niet vergezeld van dit „besluit" in enigerlei vorm, maar slechts van bewijs dat de schriftelijke opmerkingen inderdaad op 29 november 2013 bij het ITLOS zijn ingediend en dat de Raad op diezelfde datum in kennis is gesteld van de indiening.

6 — Zie bijvoorbeeld arrest Spanje/Raad (C-141/05, EU:C:2007:653, punt 29).

7 — Zie bijvoorbeeld arrest Frankrijk/Commissie (C-233/02, EU:C:2004:173, punt 26); zie ook de overwegingen van advocaat-generaal Jacobs in zijn conclusie in de zaak Italië/Commissie (C-301/03, EU:C:2005:550, punten 61-81).

40. Niettemin vordert de Raad uitsluitend en uitdrukkelijk nietigverklaring van de handeling die bestaat in het besluit om schriftelijke opmerkingen in te dienen. De Raad verklaart in een voetnoot bij zijn conclusie in het verzoekschrift uitdrukkelijk dat hij geen nietigverklaring van de door de Commissie bij het ITLOS ingediende opmerkingen vordert, en benadrukt dit opnieuw in repliek.

41. Als de Commissie op 29 november 2013 daadwerkelijk een besluit heeft genomen tot indiening van schriftelijke opmerkingen, dan kan dit kennelijk alleen een stilzwijgend besluit zijn geweest, aangezien niet is aangetoond dat het in enige schriftelijke of wellicht zelfs mondelinge vorm tot uitdrukking is gebracht.

42. Het lijkt mij echter duidelijk dat een dergelijk besluit niet is genomen. Op 5 augustus 2013 nam de Commissie wel een uitdrukkelijk, met redenen omkleed besluit om schriftelijke opmerkingen in te dienen bij het ITLOS in zaak nr. 21 en gaf haar juridische dienst opdracht hieraan uitvoering te geven. Voor de indiening van de opmerkingen was echter geen verder besluit nodig. In het dossier is evenmin bewijs te vinden dat een dergelijk besluit genomen zou zijn, in schriftelijke of andere vorm. Er is zelfs niet de geringste aanwijzing dat de Commissie op 29 november 2013 heeft besloten om iets te doen wat zij niet al had beslist in dat eerdere besluit. Het enige onbetwiste feit is dat de opmerkingen inderdaad zijn ingediend en dat de Commissie de Raad per e-mail over die opmerkingen heeft geïnformeerd.

43. Als er op 29 november 2013 geen besluit is genomen, dan kan het ook niet nietig verklaard worden en kunnen de gevolgen daarvan evenmin in stand worden gelaten totdat een nieuw besluit is genomen. Het ontbreken van een voor beroep vatbare handeling is een niet-ontvankelijkheidsgrond van openbare orde in de zin van artikel 150 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.[8] Ditzelfde geldt temeer wanneer er überhaupt geen handeling bestaat.

44. Het doel van de procedure van de artikelen 263 en 264 VWEU is vast te stellen of een handeling met rechtsgevolgen al dan niet nietig is. Een dergelijke vaststelling is nutteloos en verspilt de tijd van de rechter, als zij zelf geen concrete gevolgen kan hebben. De procedure is niet bedoeld om louter tot een abstracte vaststelling te komen van het recht dat van toepassing is op de onderlinge verhoudingen tussen de instellingen, ook al zullen dergelijke vaststellingen meestal wel een onlosmakelijk onderdeel vormen van de overwegingen op basis waarvan de geldigheid van een handeling wordt beoordeeld.[9] De procedure van nietigverklaring kan niet worden gebruikt om een dergelijk oordeel te verkrijgen wanneer er geen handeling is waarvan de nietigverklaring gevolgen kan hebben voor een bepaalde rechtspositie. De instellingen moeten daarom hun procedurele posities nauwkeurig onderzoeken alvorens een beroep bij het Hof in te stellen dat mogelijk niet voldoet aan de vereisten van de Verdragen, het Statuut of het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

45. Het lijkt mij echter dat de Raad beoogt het principebesluit van de Commissie aan te vechten om schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS in te dienen zonder voorafgaande goedkeuring van de Raad. Mij dunkt dan ook dat de Raad had moeten verzoeken om nietigverklaring van het besluit van 5 augustus 2013, waarin dat principebesluit is genomen.

46. Had de Raad dit gedaan, dan zou de termijn van twee maanden voor het instellen van beroep overeenkomstig artikel 263 VWEU („verlengd met een forfaitaire termijn wegens afstand van tien dagen", aldus artikel 51 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof) zijn ingegaan op de dag waarop de Raad kennis kreeg van het besluit van 5 augustus 2013.

8 — Beschikking Brüggemann/ESC (248/86, EU:C:1987:429, punt 6).

9 — Vergelijk, in een andere context, de redenering die ten grondslag ligt aan de rechtspraak die voortbouwt op het arrest Foglia (104/79, EU:C:1980:73).

47. Volgens de Commissie is dat besluit niet formeel ter kennis van de Raad gebracht. De Raad is echter duidelijk wel uitdrukkelijk geïnformeerd over het besluit en de essentiële inhoud ervan in de inleidende alinea van het eerste werkdocument van de Commissie van 22 oktober 2013 [10], dat besproken is in de vergaderingen van de werkgroepen FISH en COMAR van de Raad op respectievelijk 24 en 30 oktober 2013. De Raad moet dus uiterlijk op dat tijdstip noodzakelijkerwijs kennis hebben gekregen van het besluit van 5 augustus 2013. Alle eventuele twijfel over de uitlegging van het besluit door de Commissie en de manier waarop zij hieraan uitvoering dacht te geven was eveneens opgelost als gevolg van deze vergaderingen. Het standpunt van de Commissie was helder en duidelijk: zij wilde geen concept van de opmerkingen aan de Raad voorleggen voor voorafgaande goedkeuring.

48. De Raad heeft niet binnen twee maanden en tien dagen na de laatst mogelijke datum waarop hij kennis kan hebben gekregen van het besluit van 5 augustus 2013 verzocht om nietigverklaring ervan en heeft zijn beroep in de onderhavige zaak pas op 10 februari 2014 ingesteld.

49. Niettemin ben ik mij er terdege van bewust dat beide partijen in deze procedure de serieuze wens koesteren om een uitspraak te verkrijgen over hun respectieve functies en bevoegdheden, evenals alle interveniërende lidstaten. Ik ben mij er tevens van bewust dat deze verklaring van het recht van cruciaal belang is voor de manier waarop invulling wordt gegeven aan de externe vertegenwoordiging van de Unie en dat het Hof in het verleden vergelijkbare materiële vragen heeft behandeld, ook wanneer er sterke aanwijzingen waren voor niet-ontvankelijkheid. Daarom wend ik mij hierna tot de materiële vragen die zich voordoen in omstandigheden als die van het voorliggende geval. Daarbij zal ik echter niet ingaan op de vraag of het besluit van de Commissie om in zaak nr. 21 schriftelijke opmerkingen in te dienen bij het ITLOS nietig moet worden verklaard. Deze vraag kan mijns inziens niet in deze procedure worden beantwoord om de redenen die ik eerder heb aangegeven.

