CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 19 mei 2022 [1]

Zaak C-24/20

Europese Commissie
tegen

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2019/1754 – Toetreding van de Europese Unie tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen – Machtiging voor de lidstaten om naast de Unie tot die akte toe te treden – Geen voorstel van de Commissie – Bevoegdheid van de Raad tot wijzing van het voorstel van de Commissie – Exclusieve externe bevoegdheid van de Unie – Artikel 13, lid 2, en artikel 17, lid 2, VEU – Artikel 2, lid 1, artikel 218, lid 6, en artikel 293, lid 1, VWEU”

I. Inleiding

1. Als iets lijkt op een eend, zwemt als een eend en kwaakt als een eend, dan is het een eend volgens een Amerikaans spreekwoord. In werkelijkheid is de kwalificatie van informatie die voorligt, hoe evident zij op het eerste gezicht ook mag lijken, steeds voor discussie vatbaar. Dit geldt des te meer voor abstracte begrippen.

2. Zo betwist de Europese Commissie in de onderhavige zaak de bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie om krachtens artikel 293, lid 1, VWEU haar voorstel voor een rechtshandeling van de Unie te wijzigen, op grond dat de door de Raad aangebrachte wijziging de grenzen van een wijziging overschrijdt. De Commissie legt in wezen een door de Raad aan het voorstel aangebrachte wijziging voor aan het Hof en stelt zoals René Magritte vast: „dit is geen wijziging”. Deze vaststelling dient het Hof in de onderhavige zaak te beoordelen.

II. Toepasselijke bepalingen

3. De onderhavige zaak heeft betrekking op twee internationale verdragen die worden beheerd door de Wereldorganisatie voor de intellectuele eigendom (WIPO).

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

A. Overeenkomst van Lissabon

4. De Overeenkomst van Lissabon tot bescherming van oorsprongsbenamingen en de internationale inschrijving ervan is op 31 oktober 1958 ondertekend, op 14 juli 1967 te Stockholm herzien en op 28 september 1979 gewijzigd[2] (hierna: „Overeenkomst van Lissabon"). Die overeenkomst is een bijzondere overeenkomst in de zin van artikel 19 van het Verdrag van Parijs van 20 maart 1883 tot bescherming van de industriële eigendom[3] (hierna: „Verdrag van Parijs"), waartoe iedere staat die partij is bij dat verdrag kan toetreden.

5. Zeven lidstaten van de Europese Unie zijn partij bij de Overeenkomst van Lissabon, namelijk de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, Hongarije, de Portugese Republiek en de Slowaakse Republiek.[4] De Unie is daarentegen geen partij bij die overeenkomst, waartoe alleen staten kunnen toetreden.

6. Artikel 1 van de Overeenkomst van Lissabon bepaalt dat de staten waarop die overeenkomst van toepassing is een bijzondere unie vormen (hierna: „bijzondere unie") in het kader van de bij het Verdrag van Parijs ingestelde unie tot bescherming van de industriële eigendom, en zich ertoe verbinden om overeenkomstig die overeenkomst op hun grondgebied de oorsprongsbenamingen van de producten uit andere staten van die bijzondere unie te beschermen die in het land van oorsprong als zodanig zijn erkend en beschermd en die zijn ingeschreven bij het internationaal bureau van de WIPO.

B. Akte van Genève

7. Op 20 mei 2015 is door een diplomatieke conferentie de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen[5] (hierna: „Akte van Genève") vastgesteld, die een herziening van de Overeenkomst van Lissabon vormt. In tegenstelling tot die overeenkomst bepaalt de Akte van Genève in artikel 28, lid 1, onder iii), dat intergouvernementele organisaties (hierna: „igo's") partij kunnen worden bij die akte.[6]

8. Artikel 22 van de Akte van Genève bevat bepalingen met betrekking tot de algemene vergadering van de bijzondere unie (hierna: „algemene vergadering"), die bestaat uit de partijen bij die akte en de staten die partij zijn bij de Overeenkomst van Lissabon. Overeenkomstig artikel 22, lid 2, van die akte neemt de algemene vergadering onder meer alle vraagstukken in behandeling betreffende de instandhouding en de ontwikkeling van de bijzondere unie en de toepassing van die akte, brengt zij wijzigingen aan in het reglement van uitvoering, stelt zij het financieel reglement van de bijzondere unie vast en stelt zij wijzigingen van de artikelen 22, 23, 24 en 27 van die akte vast.

2 *United Nations Treaties Series*, deel 923, nr. 13172, blz. 205.

3 Op 14 juli 1967 te Stockholm laatstelijk herzien en op 28 september 1979 gewijzigd (*United Nations Treaties Series*, deel 828, nr. 11851, blz. 305).

4 Zoals de Commissie opmerkt, is die overeenkomst ondertekend en gesloten op het moment dat, wat de Franse Republiek en de Italiaanse Republiek betreft, de bevoegdheid van de Unie nog niet als exclusief werd beschouwd en die andere staten nog geen lid van de Unie waren. Drie andere lidstaten (de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje en Roemenië) hebben genoemde overeenkomst ondertekend in 1958 en 1959, op het moment dat zij nog geen lid van de Unie waren, maar hebben deze niet geratificeerd.

5 PB 2019, L 271, blz. 15.

6 Mits ten minste één lidstaat van de igo partij is bij het Verdrag van Parijs en mits de igo verklaart dat zij overeenkomstig haar interne procedures naar behoren gemachtigd is partij te worden bij de Akte van Genève en dat, krachtens het oprichtingsverdrag van de igo, wetgeving van toepassing is op grond waarvan regionale titels voor bescherming voor geografische aanduidingen kunnen worden verkregen. De Europese Unie voldoet aan die voorwaarden.

9. Artikel 22, lid 4, van de Akte van Genève, met als opschrift „Besluitneming binnen de algemene vergadering", bepaalt:

„a) De algemene vergadering streeft ernaar haar besluiten bij consensus te nemen.

b) Wanneer het niet mogelijk is bij consensus tot een besluit te komen, wordt over het besluit ter zake van de desbetreffende aangelegenheid gestemd. In een dergelijk geval:

(i) beschikt elke overeenkomstsluitende partij die een staat is over één stem en stemt deze partij uitsluitend in eigen naam, en

(ii) kan elke overeenkomstsluitende partij die een [igo] is in plaats van haar lidstaten stemmen met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal van haar lidstaten dat partij is bij deze akte. Een dergelijke [igo] neemt geen deel aan de stemming indien een van haar lidstaten zijn stemrecht uitoefent, en vice versa.

c) Ten aanzien van aangelegenheden die uitsluitend de staten aangaan die door de [Overeenkomst van Lissabon] gebonden zijn, hebben de overeenkomstsluitende partijen die niet door [die overeenkomst] gebonden zijn geen stemrecht, terwijl ten aanzien van aangelegenheden die uitsluitend de overeenkomstsluitende partijen aangaan, alleen deze laatste stemrecht hebben."

10. Artikel 31 van de Akte van Genève, met als opschrift „Toepassing van de [Overeenkomst van Lissabon]", luidt:

„(1) [*Betrekkingen tussen de staten die zowel partij zijn bij deze akte als bij de (Overeenkomst van Lissabon)*] De staten die partij zijn bij zowel deze akte als de [Overeenkomst van Lissabon], worden in hun wederzijdse betrekkingen alleen door deze akte gebonden. Voor internationale inschrijvingen van oorsprongsbenamingen die in het kader van de [Overeenkomst van Lissabon] van kracht zijn, verlenen de staten echter geen lagere graad van bescherming dan door de [Overeenkomst van Lissabon] is vereist.

(2) [*Betrekkingen tussen de staten die zowel partij zijn bij deze akte als bij de (Overeenkomst van Lissabon), en staten die partij zijn bij de (Overeenkomst van Lissabon) zonder partij te zijn bij deze akte*] Staten die zowel partij zijn bij deze akte als bij de [Overeenkomst van Lissabon], blijven in voorkomend geval de [Overeenkomst van Lissabon] toepassen voor betrekkingen met staten die partij zijn bij de [Overeenkomst van Lissabon] en die geen partij zijn bij deze akte."

11. Het aan de Overeenkomst van Lissabon en de Akte van Genève gemeenschappelijke reglement van uitvoering[7], dat is vastgesteld op basis van artikel 25 van de Akte van Genève, voorziet in regel 7 in een mechanisme op grond waarvan uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen kunnen worden beschermd krachtens de Akte van Genève, wanneer een staat die partij is bij de Overeenkomst van Lissabon toetreedt tot de Akte van Genève.[8]

[7] De voor de onderhavige zaak toepasselijke tekst is die van het op 2 oktober 2018 vastgestelde reglement van uitvoering dat gemeenschappelijk is aan de Overeenkomst van Lissabon en aan de Akte van Genève, TRT/LISBON/013.

[8] Dit mechanisme is ook opgenomen in andere versies van dit reglement van uitvoering.

III. Voorgeschiedenis van het geding

12. In het vooruitzicht van de diplomatieke conferentie die van 11 tot en met 21 mei 2015 te Genève is gehouden ter bespreking en tot vaststelling van een ontwerp tot herziening van de overeenkomst van Lissabon, heeft de Commissie op 30 maart 2015 een aanbeveling gedaan voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een herziene Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen. In die aanbeveling heeft de Commissie de Raad met name verzocht om zijn besluit te baseren op artikel 207 VWEU en artikel 218, leden 3 en 4, VWEU, gelet op de bij artikel 3, lid 1, VWEU aan de Unie verleende exclusieve bevoegdheid op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

13. Op 7 mei 2015 heeft de Raad besluit 8512/15 houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een herziene Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen vastgesteld. Anders dan de Commissie had aanbevolen, is dat besluit op artikel 114 VWEU en artikel 218, leden 3 en 4, VWEU gebaseerd.

14. Bij arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (herziene Overeenkomst van Lissabon)[9], heeft het Hof besluit 8512/15 van de Raad nietig verklaard, waarbij het heeft geoordeeld dat de onderhandelingen over de Akte van Genève onder de exclusieve bevoegdheid vallen die bij artikel 3, lid 1, VWEU aan de Unie is verleend op het gebied van de in artikel 207, lid 1, VWEU bedoelde gemeenschappelijke handelspolitiek.[10]

15. Op 27 juli 2018 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een besluit van de Raad inzake de toetreding van de Unie tot de Akte van Genève[11] (hierna: „voorstel voor een besluit") op basis van artikel 207 VWEU en artikel 218, lid 6, onder a), VWEU. Gelet op de exclusieve bevoegdheid van de Unie is voorgesteld dat enkel de Unie tot die akte zou toetreden.

16. Na afloop van de besprekingen heeft de Raad het Europees Parlement een ontwerpbesluit toegezonden, waarbij niet alleen de toetreding van de Unie tot de Akte van Genève wordt goedgekeurd, maar tevens de lidstaten die dat wensen worden gemachtigd tot die akte toe te treden (hierna: „litigieuze machtiging"). Op 16 april 2019 is dat ontwerpbesluit door het Parlement goedgekeurd.

17. De Commissie heeft zich tegen het ontwerp van de Raad verzet. In een verklaring van 20 september 2019 heeft zij er bezwaar tegen gemaakt dat alle lidstaten die dat wensen worden gemachtigd om parallel met de Unie de Akte van Genève te ratificeren of tot die akte toe te treden. Zij heeft zich evenwel bereid verklaard te aanvaarden dat de zeven lidstaten die partij waren bij de Overeenkomst van Lissabon en uit hoofde van die overeenkomst reeds tal van intellectuele-eigendomsrechten hadden ingeschreven, zouden worden gemachtigd om tot de Akte van Genève toe te treden in het belang van de Unie.

18. Op 7 oktober 2019 heeft de Raad overeenkomstig artikel 293, lid 1, VWEU met eenparigheid van stemmen besluit (EU) 2019/1754[12] (hierna: „bestreden besluit") vastgesteld.

9 C-389/15, EU:C:2017:798, punt 74.

10 Besluit 8512/15 is vervolgens vervangen door besluit (EU) 2018/416 van de Raad van 5 maart 2018 houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een herziene Overeenkomst van Lissabon betreffende de bescherming van herkomstbenamingen en geografische aanduidingen (PB 2018, L 75, blz. 23).

11 COM(2018) 350 final.

12 Besluit van de Raad van 7 oktober 2019 inzake de toetreding van de Europese Unie tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen (PB 2019, L 271, blz. 12).

19. Overwegingen 6, 8, 9 en 10 van het bestreden besluit luiden:

„(6) De Unie dient toe te treden tot de Akte van Genève en partij [te] worden bij deze overeenkomst zodat zij haar exclusieve bevoegdheid voor de terreinen die onder de Akte van Genève vallen, en haar taken in het kader van haar integrale beschermingssystemen voor agrarische oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen goed kan uitoefenen.

[…]

(8) De Unie moet ernaar streven de kwestie van haar stemrechten in de [algemene vergadering] te regelen, om effectief te kunnen participeren in de besluitvormingsprocedure, in het licht van artikel 22, lid 4, onder b), ii), van de Akte van Genève. Het is dan dienstig dat de lidstaten die zulks wensen, ook worden gemachtigd om de Akte van Genève te ratificeren of, naargelang het geval, ertoe toe te treden, naast de Unie en in het belang van de Unie.

(9) Tevens zorgt dit voor de continuïteit van de rechten die voortvloeien uit het bestaande lidmaatschap van zeven lidstaten in de bijzondere unie.

(10) De ratificatie of toetreding door de lidstaten moet evenwel geschieden met volledige inachtneming van de exclusieve bevoegdheid van de Unie, en de Unie moet verantwoordelijk blijven voor de uitoefening van de rechten en de naleving van de plichten van de Unie en de lidstaten uit hoofde van de Akte van Genève.”

20. Artikel 1, eerste alinea, van dat besluit bepaalt:

„De toetreding van de [Unie] tot de [Akte van Genève] wordt namens de Unie goedgekeurd.”

21. In artikel 3 van dat besluit staat te lezen:

„Lidstaten die dat wensen, worden gemachtigd om, naast de Unie, de Akte van Genève te ratificeren of, naargelang het geval, ertoe toe te treden in het belang van de Unie en met volledige inachtneming van haar exclusieve bevoegdheid.”

22. Artikel 4 van dat besluit luidt:

„1. In de bijzondere unie worden de Unie en elke lidstaat die de Akte van Genève ratificeert of daartoe toetreedt overeenkomstig artikel 3 van dit besluit, vertegenwoordigd door de Commissie overeenkomstig artikel 17, lid 1, VEU. De Unie is belast met het waarborgen van de uitoefening van de rechten en de vervulling van de plichten van de Unie en de lidstaten die de Akte van Genève ratificeren of ertoe toetreden overeenkomstig artikel 3 van dit besluit.

De Commissie verricht namens de Unie en die lidstaten alle kennisgevingen die nodig zijn in het kader van de Akte van Genève.

Met name wordt de Commissie aangewezen als de in artikel 3 van de Akte van Genève bedoelde bevoegde autoriteit die verantwoordelijk is voor het beheer van de Akte van Genève op het grondgebied van de Unie en voor de communicatie met het Internationaal Bureau van de WIPO in het kader van de Akte van Genève en de gemeenschappelijke regels van de Overeenkomst van Lissabon enerzijds en de Akte van Genève […] anderzijds […].

2. De Unie stemt in de [algemene vergadering] en de lidstaten die de Akte van Genève hebben geratificeerd of ertoe zijn toegetreden oefenen hun stemrecht niet uit."

23. Op 17 januari 2020 heeft de Commissie het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld.

24. De Akte van Genève is in werking getreden op 26 februari 2020 en bindt de Unie vanaf die datum. In 2021 hebben de Franse Republiek en Hongarije die akte ondertekend en geratificeerd krachtens de in artikel 3 van het bestreden besluit opgenomen machtiging.