Ten gronde

Opmerkingen vooraf

50. Allereerst wil ik ingaan op twee voorvragen in deze zaak, te weten of verduidelijkt moet worden of de Unie exclusieve of gedeelde bevoegdheid heeft met betrekking tot de bij het ITLOS aan de orde gestelde vragen, en wat de draagwijdte is van het bezwaar van de Raad.

51. In de eerste plaats, met betrekking tot de exclusieve of gedeelde bevoegdheid: de Raad aanvaardt dat de gestelde vragen althans gedeeltelijk verband houden met zaken die vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie inzake de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid in de zin van artikel 3, lid 1, onder d), VWEU. De Raad is echter van mening dat de voorvraag of het ITLOS bevoegd is tot het uitbrengen van adviezen volledig binnen de bevoegdheidssfeer van de lidstaten valt. De Commissie stelt dat de Unie exclusieve bevoegdheid heeft ten aanzien van de gestelde vragen en ook bevoegd is om een standpunt in te nemen over de omvang van de bevoegdheid van het ITLOS.

10 — Hierin staat het volgende: „Bij Besluit C(2013)4989 van 5 augustus 2013 heeft de Commissie besloten tot indiening van opmerkingen namens de Unie met betrekking tot het verzoek van een subregionale entiteit [...] om een advies aan [het ITLOS]. Overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking zal de bevoegde werkgroep van de Raad worden geïnformeerd."

52. Het staat vast dat de Unie, als partij bij het Zeerechtverdrag, haar standpunt bij het ITLOS kenbaar kan maken.[11] Zoals de Franse regering terecht heeft opgemerkt, is de kernvraag in deze zaak of de Commissie dan wel de Raad bevoegd is om het standpunt van de Unie voor het ITLOS te bepalen. Die vraag staat los van de vraag naar de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten, en de Raad heeft in zoverre geen bezwaren aangetekend. Daarom hoeft het Hof naar mijn mening niet in te gaan op deze laatste vraag.

53. Ten tweede, wat is de exacte draagwijdte van het bezwaar van de Raad?

54. Zo eenvoudig mogelijk gezegd komt het erop neer dat de Raad het Hof verzoekt te beslissen welke instelling krachtens de Verdragen belast is met de taak om het standpunt van de Unie te *bepalen* (in tegenstelling tot *kenbaar maken*) in een adviesprocedure bij het ITLOS.

55. De Raad pretendeert niet dat zijn bevoegdheden zich strekken tot de vertegenwoordiging van de Unie voor het ITLOS of in andere internationale gerechtelijke procedures. De Raad aanvaardt dat die taak toekomt aan de Commissie op grond van artikel 335 VWEU (zelfstandig of gelezen in samenhang met artikel 17, lid 1, VEU).[12] Dat is echter iets anders dan de vraag welke instelling bevoegd is om het standpunt te bepalen dat vervolgens door de Commissie namens de Unie kenbaar wordt gemaakt aan een gerechtelijke instantie als het ITLOS.

56. In het vervolg van deze conclusie zal ik eerst ingaan op de vraag of (i) artikel 218, lid 9, VWEU van toepassing is op de indiening van schriftelijke opmerkingen in een internationale gerechtelijke procedure waarin de Unie in rechte kan optreden. Daarna behandel ik de vraag of (ii) artikel 16, lid 1, VWEU als rechtsgrondslag kan dienen om de bevoegdheid om over de indiening van die opmerkingen te beslissen voor te behouden aan de Raad. Vervolgens onderzoek ik de verplichting tot loyale samenwerking en tot slot ga ik in op de draagwijdte en de grenzen van artikel 335 VWEU, dat de Commissie heeft aangevoerd als rechtsgrondslag voor de indiening van de schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS.

Eerste onderdeel van het eerste middel: artikel 218, lid 9, VWEU

57. In het eerste onderdeel van zijn eerste middel stelt de Raad dat de Commissie inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de Raad krachtens artikel 218, lid 9, VWEU, volgens hetwelk de Raad, op voorstel van de Commissie, het standpunt bepaalt dat namens de Unie wordt ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt. De Raad voert aan dat het ITLOS, ook wanneer het wordt verzocht om een advies uit te brengen, een „lichaam” is in de zin van deze bepaling en dus handelingen met rechtsgevolgen vaststelt (ook al zijn deze rechtsgevolgen niet bindend). De Raad betoogt bovendien dat artikel 218, lid 9, VWEU sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, in tegenstelling tot de voorloper ervan, artikel 300, lid 2, EG, niet langer een lex specialis is ten aanzien van de procedure van onderhandeling, ondertekening en afsluiting van internationale overeenkomsten, maar in plaats daarvan moet worden gezien als een losstaande bepaling.

58. De Commissie bestrijdt de toepassing van artikel 218, lid 9, VWEU op de deelname van de Unie aan internationale gerechtelijke procedures. Volgens haar is deze bepaling van toepassing op regelgevende lichamen met verdragsluitende en/of quasi-wetgevende functies die zijn opgericht bij een internationale overeenkomst om die overeenkomst verder te ontwikkelen door het nemen van een reeks besluiten in het kader van die overeenkomst. Het begrip „lichaam” in artikel 218, lid 9, VWEU

11 — Zie de punten 8 en 9 hierboven.

12 — Daarentegen is een aantal interveniërende lidstaten van mening dat artikel 335 VWEU niet van toepassing is op het voorliggende geval, omdat de bewoordingen van dit artikel de Commissie uitsluitend zouden opdragen om de Unie te vertegenwoordigen in bepaalde gerechtelijke procdures voor de gerechten van de lidstaten.

omvat niet lichamen die gerechtelijke functies uitoefenen, omdat die functies niet strekken tot de vaststelling van nieuwe regels. De zinsnede „in een lichaam" geeft duidelijk aan dat de standpunten die de Unie indient *bij* een gerechtelijke instantie buiten de draagwijdte van artikel 218, lid 9, VWEU vallen.

59. Ik zal eerst de bewoordingen onderzoeken van artikel 218, lid 9, VWEU, voordat ik inga op de ontstaansgeschiedenis, de context en de doelstellingen van deze bepaling.

60. Artikel 218, lid 9, VWEU is alleen van toepassing wanneer een standpunt namens de Unie moet worden ingenomen „in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam" en, in principe, „wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt".

61. Naar mijn mening treft het eerste onderdeel van het eerste middel van de Raad geen doel omdat de Unie, wanneer zij deelneemt aan een internationale gerechtelijke procedure zoals de adviesprocedure van het ITLOS, geen standpunt inneemt in het betrokken lichaam (ongeacht hoe dit lichaam wordt omschreven), dat is ingeroepen om geschillen te beslechten die onder zijn bevoegdheid vallen of advies uit te brengen over pure uitleggingsvragen.

62. In dergelijke omstandigheden neemt noch de Unie, noch enige andere partij met bevoegdheid om voor dit lichaam op te treden, deel aan de beraadslagende formatie. Evenmin neemt zij deel aan de vaststelling van een vonnis of andere rechterlijke beslissing. Een partij maakt integendeel haar standpunt kenbaar over de aan het lichaam voorgelegde kwestie door middel van (schriftelijke en/of mondelinge) opmerkingen „bij" of „voor" dat lichaam met als doel het resultaat van de procedure te beïnvloeden.

63. De regels voor geschillenbeslechting van de Wereldhandelsorganisatie (hierna: „WTO") illustreren duidelijk de scheidslijn tussen de situatie waarin een standpunt namens de Unie wordt ingenomen „in" een lichaam (waarop artikel 218, lid 9, VWEU van toepassing is) en de situatie waarin dat niet het geval is. Alle WTO-leden, met inbegrip van de Unie, zijn vertegenwoordigd in de beslissingsprocessen van het orgaan voor geschillenbeslechting (Dispute Settlement Body; hierna: „DSB"), ook wanneer het DSB rapporten van de panels of het beroepsorgaan aanneemt (die hierdoor bindende werking verkrijgen) [13], maar zij nemen niet deel aan de uitoefening van de bevoegdheden van de panels of het beroepsorgaan.

64. Deze uitlegging sluit aan bij het arrest van het Hof in zaak C-399/12 (hierna: „de OIV-zaak"). Het Hof bepaalde hierin dat artikel 218, lid 9, VWEU van toepassing is op de aanbevelingen op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die ter goedkeuring worden voorgelegd aan de algemene vergadering van de Internationale Organisatie voor Wijnbouw en Wijnbereiding (hierna: de „OIV"), ondanks het feit dat de Unie (in tegenstelling tot haar lidstaten) niet formeel kan deelnemen aan het besluitvormende lichaam van de OIV omdat de Unie geen lid van de OIV is. Het Hof bracht hierbij in het bijzonder in herinnering dat volgens zijn rechtspraak, wanneer het betrokken gebied onder een bevoegdheid van de Unie valt, het feit dat de Unie geen partij is bij de betrokken internationale overeenkomst haar niet belet om die bevoegdheid uit te oefenen door in het kader van haar instellingen een standpunt te bepalen dat namens haar in het bij die overeenkomst opgerichte lichaam moet worden ingenomen, met name door de lidstaten die partij zijn bij die overeenkomst en gezamenlijk in het belang van de Unie optreden. [14] Het standpunt van de Unie ten aanzien van de door de algemene vergadering van de OIV goed te keuren aanbevelingen moest dus „in" dit lichaam kenbaar worden gemaakt door de in het belang van de Unie gezamenlijk optredende lidstaten.

13 — Zie de artikelen IV, lid 2, en IV, lid 3, van de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie en de artikelen 16, lid 4, en 17, lid 14, van het Memorandum van overeenstemming inzake de regels en procedures betreffende de beslechting van geschillen.

14 — Arrest Duitsland/Raad (C-399/12, EU:C:2014:2258, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65. De zinsnede „wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt" verschaft weliswaar een context voor de uitlegging van de zinsnede „in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam" (omdat dit duidelijk maakt dat de draagwijdte van artikel 218, lid 9, VWEU beperkt is tot situaties waarin dat lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt), maar die zinsnede kan niet worden gebruikt als argument voor de stelling dat artikel 218, lid 9, VWEU ook van toepassing is wanneer de Unie deelneemt aan een internationale gerechtelijke procedure. Ik geef toe dat vonnissen en andere rechterlijke beslissingen heel goed „handelingen met rechtsgevolgen" kunnen zijn. In de terminologie van de Verdragen wordt het woord „handeling" meestal niet gebruikt als aanduiding voor het resultaat van een gerechtelijke procedure [15], al heeft het Hof zelf wel de term „acte juridictionnel" gebruikt om een rechterlijke beslissing te omschrijven [16]. Verder heeft een advies niet precies dezelfde rechtsgevolgen als een bindende rechterlijke uitspraak over de uitlegging en toepassing van een internationale overeenkomst (of een andere regel van internationaal recht die behoort tot het toepasselijke recht op een geschil waarvoor de bevoegdheid vaststaat). Ik ben het echter eens met de Commissie dat artikel 218, lid 9, VWEU niet uitdrukkelijk bepaalt dat de rechtsgevolgen van de betrokken handeling bindend moeten zijn. Dit was ook het standpunt van het Hof in de OIV-zaak, waarin het erkende dat (niet-bindende) OIV-aanbevelingen een beslissende invloed kunnen hebben op de inhoud van het Unierecht op het gebied van de gemeenschappelijke ordening van de wijnbouwmarkten en dat zij rechtsgevolgen hebben, in het bijzonder wanneer zij worden opgenomen in het Unierecht. [17] Ik zou mij dan ook kunnen vinden in de opvatting dat een advies van het ITLOS een „handeling met rechtsgevolgen" is omdat het een uitlegging door een daartoe bevoegd lichaam bevat en invloed heeft op de betekenis van de verplichtingen die voortvloeien uit het Zeerechtverdrag en andere overeenkomsten waarvoor het ITLOS bevoegd is tot uitlegging, zoals de VN-overeenkomst inzake visbestanden.

66. Deze ruime uitlegging van „handelingen met rechtsgevolgen" kan echter op zichzelf de betekenis van de zinsnede „in een krachtens een internationale overeenkomst opgericht lichaam" niet zodanig veranderen dat deze ook situaties zou omvatten waarin de Unie *niet* deelneemt aan de vaststelling van dergelijke handelingen *in* een lichaam.

67. Ik wijs er hierbij ook op dat artikel 218, lid 7, VWEU „in afwijking" van artikel 218, lid 9, ter verdere vereenvoudiging van de procedure de Raad de bevoegdheid geeft om de onderhandelaar te machtigen om wijzigingen in de overeenkomst namens de Unie goed te keuren, wanneer die wijzigingen krachtens een vereenvoudigde procedure of door een bij de overeenkomst opgericht orgaan worden aangenomen.

68. Die afwijking is zinvol als de in artikel 218, lid 9, VWEU bedoelde handelingen worden onderhandeld door de partijen bij de betrokken overeenkomst „in" het krachtens die overeenkomst opgerichte lichaam. De context betreft echter duidelijk de onderhandeling en goedkeuring van teksten die rechtsgevolg zullen hebben, en niet een internationale gerechtelijke procedure waarin dergelijke handelingen worden uitgelegd.

69. De door mij voorgestelde uitlegging van „in een [...] lichaam" wordt ook bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van artikel 218, lid 9, VWEU.

15 — Het begrip „handeling" (en niet „beslissing") wordt ook gebruikt in andere taalversies van artikel 218, lid 9, VWEU die ik heb geraadpleegd (vergelijk in het bijzonder: „acte" in het Frans, „actos" in het Spaans, „Akte" in het Duits, „akty" of „actów" in het Pools, „atos" in het Portugees, „säädoksiä" in het Fins, „akter" in het Zweeds) en wordt (net als in de Engelse versie) *niet* gebruikt in deze talen wanneer de bepalingen van de Verdragen verwijzen naar rechterlijke instanties. Zie bijvoorbeeld artikel 67, lid 1, VWEU: „[...]het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke en buitengerechtelijke beslissingen in burgerlijke zaken", artikel 256, lid 1, VWEU: „[...] de beslissingen van het Gerecht [...]", en artikel 267 VWEU: „[i]ndien een vraag te dien aanzien wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep [...]".

16 — Zie bijvoorbeeld de arresten Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punt 26) en Europese Gemeenschap (C-199/05, EU:C:2006:678, punt 33).

17 — Zie het arrest Duitsland/Raad (C-399/12, EU:C:2014:2258, punten 63 en 64).