IV. Conclusies van partijen en procedure bij het Hof

25. De Commissie verzoekt het Hof:

– artikel 3 van het bestreden besluit nietig te verklaren;

– artikel 4 van het bestreden besluit nietig te verklaren voor zover het verwijst naar de lidstaten, of, subsidiair, artikel 4 volledig nietig te verklaren indien de verwijzingen naar de lidstaten niet kunnen worden gescheiden van de rest van het artikel;

– de gevolgen van de nietig verklaarde delen van het bestreden besluit, in het bijzonder elk gebruik dat vóór de datum van het arrest wordt gemaakt van de krachtens artikel 3 verleende machtiging door de lidstaten die thans partij zijn bij de Overeenkomst van Lissabon, te handhaven tot de inwerkingtreding – binnen een redelijke termijn van maximaal zes maanden vanaf de datum van uitspraak van het arrest – van een besluit van de Raad;

– de Raad te verwijzen in de kosten.

26. Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 april 2020, heeft de Raad een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen krachtens artikel 151, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. De Commissie heeft haar opmerkingen over die exceptie ingediend op 18 mei 2020. Bij beslissing van het Hof van 6 oktober 2020 is de exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde.

27. De Raad verzoekt het Hof:

– het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk te verklaren;

– subsidiair, het beroep in zijn geheel ongegrond te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

28. Het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse Republiek, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en de Portugese Republiek zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

29. Alle partijen, met uitzondering van het Koninkrijk België en de Portugese Republiek, hebben deelgenomen aan de terechtzitting op 1 februari 2022.

V. Analyse

30. Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie twee middelen aan. Het eerste middel betreft schending van verschillende artikelen van het VWEU, van het beginsel van bevoegdheidstoedeling en van het initiatiefrecht van de Commissie, voor zover de Raad het bestreden besluit heeft vastgesteld zonder voorstel van de Commissie. Volgens het tweede middel zijn artikel 2, lid 1, en artikel 207 VWEU geschonden, voor zover de Raad zijn bevoegdheden heeft overschreden door de lidstaten te machtigen op te treden op een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, en is er tevens sprake van een motiveringsgebrek.

31. Ik zal eerst de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid onderzoeken alvorens de zaak ten gronde te behandelen.

A. Ontvankelijkheid

1. Argumenten van partijen

32. De Raad, daarin in wezen ondersteund door de interveniërende lidstaten, betoogt dat het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk is op grond dat het uitsluitend is gericht tegen artikel 3 en de elementen van artikel 4 van het bestreden besluit (hierna: „litigieuze bepalingen"), die niet kunnen worden gescheiden van de rest van dat besluit. Zijns inziens hangt artikel 3 samen met de rest van het bestreden besluit, en in het bijzonder met artikel 1 ervan. Ten eerste zorgen deze twee bepalingen samen ervoor dat de Unie beschikt over stemrechten in de algemene vergadering [13], waardoor zij haar exclusieve externe bevoegdheid kan uitoefenen op de gebieden die onder de Akte van Genève vallen. Ten tweede waarborgt artikel 3 van het bestreden besluit de anciënniteit en de continuïteit van de bescherming van de geografische aanduidingen [14] die zijn ingeschreven in de zeven lidstaten die partij zijn bij de Overeenkomst van Lissabon (hierna: „betrokken zeven lidstaten"). [15] De nietigverklaring van deze bepaling zou tot gevolg hebben dat het voordeel van de volledige en daadwerkelijke toetreding van de Unie tot de Akte van Genève wegvalt, alsook het voordeel van de anciënniteit en de continuïteit van de bescherming van geografische aanduidingen die eerder uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon zijn ingeschreven. Een dergelijke nietigverklaring zou de inhoud van het bestreden besluit dus onverenigbaar maken met het voorwerp en het doel ervan, zoals deze met name in de overwegingen 6, 8 en 9 van dat besluit zijn uiteengezet. Wat artikel 4 van dat besluit betreft, dat is onlosmakelijk verbonden met artikel 3 van datzelfde besluit.

[13] Dienaangaande bepaalt artikel 22, lid 4, onder b), ii), van de Akte van Genève dat een igo stemt in de algemene vergadering met een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal van haar lidstaten dat partij is bij deze akte.

[14] In hun schriftelijke stukken gebruiken partijen de term „geografische aanduidingen" in die zin dat deze ook oorsprongsbenamingen omvat. Evenwel moet erop worden gewezen dat de werkingssfeer van de Overeenkomst van Lissabon beperkt was tot oorsprongsbenamingen.

[15] Zoals de Raad in de inleiding van zijn verweerschrift opmerkt, zou een nieuwe inschrijving van een geografische aanduiding die uit hoofde van de Akte van Genève wordt verricht door de Unie als nieuwe partij bij de bijzondere unie (en niet door een van de betrokken zeven lidstaten), ten aanzien van de andere overeenkomstsluitende partijen niet worden beschouwd als een inschrijving die de continuïteit van de oorspronkelijke inschrijving uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon kan verzekeren, maar als een inschrijving ex novo. Vanuit juridisch oogpunt zou dit betekenen dat de krachtens de Overeenkomst van Lissabon aan de geografische aanduiding verleende anciënniteit in het kader van de Akte van Genève zou worden stopgezet. Dit zou tot gevolg hebben dat de houders van de betrokken intellectuele-eigendomsrechten ten onrechte een essentieel element van hun verworven rechten dreigen te verliezen.

33. Voorts is de Raad van mening dat de niet-ontvankelijkheid van het verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit wordt gestaafd door het verzoek van de Commissie om de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven. Hij stelt dat dit verzoek niet beantwoordt aan het doel van dit soort verzoeken en dat de Commissie veeleer een inhoudelijke wijziging van artikel 3 van dat besluit nastreeft.

34. De Commissie brengt hiertegen in dat de litigieuze bepalingen kunnen worden gescheiden van de rest van het bestreden besluit. Volgens haar is de litigieuze machtiging niet noodzakelijk opdat de Unie haar exclusieve externe bevoegdheid op de onder die akte vallende gebieden naar behoren zou kunnen uitoefenen. De toepasselijke regels kunnen immers zo worden uitgelegd dat de reeds door de betrokken zeven lidstaten ingeschreven geografische aanduidingen na de toetreding van de Unie hun anciënniteit behouden. Bovendien wordt er in de algemene vergadering in feite niet gestemd en komt de betrokkenheid van de Unie voornamelijk tot uiting buiten de algemene vergadering. Het volledig opgeven van elke invloed op het aantal stemmen waarover de Unie beschikt, kan daarom bezwaarlijk als een essentieel element van het bestreden besluit worden beschouwd. De Commissie wijst erop dat de arresten waarbij het Hof heeft geoordeeld dat gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling niet mogelijk was, betrekking hadden op materiële bepalingen. De litigieuze bepalingen zijn evenwel geen dergelijke bepalingen. Volgens de Commissie lijkt de onderhavige zaak meer op zaken betreffende „institutionele" bepalingen, die door het Hof steeds als scheidbaar zijn beschouwd.

35. De Commissie betwist de relevantie van het argument dat de Raad ontleent aan het verzoek van de Commissie om de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven. Volgens haar is er geen enkele reden om aan te nemen dat het verzoek tot nietigverklaring van artikel 3 van dat besluit niet-ontvankelijk is op de enkele grond dat het vergezeld gaat van een verzoek om de gevolgen van dat besluit te handhaven.

36. De Italiaanse Republiek voert aan dat het beroep niet-ontvankelijk is aangezien het enkel is gericht tegen de Raad, terwijl het eveneens had moeten zijn gericht tegen het Parlement, dat het bestreden besluit overeenkomstig artikel 218, lid 6, onder a), iii), VWEU heeft goedgekeurd.

37. Dienaangaande antwoordt de Commissie dat het Parlement door zijn deelneming aan de procedure tot vaststelling van het bestreden besluit nog niet de auteur wordt van de handeling tegen wie een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld.

2. Beoordeling

a) Argumenten van de Raad

38. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie slechts mogelijk is wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling. Het Hof heeft herhaaldelijk geoordeeld dat aan dit vereiste niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern ervan wordt gewijzigd. [16] De beoordeling van de scheidbaarheid van onderdelen van een Uniehandeling veronderstelt dat de draagwijdte ervan wordt onderzocht, om te kunnen uitmaken of de nietigverklaring van die onderdelen de geest en de kern van deze

[16] Arrest van 8 december 2020, Polen/Parlement en Raad (C-626/18, EU:C:2020:1000, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

handeling zou wijzigen.[17] Bovendien is de vraag of gedeeltelijke nietigverklaring de kern van de handeling van de Unie wijzigt een objectief criterium, en geen subjectief criterium dat samenhangt met de politieke wil van de instelling die de handeling in kwestie heeft vastgesteld.[18]

39. Dienaangaande kan de kern van een rechtshandeling niet worden vastgesteld zonder rekening te houden met de juridische context waarin zij is vastgesteld. In casu is het bestreden besluit een besluit houdende sluiting van een internationale overeenkomst in de zin van artikel 218, lid 6, VWEU. Het betreft een handeling waarmee de instemming van de Unie om door een verdrag gebonden te worden tot uiting wordt gebracht in de zin van de artikelen 11 en 15 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties[19], welke handeling overeenkomt met de handelingen van staten bedoeld in de artikelen 11 en 15 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht dat op 23 mei 1969 werd gesloten[20]. De kern van het bestreden besluit wordt dus noodzakelijkerwijs bepaald door de bestanddelen van een handeling waarmee de instemming van de Unie om door de Akte van Genève gebonden te worden tot uitdrukking wordt gebracht.

40. Wat in dit verband de niet-betwiste bepalingen van het bestreden besluit betreft, wordt in artikel 1 de toetreding van de Unie tot de Akte van Genève goedgekeurd, worden in de artikelen 2 en 5 de praktische modaliteiten voor deze toetreding vastgesteld en wordt in artikel 6 de datum van inwerkingtreding van dat besluit bepaald. Voorts bevat artikel 4, lid 1, derde alinea, van dat besluit bepalingen die geen verband houden met de toetreding van de lidstaten tot de Akte van Genève. Die bepalingen komen in wezen overeen met die van het voorstel voor een besluit en hebben betrekking op de bevoegdheden van de Commissie in het kader van de uitvoering van de Akte van Genève, waarbij de Commissie wordt aangewezen als de bevoegde instantie in de zin van artikel 3 van die akte.

41. Wat de litigieuze bepalingen betreft, is het allereerst zo dat artikel 3 van het bestreden besluit de lidstaten die dat wensen, machtigt om de Akte van Genève te ratificeren of ertoe toe te treden.[21] Vervolgens bepaalt artikel 4, lid 1, eerste en tweede alinea, van dat besluit de omvang van de respectieve bevoegdheden van de Unie en van de lidstaten die tot die akte zijn toegetreden, alsmede de regels betreffende de vertegenwoordiging van de Unie en die lidstaten. Ten slotte bepaalt artikel 4, lid 2, van dat besluit dat de Unie stemt in de algemene vergadering en dat de lidstaten die de Akte van Genève hebben geratificeerd of ertoe zijn toegetreden, hun stemrecht niet uitoefenen.

42. Uit deze samenvatting blijkt dat de litigieuze bepalingen geen elementen bevatten die de uitdrukking vormen van de instemming van de Unie om door de Akte van Genève gebonden te worden. Het effect dat een op basis van artikel 218, lid 6, VWEU vastgesteld besluit beoogt te sorteren, wordt reeds bereikt door de in artikel 1 van het bestreden besluit vervatte bepaling. De overige bepalingen van dat besluit, waaronder de litigieuze bepalingen, doen geen afbreuk aan de reikwijdte, noch aan de inhoud noch aan de onvoorwaardelijkheid van de in artikel 1 van dat besluit tot uiting gebrachte instemming en zijn derhalve niet van invloed op de kern van het

[17] Arrest van 8 december 2020, Polen/Parlement en Raad (C-626/18, EU:C:2020:1000, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[18] Arrest van 8 december 2020, Polen/Parlement en Raad (C-626/18, EU:C:2020:1000, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[19] Gesloten te Wenen op 21 maart 1986. Nog niet van kracht.

[20] *United Nations Treaties Series*, deel 1155, blz. 331.

[21] Gemakshalve zal ik verder in de onderhavige conclusie met betrekking tot het voorwerp van de in artikel 3 van het bestreden besluit verleende machtiging het woord „toetreden" gebruiken om zowel de toetreding tot als de ratificatie van de Akte van Genève aan te duiden.

bestreden besluit. De litigieuze bepalingen kunnen dus worden gescheiden van de rest van dit besluit. Om deze redenen moet de exceptie van niet-ontvankelijkheid mijns inziens worden verworpen.

43. Deze slotsom vindt steun in het feit dat een besluit houdende machtiging van de lidstaten om toe te treden tot de Akte van Genève, geenszins moet worden vastgesteld samen met het besluit houdende toetreding van de Unie tot die akte. Die toetredingsmachtiging voor de lidstaten kan worden verleend bij een afzonderlijk besluit.[22] Uit het oogpunt van de Akte van Genève sluit de loutere toetreding van de Unie de latere toetreding van de lidstaten immers niet uit. Zij is evenmin van invloed op het beschermingsniveau van de uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen.

44. Wat het argument betreft dat de Raad ontleent aan het verzoek om de gevolgen van de nietig verklaarde handeling te handhaven, deel ik het standpunt van de Commissie dat dit verzoek een aanvullend verzoek bij het hoofdverzoek tot nietigverklaring van het bestreden besluit vormt en geen verzoek tot wijziging van artikel 3 van dat besluit door het Hof uitmaakt, hetgeen in het kader van het onderhavige beroep niet mogelijk is. Dat verzoek heeft dus geen invloed op de analyse van de ontvankelijkheid van het beroep, noch op de gegrondheid ervan.

45. In die omstandigheden ben ik van mening dat de litigieuze bepalingen elementen zijn die kunnen worden gescheiden van de rest van het bestreden besluit, en dat het beroep derhalve ontvankelijk is.

b) Argument van de Italiaanse Republiek

46. Uit artikel 263 VWEU blijkt dat een beroep tot nietigverklaring wordt ingesteld tegen de auteur van de bestreden handeling, dit wil zeggen de instelling die de handeling heeft vastgesteld.[23] De bestreden handeling moet aan die instelling kunnen worden toegeschreven.[24]

47. Overeenkomstig artikel 218, lid 6, eerste alinea, VWEU is het de Raad die op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vaststelt. Dit besluit kan worden toegeschreven aan de Raad, die de auteur ervan is.

48. Dat het Parlement krachtens artikel 218, lid 6, onder a), VWEU zijn goedkeuring hecht aan een onder de bevoegdheid van de Raad vallend besluit houdende sluiting van een internationale overeenkomst leidt niet ertoe dat het Parlement de auteur van dat besluit is. Zijn goedkeuring heeft betrekking op een handeling van een andere instelling, namelijk de Raad.

49. Aangezien het bestreden besluit in casu door de Raad is vastgesteld op basis van artikel 218, lid 6, VWEU, dient het beroep tot nietigverklaring van dit besluit uitsluitend te worden gericht tegen die instelling. Een beroep tegen het Parlement zou niet-ontvankelijk worden verklaard. Het argument van de Italiaanse Republiek moet derhalve worden afgewezen.

[22] Uit de opmerkingen van de Commissie over de memories in interventie blijkt dat zij niet uitsluit dat een dergelijk besluit kan worden vastgesteld.

[23] Arrest van 11 september 2003, Oostenrijk/Raad (C-445/00, EU:C:2003:445, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[24] Zie Lenaerts, K., Maselis, I., en Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, blz. 306, alsmede Molinier, J., en Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4e druk, LGDJ Lextenso, Parijs, 2012, blz. 203.

3. Conclusie inzake de exceptie van niet-ontvankelijkheid

50. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen.