70. Uit de ontstaansgeschiedenis blijkt dat artikel 218, lid 9, VWEU is toegevoegd omdat bij veel bilaterale of multilaterale internationale overeenkomsten waarin de Unie verplichtingen aanvaardde jegens derde staten of andere internationale organisaties, lichamen werden opgericht die belast waren met de uitvoering van deze overeenkomsten en bevoegd om beslissingen te nemen met (bindende) rechtsgevolgen voor de partijen bij de overeenkomsten. Een vroeg voorbeeld hiervan is de Associatieraad EEG-Turkije. [18] De beslissingen van deze raad over de rechten van Turkse werknemers kunnen volgens het Hof rechtstreekse werking hebben binnen de rechtsorde van de Unie. [19] De status van die beslissingen wordt daarom in het algemeen gelijkgesteld aan die van de onderliggende internationale overeenkomsten, en die beslissingen kunnen dus worden beschouwd als een aanvullende bron van Unierecht. [20]

71. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bestond er geen specifieke verdragsbepaling die de procedure regelde voor de vaststelling van het standpunt van de (toenmalige) EG in dergelijke besluitvormende lichamen. Afgezien van ad hoc-regelingen tussen de instellingen werd meestal gebruikgemaakt van de procedure van artikel 228 EG voor de sluiting van internationale overeenkomsten. [21]

72. Deze situatie werd als onbevredigend ervaren omdat de procedure voor de sluiting van internationale overeenkomsten voorafgaande instemming of voorafgaande consultatie van het Europees Parlement vereiste en dus vrij ingewikkeld was. De Commissie stelde daarom een vereenvoudigde procedure voor, waarin de betrokkenheid van het Europees Parlement werd beperkt om een effectievere deelname van de Unie in krachtens internationale overeenkomsten opgerichte, besluitvormende lichamen te bewerkstelligen. [22] Het Verdrag van Amsterdam realiseerde deze doelstelling gedeeltelijk met de wijziging van artikel 228 EG (het latere artikel 300 EG) en de toevoeging van een tweede alinea aan artikel 300, lid 2, EG (de voorloper van artikel 218, lid 9, VWEU). Hiermee werd een vereenvoudigde procedure ingevoerd, waarin geen instemming of consultatie van het Europees Parlement was vereist voor de bepaling door de Raad 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 [...]". De materiële draagwijdte van de tweede alinea van artikel 300, lid 2, EG was echter beperkt tot door de Unie gesloten associatie-akkoorden. Bovendien was nog steeds de instemming van het Europees Parlement vereist wanneer associatieraden „besluiten tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van het akkoord" moesten nemen.

73. Het Verdrag van Nice verruimde de materiële draagwijdte van de bepaling, zodat de vereenvoudigde procedure kon worden gebruikt voor de bepaling van door de Gemeenschap in te nemen standpunten in lichamen die waren opgericht krachtens *om het even welke* internationale overeenkomst. Dit is nog steeds de huidige situatie.

18 — Zoals gebruikelijk bij associatieovereenkomsten, bestaat de Associatieraad EEG-Turkije uit vertegenwoordigers van zowel de Europese Unie als Turkije. Artikel 22 van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije (PB 1964, nr. 217, blz. 3687) verklaart de Associatieraad „bevoegd tot het nemen van besluiten" voor de verwezenlijking van de in de overeenkomst vermelde doelstellingen.

19 — Zie het arrest Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, punten 17-24).

20 — Zie onder meer Dashwood, A., „External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty", 35 *CMLRev*. (1998), blz. 1019, op blz. 1026, en Martenczuk, B., „Decisions of Bodies Established by International Agreements and the Community Legal Order", in Kronenberger, V., (red.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony*? TMC Asser Press, Den Haag, 2001, blz. 141, op blz. 157.

21 — Het Hof beschouwde door dergelijke lichamen vast te stellen handelingen als voorgenomen overeenkomsten in de zin van het huidige artikel 218, lid 11, VWEU, waardoor het Hof deze kon toetsen op hun verenigbaarheid met de Verdragen voordat ze werden goedgekeurd. Zie Advies 2/92, EU:C:1995:83, punt II-8, in verband met het derde herziene besluit van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling betreffende de nationale behandeling. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Duitsland/Raad (C-399/12, EU:C:2014:289, punt 44).

22 — Zie punt 26 van het advies van de Commissie „Versterking van de politieke unie en voorbereiding van de uitbreiding" (COM(96) 90 def., 28 februari 1996) betreffende het bijeenroepen van de intergouvernementele conferentie in 1996 met het oog op wijziging van de Verdragen. In dit advies merkte de Commissie op: „Het Verdrag is niet goed afgestemd op de toenemende noodzaak waarin de Unie zich bevindt om in het kader van internationale organen te onderhandelen of deel te nemen aan de gang van zaken daarbinnen. [...] [D]e onderhandelingspositie [van de Unie] wordt daardoor regelmatig verzwakt". Daarom stelde de Commissie voor dat „het Verdrag uitdrukkelijke bepalingen bevat om ervoor te zorgen dat de Unie met één stem spreekt en zij aldus alle in het spel zijnde belangen kan verdedigen".

74. Daarom kan ik mij niet vinden in de opvatting van de Raad dat artikel 218, lid 9, een opzichzelfstaande bepaling is. De ontstaansgeschiedenis laat duidelijk zien dat de bepaling onderdeel is van de regels die gelden voor de sluiting van internationale overeenkomsten. Haar doelstelling blijft identiek aan die van artikel 300, lid 2, EG. De bepaling stelt de Unie in staat gebruik te maken van een vereenvoudigde procedure voor deelname aan het beslissingsproces van lichamen die zijn opgericht bij een internationale overeenkomst en handelingen met rechtsgevolg vaststellen, tenzij de betrokken handelingen *het institutionele kader aanvullen of wijzigen* (in welk geval een voorafgaande betrokkenheid van het Europees Parlement wel vereist is). [23]

75. De uitlegging die ik op grond van zowel de tekst als de ontstaansgeschiedenis van artikel 218, lid 9, VWEU voorstel wordt dus bevestigd door de algemene systematiek van die bepaling.

76. Tot slot wil ik de aandacht vestigen op een aantal juridische en praktische gevolgen die zouden voortvloeien uit de opvatting dat artikel 218, lid 9, VWEU wel van toepassing is op de indiening van standpunten in internationale gerechtelijke procedures.

77. In de eerste plaats zou deze uitlegging bepalingen die momenteel deel uitmaken van het secundaire Unierecht en die de Commissie machtigen om geschillenbeslechtende procedures in te stellen na eenvoudige consultatie of informatie van de lidstaten, ontoelaatbaar maken.