B. Ten gronde

1. Eerste middel

a) Argumenten van partijen

51. Volgens het eerste middel van de Commissie zijn artikel 218, lid 6, VWEU, artikel 293, lid 1, VWEU, het in artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling, alsmede het beginsel van institutioneel evenwicht en het initiatiefrecht van de Commissie geschonden.

52. Volgens de Commissie heeft de Raad, door het voorstel voor een besluit te wijzigen door daarin de mogelijkheid op te nemen voor alle lidstaten om toe te treden tot de Akte van Genève, gehandeld zonder enig initiatief van de Commissie, waardoor hij artikel 293, lid 1, VWEU heeft geschonden en het bij artikel 13, lid 2, VEU vastgestelde institutionele evenwicht heeft verstoord.

53. De Commissie voert aan dat de Raad in feite twee besluiten heeft vastgesteld: niet alleen het besluit inzake de toetreding van de Unie tot de Akte van Genève, maar ook het besluit inzake de toetreding van de lidstaten tot die akte. Overeenkomstig artikel 293, lid 1, VWEU kan de Raad het voorstel voor een besluit wijzigen met eenparigheid van stemmen. Aangezien de Commissie de mogelijkheid om lidstaten tot de Akte van Genève te laten toetreden in casu niet heeft voorgesteld, zou het initiatiefrecht van de Commissie evenwel ernstig worden aangetast indien de invoering van die mogelijkheid als een loutere „wijziging" van het voorstel voor een besluit wordt beschouwd. De Commissie heeft niet voorgesteld om de lidstaten toe te staan een juridisch bindende handeling vast te stellen op een gebied dat valt onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie in de zin van artikel 2, lid 1, VWEU. Volgens haar hebben een handeling waarbij de Unie optreedt en een aangelegenheid regelt en een handeling waarbij de Unie de lidstaten louter machtigt om op te treden indien zij dat wensen, noch hetzelfde voorwerp noch hetzelfde doel. Een dergelijke machtiging laat veel ruimte voor autonome besluitvorming door de lidstaten en maakt hen internationaalrechtelijk hoofdelijk aansprakelijk voor de uitvoering van de Akte van Genève. Wat het „doel" betreft, dat is aangevuld door de Raad.

54. De Raad, daarin gesteund door interveniënten, stelt dat hij bij het wijzigen van het voorstel voor een besluit heeft voldaan aan de formele en de materiële voorwaarde die gelden voor een wijziging in de zin van artikel 293, lid 1, VWEU. Om te beginnen heeft hij immers beslist met eenparigheid van stemmen. Daarnaast is hij niet afgeweken van het voorwerp van het voorstel voor een besluit en heeft hij het doel ervan niet veranderd. Met de aangebrachte wijzigingen wordt enkel beoogd ervoor te zorgen dat de Unie partij wordt bij de Akte van Genève en zij haar exclusieve bevoegdheid in verband met die akte naar behoren kan uitoefenen, en tegelijkertijd de anciënniteit en continuïteit van reeds uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven geografische aanduidingen te waarborgen. Wat het doel van het voorstel voor een besluit betreft, stelt de Raad dat dit betrekking heeft op de juiste uitoefening door de Unie van haar exclusieve bevoegdheid.

55. Volgens de Raad zou de aanvaarding van het argument dat de vaststelling van een besluit van de Raad houdende wijziging van het voorstel van de Commissie gelijkstaat aan het ontbreken van een voorstel, inhouden dat zijn bij artikel 293, lid 1, VWEU toegekende wijzigingsrecht elke nuttige werking wordt ontzegd en aldus wordt uitgehold. De bewering van de Commissie dat hij in feite twee besluiten heeft vastgesteld, wijst hij als willekeurig en gekunsteld van de hand.

56. Volgens de Italiaanse Republiek is artikel 293 VWEU niet van toepassing op de procedure van artikel 218 VWEU. Het besluit houdende sluiting van een overeenkomst wordt namelijk geregeld door artikel 218, lid 6, VWEU, dat bepaalt dat de Raad dit besluit vaststelt „op voorstel van de onderhandelaar". Er wordt niet voorzien in een voorstel van de Commissie, aangezien die instelling niet als zodanig maar wel als onderhandelaar bij de procedure betrokken is. In het kader van de betreffende procedure is het dan ook in geen geval mogelijk om een voorstel van de Commissie gelijk te stellen met het voorstel dat in artikel 293, lid 1, VWEU in algemene zin is bedoeld met het oog op de beraadslagingen van de Raad „op voorstel van de Commissie".

57. Het argument van de Italiaanse Republiek moet worden onderzocht vóór de argumenten van de Raad.

b) Beoordeling

1) Toepasselijkheid van artikel 293, lid 1, VWEU

58. Volgens de Italiaanse Republiek is artikel 293, lid 1, VWEU niet van toepassing op besluiten houdende sluiting van internationale overeenkomsten, aangezien alleen artikel 218 VWEU op dergelijke besluiten van toepassing is.

59. De artikelen 218 en 293 VWEU zijn terug te vinden in verschillende delen van het VWEU. Terwijl eerstgenoemd artikel is opgenomen in titel V „Internationale overeenkomsten" van het vijfde deel van het VWEU, is laatstgenoemd artikel opgenomen in hoofdstuk 2 „Rechtshandelingen van de Unie, vaststellingsprocedures en overige bepalingen", dat deel uitmaakt van titel I van het zesde deel van het VWEU.

60. Het zesde deel van het VWEU bevat algemene bepalingen betreffende de organisatie en de werking van de instellingen alsmede de typologie van de rechtshandelingen van de Unie en de procedures voor de vaststelling ervan. Onverminderd de eventuele afwijkingen van de regels in de algemene bepalingen van het zesde deel van het VWEU, die voortvloeien uit de specifieke bepalingen van de andere delen van het Verdrag, zijn die algemene bepalingen naast de bepalingen van de andere delen van het VWEU van toepassing, voor zover in die delen wordt verwezen naar de instellingen of de rechtshandelingen van de Unie. Hieruit volgt dat artikel 293 VWEU in beginsel van toepassing is op besluiten die worden vastgesteld op grond van de bepalingen van titel V van het vijfde deel van het VWEU.

61. Afgezien van het in het vorige punt geformuleerde argument van systemische aard dient te worden opgemerkt dat de bewoordingen van artikel 293 VWEU geen twijfel laten bestaan over de werkingssfeer ervan. In het eerste deel van deze bepaling wordt uitdrukkelijk aangegeven dat zij steeds van toepassing is wanneer in de Verdragen (en niet alleen in de bepalingen van het zesde deel van het VWEU) staat dat de Raad op voorstel van de Commissie besluit. De enige voorwaarde voor de toepassing van deze bepaling is dus dat een bepaling van de Verdragen voorziet in de vaststelling van een handeling door de Raad op voorstel van de Commissie. De

werkingssfeer ervan is dus niet beperkt tot met name wetgevingsprocedures. Wanneer uit de bepalingen van het vijfde deel van het VWEU volgt dat de Raad besluit op voorstel van de Commissie, is artikel 293 VWEU derhalve van toepassing.

62. Opgemerkt moet worden dat elk extern optreden van de Unie tevens een interne component heeft. Titel V van het vijfde deel van het VWEU bevat bepalingen met betrekking tot de verdeling van de bevoegdheden tussen de instellingen en de nadere regels voor hun optreden bij het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten. Dat betreft de externe component van een optreden van de Unie. Dit externe optreden van de Unie vindt evenwel zijn weerslag binnen de Unie, met name in besluiten met betrekking tot de sluiting van de overeenkomsten.

63. De regels voor de vaststelling van rechtshandelingen die nodig zijn voor de sluiting van internationale overeenkomsten vormen bijzondere regels ten opzichte van de algemene regels voor de vaststelling van rechtshandelingen van de Unie. Het gevolg van de bijzondere regels is niet dat de algemene regels niet van toepassing zijn, maar wel dat deze algemene regels van toepassing zijn voor zover specifieke bepalingen geen afwijkingen daarvan bevatten. Dienaangaande blijkt uit artikel 218 VWEU niet dat de in artikel 293, lid 1, VWEU opgenomen regel niet van toepassing is op een besluit dat wordt vastgesteld op grond van artikel 218, lid 6, VWEU.