78. Tot de bepalingen die dan hun geldigheid zouden verliezen behoren onder meer artikel 3 van besluit 98/414 [24] en artikel 13 van verordening (EG) nr. 3286/94 van de Raad, zoals gewijzigd (hierna: „verordening inzake handelsbelemmeringen"). [25] In meer algemene zin zou ook de vrijheid van de Commissie om WTO-procedures in te stellen en daaraan deel te nemen uiteraard worden beperkt. [26]

79. In de tweede plaats bestaat het risico dat de Raad niet snel genoeg een gekwalificeerde meerderheid over het standpunt van de Unie bereikt [27] om tijdig een actie namens de Unie mogelijk te maken, omdat gerechtelijke procedures strikte procestermijnen kennen (in tegenstelling tot de normale situatie bij de onderhandeling over handelingen die worden vastgesteld in besluitvormende lichamen). Dat zou de Unie beperken in haar mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de uitlegging en toepassing van de internationale overeenkomsten waarbij zij partij is. Die uitkomst lijkt strijdig met de actuele visie van het Hof op het internationale optreden van de Unie, die wordt geïllustreerd door de OIV-zaak. [28]

80. De Unie neemt geen deel aan het besluitvormende proces in internationale gerechtelijke procedures en ik kom dan ook tot de conclusie dat artikel 218, lid 9, VWEU niet bedoeld is voor toepassing op gevallen waarin de Unie schriftelijke of mondelinge opmerkingen indient in dergelijke procedures. Het is derhalve niet nodig nader in te gaan op de andere criteria voor toepassing van artikel 218, lid 9, VWEU. [29] Ik stel daarom voor om het eerste onderdeel van het eerste middel van de Raad af te wijzen.

23 — Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2114, punt 97).

24 — Zie punt 17 hierboven.

25 — Verordening (EG) nr. 3286/94 van de Raad van 22 december 1994 tot vaststelling van communautaire procedures op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek met het oog op de handhaving van de rechten die de Gemeenschap ontleent aan internationale regelingen voor het handelsverkeer, in het bijzonder die welke onder auspiciën van de Wereldhandelsorganisatie werden vastgesteld (PB L 349, blz. 71), laatstelijk gewijzigd bij verordening (EU) nr. 37/2014 van 15 januari 2014 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van bepaalde verordeningen op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek voor wat de procedures tot het nemen van bepaalde maatregelen betreft (PB L 18, blz. 1). Overeenkomstig artikel 13 is de Commissie onder meer bevoegd om, naar aanleiding van door communautaire ondernemingen, bedrijfstakken of hun verenigingen ingediende klachten, besluiten te nemen met betrekking tot de inleiding en het verloop van WTO-procedures voor geschillenbeslechting, na de lidstaten hierover te hebben geïnformeerd.

26 — Volgens de website van de WTO (https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm), is de Unie (per 16 juni 2015) in 95 zaken opgetreden als verzoekster en in 82 zaken als verweerster en is de Unie in 149 zaken tussengekomen als derde belanghebbende.

27 — Artikel 218, lid 8, VWEU bepaalt dat de Raad tijdens de gehele procedure besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen; aldus uiteraard ook artikel 16, lid 3, VEU.

28 — Arrest Duitsland/Raad (C-399/12, EU:C:2014:2258).

29 — Reeds aangestipt in punt 65 hierboven.

Tweede onderdeel van het eerste middel: artikel 16, lid 1, VEU

81. De Raad voert aan dat hij op grond van artikel 16, lid 1, VEU verantwoordelijk is voor de bepaling van het beleid van de Unie. De Commissie heeft krachtens artikel 17 VEU de taak uitvoering te geven aan het bepaalde beleid en in dat kader (indien nodig) zorg te dragen voor de externe vertegenwoordiging van de Unie. De Raad erkent dat de vertegenwoordiging van de Unie voor het ITLOS de zaak van de Commissie is overeenkomstig artikel 335 VWEU, dat een specifieke uitwerking is van artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU. Niettemin is het, aldus de Raad, zijn exclusieve bevoegdheid om te beslissen of de Unie een standpunt kenbaar moet maken en, in voorkomend geval, de inhoud of althans de grote lijnen daarvan te bepalen. Door schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS in te dienen zonder goedkeuring van de Raad heeft de Commissie inbreuk gemaakt op de bevoegdheden van de Raad krachtens artikel 16, lid 1, VEU. De Commissie stelt in haar verweer dat de Raad geen onderscheid maakt tussen enerzijds de externe vertegenwoordiging voor politieke doeleinden (waarop de zesde volzin van artikel 17, lid 1, VEU van toepassing is en in verband waarmee artikel 16, lid 1, VEU relevant kan zijn als er geen beleid van de Unie is vastgesteld) en anderzijds de vertegenwoordiging van de Unie voor een internationaal gerecht (waarop de tweede volzin van artikel 17, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 335 VWEU, van toepassing is).

82. Of dit onderdeel van het eerste middel van de Raad doel treft, hangt er naar mijn mening van af of, ten eerste, de vaststelling van het standpunt van de Unie in internationale gerechtelijke procedures een kwestie is van beleidsbepaling, en, ten tweede, of de uitoefening van die functies geschiedt „onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden”.

83. Wat het eerste onderdeel van deze vraag betreft, stelt de Raad, ondersteund door een aantal interveniërende lidstaten, dat de beslissing om schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS in te dienen een politieke beslissing was. De Unie was niet verplicht tot deelname aan de procedure. Aangezien het juiste antwoord op een adviesverzoek niet objectief en neutraal kan worden afgeleid uit de relevante teksten (en in het bijzonder het Zeerechtverdrag), houden de door de Unie ingediende standpunten politieke beslissingen in, ook waar het gaat om voorvragen over de algemene bevoegdheid van het ITLOS en de ontvankelijkheid van het verzoek om advies.

84. Ik aanvaard dat elke handeling van instellingen van de Unie, vooral op het gebied van de externe betrekkingen, politieke gevolgen kan hebben. Bovendien zijn standpunten die worden ingediend in (internationale) gerechtelijke procedures naar hun aard bedoeld om invloed uit te oefenen op de eindbeslissing in die procedures. Afhankelijk van het procesreglement voor de internationale gerechtelijke procedure kan een partij die bevoegd is tot interventie in de procedure bijvoorbeeld de bevoegdheid aanvechten, twijfel uiten over de ontvankelijkheid van alle of sommige van de aan de orde gestelde vragen, antwoorden voorstellen op alle of sommige van die vragen of het ene argument sterker benadrukken dan het andere.

85. Naar mijn mening betekent dit echter niet noodzakelijkerwijs dat standpunten die worden ingenomen in een internationale gerechtelijke procedure onder de „beleidsbepalende functies” van de Raad in de zin van artikel 16, lid 1, VEU vallen. [30]

86. In het voorliggende geval had de Raad zijn „beleidsbepalende” rol in het kader van het Zeerechtverdrag al uitgeoefend voordat de Commissie schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS indiende.

30 — Ik wijs er in dit verband op dat de Raad lijkt te aanvaarden (althans voorlopig) dat dergelijke keuzes geldig kunnen worden gemaakt door de Commissie bij de inleiding van procedures voor geschillenbeslechting in overeenstemming met de procedurele vereisten die zijn neergelegd in de verordening inzake handelsbelemmeringen en in artikel 3 van besluit 98/414 (betreffende de VN-overeenkomst inzake visbestanden), zonder inbreuk te maken op artikel 16, lid 1, VEU. De Raad heeft niet toegelicht waarom de adviesprocedure van het ITLOS (of enige andere internationale gerechtelijke procedure) anders zou moeten worden behandeld.

87. In de eerste plaats is de Unie partij geworden bij zowel het Zeerechtverdrag als de visserijpartnerschapovereenkomsten met vijf van de bovengenoemde SRFC-staten door middel van procedures waarbij de Raad de functie die hem krachtens de Verdragen is toegekend ten volle heeft vervuld.[31] Hierbij heeft de Unie zich in het bijzonder gebonden aan de bepalingen van die overeenkomsten voor geschillenbeslechting[32] en, meer in het algemeen, aan de bepalingen inzake de bevoegdheid tot uitlegging daarvan. Volgens artikel 216, lid 2, VWEU zijn deze internationale overeenkomsten verbindend voor de Unie en maken zij deel uit van het Unierecht.[33]

88. In de tweede plaats heeft de Unie een groot aantal interne regelingen aangenomen met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van die overeenkomsten. Zoals de Commissie heeft opgemerkt, bouwen in het bijzonder de bepalingen van verordening nr. 1005/2008 van de Raad ten aanzien van IOO-visserij, zoals de definitie van „illegale visserij", voort op eerder vastgestelde internationale regels.[34]

89. Dit zijn „beleidsbepalende" keuzes die de Raad heeft gemaakt op grond van artikel 16, lid 1, VEU en de bijzondere procedurele regelingen die zijn neergelegd in de Verdragen ter bescherming van de bevoegdheden van de Raad inzake de onderhandeling, de ondertekening en de sluiting van internationale overeenkomsten.

90. De latere verheldering en toepassing van bestaande internationaalrechtelijke verbintenissen van de Unie door middel van internationale gerechtelijke procedures, zoals de adviesprocedure van het ITLOS, zijn in de meeste gevallen louter de consequentie van eerdere „beleids"-keuzes van de Raad en vereisen niet de vaststelling van nieuw beleid.

91. Dit is weliswaar het geval in de huidige zaak, maar ik ben niet zeker dat dit altijd het geval is. Het is niet ondenkbaar dat de Unie in het kader van een internationale gerechtelijke procedure waarin zij gelegitimeerd is op te treden, een standpunt zal moeten innemen over een kwestie die nog niet is geregeld door bestaande internationaalrechtelijke verbintenissen van de Unie die in die procedure worden uitgelegd (en toegepast), of door andere regels van internationaal recht waarover de Unie (nog) geen standpunt heeft ingenomen. In een dergelijk geval zouden de aan de Raad voorbehouden bevoegdheden gerespecteerd moeten worden. Naar mijn mening betreft de procedure voor het ITLOS in deze zaak en de door de Unie ingediende opmerkingen echter kwesties die betrekking hebben op de werking van het Zeerechtverdrag en de VN-overeenkomst inzake visbestanden.

92. Met betrekking tot het tweede criterium waarop dit deel van het door de Raad aangevoerde middel berust, ben ik van mening dat de Raad zich hoe dan ook niet kan beroepen op de tweede volzin van artikel 16, lid 1, VEU los van andere bepalingen in de Verdragen.

31 — Zie punt 13 hierboven. Bij de bekrachtiging van het Zeerechtverdrag namens de Unie handelde de Raad onder meer op grond van artikel 113 EG (gemeenschappelijk handelsbeleid) en artikel 228, leden 2 en 3, EG (sluiting van internationale overeenkomsten). Bij latere verordeningen tot bekrachtiging van de visserijakkoorden met de SRFC-staten heeft de Raad zich ook beroepen op artikel 300, leden 2 en 3, EG (sluiting van internationale overeenkomsten). De eerdere verordeningen waren uitsluitend gebaseerd op de Verdragsbepalingen inzake het gemeenschappelijke visserijbeleid.

32 — De Unie heeft nog niet gekozen voor één of meer middelen voor geschillenbeslechting betreffende de uitlegging of toepassing van het Zeerechtverdrag die zijn vastgesteld in artikel 287 van het Zeerechtverdrag. Gelet op artikel 7 van bijlage IV bij het Zeerechtverdrag betekent dit dat de Unie wordt geacht de arbitrageprocedure te hebben aanvaard.

33 — Zie bijvoorbeeld arrest Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 73).

34 — Krachtens artikel 30 van verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1936/2001 en (EG) nr. 601/2004 en tot intrekking van verordeningen (EG) nr. 1093/94 en (EG) nr. 1447/1999, heeft de Commissie een lijst van IOO-vaartuigen vastgesteld. Deze lijst wordt regelmatig bijgewerkt en is gebaseerd op de lijsten van de regionale visserijorganisaties („RVO"): zie verordening (EU) nr. 48[9]/2010 van de Commissie van 28 mei 2010 tot vaststelling van de EU-lijst van vaartuigen die illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij bedrijven (PB L 131, blz. 22). De Unie heeft ook RVO-maatregelen ingevoerd met betrekking tot bepaalde staten: zie bijvoorbeeld verordening (EG) nr. 826/2004 van de Raad van 26 april 2004 houdende een verbod op de invoer van Atlantische blauwvintonijn (*Thunnus thynnus*) van oorsprong uit Equatoriaal-Guinea en Sierra Leone en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2092/2000 (PB L 127, blz. 19), die uitvoering geeft aan de aanbevelingen van de Internationale Commissie voor de Instandhouding van Atlantische Tonijn (ICCAT), waarbij de Unie partij is.

93. De zinsnede „onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden” kan volgens mij niets anders betekenen dan dat de beleidsbepalende functies van de Raad alleen kunnen worden uitgeoefend als de Raad daartoe wordt gemachtigd door een specifieke bepaling (of, in voorkomend geval, meerdere bepalingen) in de Verdragen, waarmee het beginsel van bevoegdheidstoebedeling wordt geëerbiedigd.

94. Ik denk echter niet dat het ontbreken van een andere bepaling in de Verdragen die de rol van de Raad regelt in de context van de goedkeuring van de concrete instrumenten door middel waarvan de Unie extern optreedt – en mogelijk uitvoering geven aan haar beleid – de Raad belet om zijn bevoegdheden krachtens artikel 16, lid 1, VEU tot bepaling van het beleid van de Unie op het vlak van de externe betrekkingen uit te oefenen wanneer er nog geen toereikend beleid bestaat. Anders zou de Unie wellicht ernstig worden belemmerd in haar inspanningen om effectief op te treden. Voor veel instrumenten op basis waarvan de Unie extern kan optreden als internationaal rechtspersoon bevatten de Verdragen immers geen specifieke bepalingen. [35] Om effectief invulling te geven aan haar externe optreden moet de Unie echter gebruik kunnen maken van verschillende instrumenten, waarbij de bevoegdheidssfeer van de Raad moet worden gerespecteerd.

95. Ik voeg hieraan toe, dat de Raad, voor zover de Verdragen de procedurele grenzen vastleggen waarbinnen hij moet handelen in verband met een bepaald instrument voor het externe optreden van de Unie, zich niet kan beroepen op artikel 16, lid 1, VEU om die regels te ondermijnen. [36] Het Hof heeft bevestigd dat uit artikel 13, lid 1, VEU volgt dat de regels voor de wilsvorming van de instellingen van de Unie zijn vastgesteld in de Verdragen en niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf. [37]

96. Zoals ik hierboven al heb toegelicht, was een verdere uitoefening van die bevoegdheden door de Raad niet noodzakelijk voor de bepaling van het standpunt van de Unie in de betrokken internationale gerechtelijke procedure.