64. De onderhavige zaak valt onder de gemeenschappelijke handelspolitiek. Uit artikel 207, lid 3, VWEU blijkt dat op dit gebied de Commissie bevoegd is om over internationale overeenkomsten te onderhandelen. Hieruit volgt dat wanneer de Raad ter zake op basis van artikel 218, lid 6, VWEU een besluit vaststelt op voorstel van de onderhandelaar, hij handelt op voorstel van de Commissie.

65. Uit een en ander volgt dat artikel 293, lid 1, VWEU van toepassing is op een besluit inzake toetreding tot een internationale overeenkomst wanneer de Raad dit besluit vaststelt op voorstel van de Commissie. Bijgevolg ben ik van mening dat het door de Italiaanse Republiek aangevoerde argument ongegrond dient te worden verklaard.

2) Betoog van de Commissie

66. Met haar eerste middel verwijt de Commissie de Raad schending van fundamentele beginselen van de rechtsorde van de Unie, te weten het beginsel van bevoegdheidstoedeling en het beginsel van institutioneel evenwicht. De Raad heeft het initiatiefrecht van de Commissie geschonden door de litigieuze machtiging vast te stellen zonder een voorstel van de Commissie dat in een dergelijke machtiging voorziet.

67. Dienaangaande luidt artikel 13, lid 2, VEU, waarin het beginsel van institutioneel evenwicht is neergelegd, dat elke instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen.

68. Voorts bepaalt artikel 17, lid 2, VEU dat wetgevingshandelingen van de Unie alleen „op voorstel” van de Commissie kunnen worden vastgesteld, tenzij in de Verdragen anders is bepaald, en dat andere handelingen op voorstel van de Commissie kunnen worden vastgesteld in

de gevallen waarin de Verdragen daarin voorzien. Deze bepaling constitutionaliseert het prerogatief van de Commissie als instelling die in beginsel beschikt over het initiatiefrecht met betrekking tot de vaststelling van rechtshandelingen van de Unie.

69. Dat initiatiefrecht van de Commissie, dat met betrekking tot wetgevingshandelingen eveneens erkend is in artikel 289 VWEU, impliceert dat het aan de Commissie staat om te bepalen of zij al dan niet een wetgevingsvoorstel indient, behoudens in het geval dat zij krachtens het Unierecht daartoe verplicht is. Bij de indiening van een wetgevingsvoorstel is het krachtens deze bevoegdheid eveneens aan de Commissie, die volgens artikel 17, lid 1, VEU het algemeen belang van de Unie bevordert en daartoe passende initiatieven neemt, om het voorwerp, het doel en de inhoud ervan te bepalen.[25] Hetzelfde geldt voor haar voorstellen voor niet-wetgevingshandelingen.[26]

70. De overige door de Commissie ingeroepen bepalingen, namelijk artikel 218, lid 6, en artikel 293, lid 1, VWEU, geven concreet gestalte aan dit prerogatief van de Commissie. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat wanneer de Raad uit hoofde van de Verdragen op voorstel van de Commissie besluit, hij dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen kan wijzigen. Opgemerkt moet worden dat de term „wetgevings-", anders dan met name in artikel 289 VWEU, in artikel 293 VWEU niet wordt gehanteerd. Bijgevolg kan de werkingssfeer ervan niet worden geacht beperkt te zijn tot handelingen die volgens de wetgevingsprocedure worden vastgesteld, ongeacht of het gaat om de gewone dan wel om de bijzondere wetgevingsprocedure.

71. Het geheel van voorgenoemde Verdragsbepalingen maakt het mogelijk om in de Unie te komen tot „een evenwicht tussen, enerzijds, de Europese instelling die tot taak heeft het algemeen belang van de Unie tot uitdrukking te brengen en, anderzijds, de regeringen, in het kader van de Raad, die zich bewust zijn van hun gezag en van de attributen van hun soevereiniteit, en het [Parlement], dat de emanatie is van de volkeren van Europa"[27]. Dat betekent met name dat de Raad niet kan overgaan tot de vaststelling van een wetgevingshandeling zolang hij geen voorstel heeft ontvangen.[28] Wanneer hij een dergelijk voorstel wijzigt, zelfs met eenparigheid van stemmen, mag hij de aard ervan niet wijzigen, dit wil zeggen de kern fundamenteel wijzigen, omdat hij anders afbreuk doet aan het initiatiefmonopolie van de Commissie.[29] Dit geldt ook voor andere rechtshandelingen van de Unie.

72. In die context kan het eerste middel van de Commissie slechts slagen indien de door de Raad aangebrachte wijziging de grenzen heeft overschreden die door de Commissie waren gesteld met betrekking tot het voorwerp, het doel en de inhoud van de handeling waarop het voorstel van de Commissie betrekking had.

73. Het voorwerp, het doel en de inhoud van het voorstel voor een rechtshandeling waarvan de vaststelling door de Commissie wordt voorgesteld, worden noodzakelijkerwijs bepaald door de juridische context van de voorgestelde handeling. Zoals ik in het kader van mijn analyse van de exceptie van niet-ontvankelijkheid reeds heb opgemerkt, heeft de Commissie voorgesteld om een besluit houdende sluiting van een internationale overeenkomst in de zin van artikel 218, lid 6,

25 Arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punt 70).

26 Arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 147).

27 Zie Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2e druk., Larcier, Brussel, 2016, blz. 275.

28 Zie Van Raepenbusch, S., op.cit, blz. 276.

29 Zie Van Raepenbusch, S., op. cit., blz. 276 en 277.

VWEU vast te stellen. Het voorwerp, het doel en de inhoud van dat voorstel worden dus bepaald door het door de Commissie beoogde effect, dat in dit geval de toetreding van de Unie tot de Akte van Genève is.

74. Dienaangaande moet er enerzijds op worden gewezen dat de aan de lidstaten geboden mogelijkheid om toe te treden tot de Akte van Genève geen element is dat de uitdrukking vormt van de instemming van de Unie om door die akte gebonden te worden. Het toekennen van een dergelijke mogelijkheid is dus niet onontbeerlijk om de toetreding tot de Akte van Genève effect te laten sorteren. Dat zou slechts anders zijn indien de Unie geen partij bij een internationale overeenkomst zou kunnen zijn omdat toetreding daartoe alleen openstaat voor staten.[30] Dat is hier niet het geval. Krachtens de bepalingen van de Akte van Genève kan de Unie perfect in eigen naam tot die akte toetreden.

75. Anderzijds moet worden erkend dat de litigieuze machtiging nauw verbonden blijft met de toetreding van de Unie tot de Akte van Genève, aangezien aan de hand daarvan de – althans potentiële – problemen kunnen worden verholpen die voortvloeien uit, ten eerste, de praktische toepassing van die akte wat het stemrecht van de Unie in de algemene vergadering betreft en, ten tweede, de anciënniteit en de continuïteit van de bescherming van de uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon verworven rechten. Bovendien wordt de instemming van de Unie om door de Akte van Genève gebonden te worden door de litigieuze bepalingen niet gewijzigd, noch ter discussie gesteld. De litigieuze bepalingen houden dus verband met het voorwerp, het doel en de inhoud van de handeling waarop het voorstel voor een besluit betrekking heeft.

76. In dit verband dient niettemin te worden nagegaan of de litigieuze machtiging, ook al doet zij geen afbreuk aan de instemming van de Unie om door de Akte van Genève gebonden te worden en houdt zij verband met de toetreding van de Unie tot die akte, gevolgen teweegbrengt die zo ver afstaan en verschillen van de met het voorstel voor een besluit beoogde gevolgen dat de vaststelling van een handeling die dergelijke gevolgen teweegbrengt een afzonderlijk initiatief van de Commissie vereiste.

77. Dat is mijns inziens in casu het geval, aangezien, zoals de Commissie betoogt, de litigieuze machtiging er feitelijk toe leidt dat de voorwaarden worden geschapen waaronder de lidstaten naast de Unie als onafhankelijke subjecten van internationaal publiekrecht kunnen optreden op een gebied dat behoort tot de exclusieve externe bevoegdheid van de Unie.

78. Dit gevolg van de litigieuze machtiging is naar mijn mening in strijd met een van de constitutionele beginselen van de rechtsorde van de Unie, dat is neergelegd in artikel 2, lid 1, VWEU. Die bepaling bevat het beginsel dat de lidstaten niet mogen optreden op een gebied dat onder de *exclusieve bevoegdheid*[31] van de Unie valt[32], tenzij de Unie anders besluit en de lidstaten daartoe machtigt.

79. Ongeacht de voorwaarden voor een dergelijke machtiging, die het kernvraagstuk van het tweede middel van het beroep vormen, ben ik van mening dat een dergelijke machtiging, die per definitie een belangrijke uitzondering inhoudt op een regel van constitutionele aard, een voorstel

[30] In een dergelijke situatie zou de instemming van de Unie om door een verdrag gebonden te worden, geen rechtsgevolgen hebben ten aanzien van de overeenkomstsluitende partijen. Een dergelijke instemming zou alleen kunnen worden gegeven door lidstaten die in eigen naam doch in het belang van de Unie optreden. In dat geval zou in het besluit van de Raad kunnen worden bepaald dat in plaats van de instemming van de Unie, de lidstaten worden gemachtigd hun instemming te betuigen.

[31] Cursivering van mij.

[32] In de Duitse rechtsleer wordt dat beginsel „Sperrwirkung" („blokkerende werking") genoemd; zie Obwexer, W., „AEUV Artikel 2", in von der Groeben, H., Schwarze, J., en Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7e druk., Nomos, Baden-Baden, 2015, alinea 16.

van de Commissie vereist, tenzij die machtiging noodzakelijk is omdat de Unie niet kan optreden vanwege internationaalrechtelijke regels die voorzien in beperkingen op de toelaatbaarheid van het optreden van igo's.

80. Elke andere uitlegging zou tot gevolg hebben dat het evenwicht tussen de instelling die tot taak heeft het algemeen belang van de Unie tot uitdrukking te brengen en de regeringen, dat de kern van de juridische constructie van de Unie vormt [33], in gevaar wordt gebracht. Ter omzeiling van de beperkingen die inherent zijn aan het feit dat de bevoegdheden van de Unie op bepaalde gebieden exclusief van aard zijn, zou het immers volstaan dat de Raad uit eigen beweging de lidstaten machtigt om op te treden in de zin van artikel 2, lid 1, VWEU, ter gelegenheid van de vaststelling van een door de Commissie voorgestelde handeling die niet voorziet in een dergelijke machtiging. In de context van de externe betrekkingen zou dat kunnen betekenen dat de Raad, zelfs op een gebied dat tot de exclusieve bevoegdheid van de Unie behoort, de lidstaten zou kunnen machtigen parallel met de Unie op te treden, waardoor afbreuk zou kunnen worden gedaan aan het exclusieve karakter van de bevoegdheid van de Unie. [34]

81. Gelet op het uitzonderlijke karakter van de in artikel 2, lid 1, VWEU bedoelde machtiging en het feit dat de litigieuze machtiging niet noodzakelijk is om de door de Commissie in het voorstel voor een besluit uiteengezette doelstellingen te bereiken, dient die machtiging te worden geacht een afzonderlijke maatregel te vormen die buiten de door de Commissie in het voorstel voor een besluit vastgestelde grenzen valt. Zoals de Commissie stelt, is het dan ook volstrekt gerechtvaardigd om te stellen dat de litigieuze machtiging dient te worden beschouwd als een afzonderlijk besluit, voor de vaststelling waarvan een voorstel van de Commissie is vereist. Dat betekent dat de litigieuze machtiging buiten de grenzen valt die zijn vastgesteld door het voorwerp, het doel en de inhoud van het voorstel voor een besluit.

82. Aangezien de litigieuze machtiging door de Raad is verleend zonder voorstel van de Commissie, dient dus te worden geoordeeld dat de Raad, doordat hij het voorstel voor een besluit heeft gewijzigd door toevoeging van de litigieuze bepalingen met daarin de litigieuze machtiging, artikel 17, lid 2, VEU, artikel 293, lid 1, VWEU, het in artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling, alsmede het beginsel van institutioneel evenwicht en het initiatiefrecht van de Commissie heeft geschonden.

3) Tussenconclusie

83. In het licht van het voorgaande, geef ik het Hof in overweging het eerste middel van het beroep toe te wijzen.

2. Tweede middel

84. Als gevolg van de uitkomst van mijn analyse van het eerste middel behoeft het tweede middel niet te worden onderzocht. Ik zal het tweede middel evenwel analyseren voor het geval het Hof het niet eens is met mijn analyse van het eerste middel door te oordelen dat de Raad, ondanks het ontbreken van een voorstel van de Commissie, het recht had wijzigingen aan het voorstel voor een besluit aan te brengen.

[33] Zie punt 71 van de onderhavige conclusie.

[34] Zie dienaangaande ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad (C-137/12, EU:C:2013:441, punt 96).

a) Argumenten van partijen

85. Met haar tweede middel verwijt de Commissie de Raad schending van artikel 2, lid 1, VWEU, artikel 207 VWEU en niet-nakoming van de motiveringsplicht. Volgens haar heeft de Raad, door de lidstaten te machtigen op te treden op een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, zijn bevoegdheden overschreden en zijn besluit ontoereikend gemotiveerd. In het verleden zijn door de Raad weliswaar dergelijke machtigingen met betrekking tot internationale overeenkomsten verleend op een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, maar deze waren uitzonderlijk van aard. Zij zijn verleend, ten eerste, in situaties waarin de Unie niet in eigen naam kon optreden [35] en, ten tweede, in het geval van bilaterale overeenkomsten waarbij zij had besloten niet zelf op te treden [36]. In die besluiten waarbij een dergelijke machtiging is verleend, heeft de Raad vaak het uitzonderlijke karakter van die machtiging benadrukt. De litigieuze machtiging is evenwel een algemene machtiging die voorwaardelijk noch tijdelijk is. Volgens de Commissie is de in artikel 4 van het bestreden besluit neergelegde „interne waarborg" van eerbiediging van de exclusieve bevoegdheid van de Unie ontoereikend om de verenigbaarheid van dit besluit met de Verdragen te verzekeren en om te voorkomen dat de internationale positie van de Unie wordt „vertroebeld".

86. Wat de kwestie van het stemrecht van de Unie in de algemene vergadering betreft, voert de Commissie aan dat artikel 3 van het bestreden besluit geen passende oplossing daarvoor biedt, aangezien de lidstaten vrij zijn om al dan niet gebruik te maken van de litigieuze machtiging. Daarentegen zou de toetreding van de lidstaten tot de Akte van Genève een belemmering vormen voor de inspanningen van de Commissie om de bepalingen met betrekking tot de stemregels voor de betrokken igo's te doen wijzigen en de Unie in staat te stellen een internationaalrechtelijke status te genieten die lijkt op die van de staten wanneer zij optreedt op een gebied dat valt onder haar exclusieve bevoegdheid. De Commissie wijst er bovendien op dat het belang van het stemrecht in casu niet mag worden overschat, aangezien de algemene vergadering, die zich hoofdzakelijk bezighoudt met administratieve aangelegenheden, zeer zelden beslist bij stemming, maar veeleer bij consensus.

87. Wat de kwestie van de anciënniteit van de inschrijvingen uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon en de continuïteit van de bescherming betreft, is de Commissie van mening dat het Hof het niet als een vaststaand feit mag beschouwen dat de anciënniteit zal veranderen wanneer de lidstaten die partij zijn bij deze overeenkomst niet toetreden.

88. Wat de motivering van het bestreden besluit betreft, voert de Commissie aan dat overweging 8 van dat besluit intrinsiek tegenstrijdig is. Volgens haar lijkt de eerste volzin de algemene vergadering weliswaar „een kans te geven" de kwestie van het stemrecht van de Unie aan te pakken, maar geeft de tweede volzin aan dat het „dienstig" is om de lidstaten een machtiging te verlenen, ongeacht wat de toekomstige algemene vergadering zou kunnen besluiten.