97. Om deze redenen moet het tweede onderdeel van het eerste middel van de Raad naar mijn mening worden afgewezen.

Tweede middel: artikel 13, lid 2, VEU

98. In zijn tweede middel stelt de Raad dat de handelwijze van de Commissie duidelijk inbreuk maakt op het beginsel van loyale samenwerking van artikel 13, lid 2, VEU. Volgens de Raad heeft de Commissie verzuimd om: (i) in overeenstemming met artikel 218, lid 9, VWEU een voorstel in te dienen voor een besluit van de Raad tot vaststelling van het door de Unie in de procedure voor het ITLOS kenbaar te maken standpunt, (ii) met de Raad samen te werken om de inhoud van dit standpunt te bepalen en (iii) rekening te houden met de opvatting van de Raad dat er zonder een door de Raad goedgekeurd Uniestandpunt geen schriftelijke opmerkingen bij het ITLOS konden worden ingediend, ook al had zij op de Coreper-vergadering van 27 november 2013 aangekondigd dat zij die opmerkingen zou indienen en dit vervolgens twee dagen later heeft gedaan. De Commissie benadrukt dat zij de Raad steeds volledig op de hoogte heeft gehouden en dat zij, voor zover mogelijk, bij de opstelling van de bij het ITLOS ingediende schriftelijke opmerkingen rekening heeft gehouden met de gedetailleerde commentaren van afzonderlijke lidstaten.

35 — Zie ook mijn conclusie in de gevoegde zaken Parlement en Commissie/Raad (C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:334 [„Venezolaanse vissers”], punten 107 en 108).

36 — Zoals ook het Europees Parlement, dat krachtens artikel 14, lid 1, VEU „[...] onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden politieke controle en adviserende taken [uitoefent]”, zich niet op die formulering van zijn bevoegdheden kan beroepen om zijn rol ten aanzien van de in artikel 218 VWEU bedoelde internationale overeenkomsten te verruimen. Zie in dit verband ook arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025 [„overdracht van piraterijverdachten aan Mauritius”], punten 54 en 55).

37 — Zie arresten Parlement/Raad (C-133/06, EU:C:2008:257 [„vluchtelingenstatus”], punt 54) en Commissie/Raad (C-28/12, EU:C:2015:282 [„gemengde overeenkomsten”], punten 41 en 42).

99. De verplichting tot loyale samenwerking vastgelegd in de tweede volzin van artikel 13, lid 2, VEU geldt binnen de grenzen van de bevoegdheden die in de Verdragen aan elke instelling zijn toegedeeld. Deze verplichting is dus niet bedoeld om die bevoegdheden te verruimen of te beperken. [38] Voor zover de Verdragen bepalen dat de Commissie bevoegd is om op te treden zonder goedkeuring van de Raad, kan de verplichting van de Commissie om loyaal samen te werken met de Raad daarom niet zover gaan dat zij de Commissie ervan weerhoudt om op te treden.

100. In mijn ogen stoelen het eerste en het derde onderdeel van het tweede middel van de Raad op de aanname dat de Commissie bij een juiste uitlegging van artikel 218, lid 9, VWEU voorafgaande goedkeuring van de Raad nodig had om schriftelijke opmerkingen in de adviesprocedure voor het ITLOS te kunnen indienen en dat geen enkele vorm van consultatie of loyale samenwerking dit verzuim kan goedmaken. Artikel 218, lid 9, VWEU verplichtte de Commissie daartoe echter *niet* in mijn opvatting. Door geen stappen te nemen om die goedkeuring te verkrijgen, kan de Commissie haar verplichting tot loyale samenwerking dan ook niet hebben verzuimd.

101. Wat het tweede onderdeel betreft, blijkt mijns inziens uit de beschikbare feiten dat de Commissie tijdens de opstelling van de schriftelijke opmerkingen de lidstaten en de Raad wel degelijk heeft geconsulteerd en rekening heeft gehouden met hun standpunten (met inbegrip van die over de bevoegdheid van het ITLOS) [39] alvorens de opmerkingen namens de Unie in te dienen binnen de door het ITLOS vastgestelde termijn.

102. Op deze gronden moet naar mijn mening ook het tweede middel worden afgewezen.

Bijkomende kwestie: artikel 17, lid 1, VEU en artikel 335 VWEU

103. Als artikel 16, lid 1, VEU en artikel 218, lid 9, VWEU niet van toepassing zijn, dan moet het door de Raad ingestelde beroep worden afgewezen. Krachtens deze bepalingen althans had de Raad het betrokken standpunt immers al ingenomen, en hij was niet bevoegd om te beslissen over de indiening van de schriftelijke opmerkingen in kwestie. Houdt deze gevolgtrekking echter ook in dat het besluit om opmerkingen in te dienen geldig was gebaseerd op artikel 335 VWEU (gelezen in samenhang met artikel 17, lid 1, VEU), zoals de Commissie beweert, en dus binnen de bevoegdheid van de Commissie viel? Of was de Commissie, als artikel 335 VWEU niet van toepassing is, niettemin bevoegd om dat besluit te nemen op grond van artikel 17, lid 1, VEU? Ik zal hierna op deze vragen ingaan.

104. Gezien het feit dat het betrokken standpunt van de Unie al bestaat, is het mijns inziens op grond van artikel 17, lid 1, VEU de taak van de Commissie om uitvoering te geven aan dat standpunt door het op internationaal vlak (zoals in een internationale gerechtelijke procedure) te vertolken. Het is per slot van rekening de taak van de Commissie om het algemene belang van de Unie te bevorderen en zorg te dragen voor de toepassing van de Verdragen en de op grond daarvan door de instellingen genomen maatregelen. [40]

105. Als artikel 335 VEU, wat de vertegenwoordiging van de Unie betreft, niet meer is dan de concrete verwoording van het algemene beginsel dat is neergelegd in artikel 17, lid 1, VEU, dan zou artikel 335 VEU, gelezen in samenhang met artikel 17, lid 1, VEU, de Commissie de bevoegdheid geven om te beslissen over schriftelijke opmerkingen zoals die aan de orde zijn in de voorliggende zaak.

38 — Arrest Parlement/Raad (C-48/14, EU:C:2015:91 [„radioactieve stoffen”], punten 57 en 58).

39 — Zie verder de punten 103 tot en met 115 hieronder met betrekking tot de draagwijdte en de omvang van de bevoegdheden van de Commissie krachtens artikel 335 VWEU.

40 — Zie ook het arrest Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541 [„Reynolds Tobacco”], punt 94).

106. In het arrest Reynolds Tobacco heeft het Hof al aanvaardt dat artikel 282 EG (nu artikel 335 VWEU), ondanks de zinsnede „[i]n elk der lidstaten" in dat artikel „een algemeen beginsel vormt, [en] preciseert dat de Gemeenschap handelingsbevoegdheid bezit en daartoe door de Commissie wordt vertegenwoordigd".[41] Het Hof beriep zich in dit arrest ook op het feit dat de Commissie toeziet op de toepassing van de bepalingen van de Verdragen en de daarop gebaseerde maatregelen (artikel 211 EG, nu de tweede volzin van artikel 17, lid 1, VEU). Op die grond wees het Hof een hogere voorziening af, die was ingesteld tegen een arrest van het Gerecht van eerste aanleg.[42] Hierin was een, door sigarettenfabrikanten ingesteld beroep tot nietigverklaring van een besluit van de Commissie om een vordering in te stellen bij de rechter van een derde staat (de Verenigde Staten) wegens vermeende betrokkenheid van deze fabrikanten bij een stelsel van smokkel naar het grondgebied van de Europese Gemeenschap niet-ontvankelijk verklaard. De Commissie had deze Amerikaanse procedure ingeleid zonder voorafgaande goedkeuring door de Raad.[43]

107. In de zaak Reynolds Tobacco was de Commissie op grond van de bovengenoemde bepalingen dus bevoegd om zonder voorafgaande goedkeuring door de Raad te besluiten tot het inleiden van de procedure voor de rechter van de derde staat en om de draagwijdte en de inhoud van de ingestelde vorderingen te bepalen. Het Hof lijkt van oordeel te zijn geweest dat al deze factoren „vertegenwoordiging" van de Unie door de Commissie waren. Mijns inziens betekent dit noodzakelijkerwijs dat het Hof de rol van de Commissie, als een van de belangrijkste politieke instellingen van de Unie, *niet* als vergelijkbaar beschouwde met de rol van een advocaat (de Commissie) die een cliënt (de Unie) vertegenwoordigt.

108. Het Hof maakte duidelijk dat de vertegenwoordiging van de Unie door de Commissie tot doel heeft om de rechtspersoonlijkheid van de Unie te doen gelden door op te treden in gerechtelijke procedures. In tegenstelling tot de Raad en de Oostenrijkse regering zie ik geen geldige reden waarom de omvang van de bevoegdheid van de Commissie om de Unie aldus te vertegenwoordigen zou moeten verschillen afhankelijk van het forum waarvoor de Unie als partij optreedt in een gerechtelijke procedure.

109. Ik ben evenmin overtuigd door de stelling van de Raad dat de schriftelijke opmerkingen die de Commissie bij het ITLOS heeft ingediend, in tegenstelling tot de situatie in de zaak Reynolds Tobacco, niet behoren tot haar rol als „hoedster van de Verdragen" ingevolge de tweede volzin van artikel 17, lid 1, VEU.

110. Het is waar dat de civiele vordering die in de zaak Reynolds Tobacco werd ingesteld in de Verenigde Staten in de kern tot doel had schadevergoeding te verkrijgen van de sigarettenfabrikanten wegens hun vermeende deelname aan de smokkel van sigaretten naar de Europese Gemeenschap waardoor de betaling van douanerechten en btw werd omzeild. De Commissie trad dus op om de integriteit van de douane-unie en de financiële belangen van de Europese Gemeenschap te beschermen.[44]

111. Het feit dat de Commissie met de indiening van schriftelijke opmerkingen in zaak nr. 21 bij het ITLOS niet beoogde om vergelijkbare, onmiddellijke praktische gevolgen te bewerkstelligen voor de werking van de interne markt en de begroting van de Unie, betekent echter niet dat de Commissie niet handelde in overeenstemming met haar mandaat krachtens de tweede volzin van artikel 17, lid 1, VEU.

41 — Arrest Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punt 94).

42 — Arrest Philip Morris International/Commissie (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 en T-272/01, EU:T:2003:6).

43 — Het Hof was zich volledig bewust van dit feit: de Raad had hier al uitdrukkelijk op gewezen in zijn memorie in interventie ter ondersteuning van de Commissie.

44 — Zie arrest Philip Morris International/Commissie (T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 en T-272/01, EU:T:2003:6, punten 1-3).

112. In de eerste plaats is de adviesprocedure voor het ITLOS weliswaar duidelijk anders van aard dan een civiele vordering tot betaling van een financiële schadevergoeding, maar dat neemt niet weg dat beide procedures leiden tot resultaten met consequenties voor de Unie. In beide gevallen kan de Commissie daarom verplicht zijn om „passende initiatieven" te nemen en „het algemeen belang van de Unie [te bevorderen]".

113. In de tweede plaats heeft het Hof al eerder bevestigd dat de Commissie als „hoedster van de Verdragen" zich onder meer ervan dient te verzekeren dat een derde land naar behoren de verplichtingen nakomt die het op grond van een met de Unie gesloten overeenkomst is aangegaan, daartoe gebruik makend van de in de overeenkomst of de op basis daarvan vastgestelde besluiten voorziene middelen [45], met inbegrip van de procedure voor geschillenbeslechting [46]. Bijgevolg zie ik geen principiële reden om de vertegenwoordiging in internationale gerechtelijke procedures uit te sluiten van de bevoegdheden van de Commissie.

114. In de derde plaats betreffen de vragen waarover het ITLOS om advies werd gevraagd de uitlegging van een door de Unie gesloten internationale overeenkomst (het Zeerechtverdrag), de bilaterale visserijakkoorden van de Unie met de lidstaten (in het bijzonder met vijf leden van de SFRC) en de VN-overeenkomst inzake visbestanden. Al deze internationale instrumenten maken deel uit van de rechtsorde van de Unie en zijn verbindend voor de instellingen. Bovendien hadden de concrete vragen betrekking op het probleem van de concurrerende jurisdictie van de kuststaat en de vlagstaat in verband met de waarborging van de duurzame instandhouding van mariene biologische hulpbronnen, vooral in het kader van de strijd tegen IOO-visserij – een gebied waarop de Unie specifieke secundaire wetgeving heeft aangenomen op basis van bestaande internationale regels. [47] Het feit dat er in het kader van een dergelijke procedure bijkomende aspecten kunnen worden opgeworpen die verband houden met algemene vraagstukken (in dit geval de bevoegdheid van het ITLOS om advies uit te brengen en de ontvankelijkheid van de gestelde vragen) is inherent aan iedere gerechtelijke procedure.

115. Ik ben daarom van mening dat artikel 335 VWEU, gelezen in samenhang met de tweede volzin van artikel 17, lid 1, VEU, de Commissie een afdoende rechtsgrondslag bood om namens de Unie schriftelijke en mondelinge opmerkingen in te dienen bij het ITLOS.

Conclusie

116. Gelet op het voorgaande en de artikelen 138 en 140 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof betreffende de kostenverdeling, geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

— Het beroep van de Raad van de Europese Unie wordt afgewezen.

— De Raad wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie.

— De Oostenrijkse, de Tsjechische, de Finse, de Franse, de Griekse, de Litouwse, de Nederlandse, de Portugese en de Spaanse regering alsmede de regering van het Verenigd Koninkrijk dragen ieder hun eigen kosten."

45 — Arrest C.A.S./Commissie (C-204/07 P, EU:C:2008:446, punt 95 [betreffende de associatieovereenkomst met Turkije]) en beschikking Mugraby/Raad (C-581/11 P, EU:C:2012:466, punt 68 [betreffende de sluiting van de Europees-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Libanon, anderzijds, tot stand gekomen in Luxemburg op 17 juni 2002 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij artikel 1, lid 1, van besluit 2006/356/EG van de Raad van 14 februari 2006 (PB L 143, blz. 1)].

46 — Zie arrest Kaufring e.a./Commissie (T-186/97, T-187/97, T-190/97–T-192/97, T-210/97, T-211/97, T-216/97–T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 en T-147/99, EU:T:2001:133, punt 270).

47 — Zie bijvoorbeeld punt 88 hierboven.