[35] Zie met name beschikking 2003/93/EG van de Raad van 19 december 2002 waarbij de lidstaten worden gemachtigd in het belang van de Gemeenschap het Verdrag van 's-Gravenhage van 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen te ondertekenen (PB 2003, L 48, blz. 1).

[36] Zie met name verordening (EG) nr. 662/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een procedure voor de onderhandelingen over en de sluiting van overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen over specifieke aangelegenheden betreffende het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst en op niet-contractuele verbintenissen (PB 2009, L 200, blz. 25).

89. De Raad, daarin gesteund door de interveniërende lidstaten, is van mening dat de door de Commissie bepleite restrictieve uitlegging van artikel 2, lid 1, VWEU noch door een letterlijke noch door een teleologische uitlegging wordt gestaafd. Volgens de Raad is die bepaling bedoeld om de eigen constitutionele ontwikkeling van de Unie waarbij vaak exclusieve bevoegdheden worden toegedeeld, te verzoenen met de internationale rechtsorde waarin de staten de voornaamste subjecten zijn. Ter verwezenlijking van haar doelstellingen op het internationale toneel dient de Unie ten volle gebruik te maken van de positie van de lidstaten als volwaardige internationale actoren, teneinde haar doeltreffendheid te vergroten en ervoor te zorgen dat zij haar rechten op internationaal niveau naar behoren kan uitoefenen. De Raad betoogt dat hij de lidstaten moet kunnen machtigen om op te treden in het belang van de Unie, met volledige inachtneming van de exclusieve bevoegdheid van de Unie en van het stelsel van verdeling van de bevoegdheden tussen de instellingen van de Unie, dat aan elk van hen een eigen rol toekent binnen de institutionele structuur van de Unie en bij de vervulling van de aan de Unie toevertrouwde taken.

90. Wat het argument van de Commissie inzake het motiveringsgebrek betreft, is de Raad van mening dat de omstandigheden die de litigieuze machtiging rechtvaardigen, in het bestreden besluit toereikend zijn uiteengezet in een context die de Commissie bekend is. Dat argument dient dus te worden afgewezen.

b) Beoordeling

1) Artikel 2, lid 1, VWEU

91. Zoals ik reeds heb opgemerkt, zal onderstaande analyse slechts relevant zijn indien het Hof het niet eens is met mijn conclusie over het eerste middel en, in tegenstelling tot wat ik voorstel, van oordeel is dat de Raad krachtens artikel 293 VWEU het recht had de bestreden wijziging aan het voorstel voor een besluit aan te brengen zonder dat de Commissie op dat punt een voorstel had ingediend.

92. Het tweede middel is in feite intrinsiek verbonden met het eerste middel, aangezien zij dezelfde kwestie betreffen, namelijk die van de mogelijkheid om lidstaten te machtigen in het kader van externe betrekkingen op te treden op een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. Terwijl het eerste middel betrekking heeft op de verhouding tussen de regeling van artikel 2, lid 1, VWEU en het initiatiefrecht van de Commissie, heeft het tweede middel evenwel betrekking op de uitlegging van artikel 2, lid 1, VWEU.

93. Voor de analyse van het tweede middel dient dus te worden vastgesteld op welke manier artikel 2, lid 1, VWEU dient te worden uitgelegd, voor zover die bepaling de Unie de bevoegdheid verleent om de lidstaten te machtigen wetgevend op te treden en juridisch bindende handelingen vast te stellen op een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt. In de onderhavige zaak wordt de exclusieve bevoegdheid van de Unie niet betwist en twijfelt geen van de partijen eraan dat de litigieuze machtiging valt binnen de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, VWEU.

94. Zoals ik reeds heb aangestipt[37], is in artikel 2, lid 1, VWEU een constitutioneel beginsel van Unierecht neergelegd dat concreet gestalte geeft aan het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Het belang ervan wordt onderstreept door de plaats die het inneemt binnen de eerste bepalingen van het VWEU, die gewijd zijn aan de beginselen.

95. Voor zover artikel 2, lid 1, VWEU betrekking heeft op de machtiging voor de lidstaten, codificeert het de rechtspraak van het Hof, met name de arresten Donckerwolcke en Schou[38], Bulk Oil (Zug)[39] en Werner[40]. De Commissie beschouwt die bepaling eveneens als een codificatie van de rechtspraak van het Hof inzake het externe optreden van de Unie in situaties waarin de Unie wegens internationaalrechtelijke regels niet in eigen naam kan optreden of waarin zij, ofschoon zij niet verhinderd is, besluit niet op te treden terwijl de lidstaten dat wel willen doen. Opgemerkt moet worden dat het optreden van de lidstaten als „beheerders" van de Unie[41] in de rechtsleer eerder lijkt te worden beschouwd als een niet in de Verdragen gecodificeerde uitzondering, die niet rechtstreeks wordt beoogd in artikel 2, lid 1, VWEU[42].

96. Wat ook de bedoelingen van de opstellers van de Verdragen mogen zijn geweest, de bewoordingen van artikel 2, lid 1, VWEU, voor zover zij betrekking hebben op de machtiging voor de lidstaten, pleiten voor een ruime uitlegging van de werkingssfeer ervan. Derhalve kan er niet van worden uitgegaan dat deze regel alleen van toepassing is op de door de Commissie aangevoerde situaties. De Commissie zelf lijkt niet uit te sluiten dat de lidstaten gemachtigd worden om ook in andere situaties op te treden.

97. In het kader van het tweede middel rijst dus in essentie de vraag onder welke eventuele voorwaarden gebruik kan worden gemaakt van de in artikel 2, lid 1, VWEU bedoelde machtiging. In het kader van een beroep tot nietigverklaring is het immers niet aan het Hof om te beoordelen welke de beste manieren zijn om te waarborgen dat de Unie een passende status heeft ten opzichte van andere partijen bij een internationale overeenkomst, waartoe het Hof overigens ook niet in staat is. Daarentegen dient het Hof te beoordelen of voldaan is aan de voorwaarden om gebruik te maken van de in artikel 2, lid 1, VWEU bedoelde machtiging.

98. Dienaangaande merk ik op dat partijen er niet aan lijken te twijfelen dat de mogelijkheid om lidstaten te machtigen op te treden op een gebied dat onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, niet als onbeperkt of onvoorwaardelijk kan worden beschouwd.[43] Uit het beginsel van toegewezen bevoegdheid volgt dat wanneer de lidstaten hun bevoegdheid op een bepaald gebied aan de Unie overdragen, meer bepaald in de vorm van de toedeling van een exclusieve bevoegdheid, de uitoefening van die bevoegdheid door de lidstaten moet worden geacht in strijd te zijn met dit beginsel. Dat lijkt voort te vloeien uit de bewoordingen van artikel 2, lid 1, VWEU,

37 Zie punt 78 van de onderhavige conclusie.

38 Arrest van 15 december 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

39 Arrest van 18 februari 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

40 Arrest van 17 oktober 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

41 Zie arrest van 5 mei 1981, Commissie/Verenigd Koninkrijk (804/79, EU:C:1981:93, punt 30). Zie dienaangaande ook Cremona, M., „Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union", in Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., en Spaventa, E. (red.), *A Constitutional Order of States?: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Londen, 2011, blz. 435-458.

42 Zie dienaangaande Obwexer, W, „AEUV Artikel 2", in von der Groeben, H., op. cit., en Pelka, S. C., „AEUV Artikel 2. [Arten von Zuständigkeiten]", in Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., en Schoo, J., (red.), *EU-Kommentar*, 4e druk, Nomos, Baden- Baden, 2019, alinea 12.

43 Zoals advocaat-generaal Pitruzzella in zijn conclusie in de gevoegde zaken Hessischer Rundfunk (C-422/19 en C-423/19, EU:C:2020:756, punt 43) heeft opgemerkt, kan een dergelijke machtiging, om verenigbaar te zijn met de constitutionele configuratie van de exclusieve bevoegdheden van de Unie, niet anders dan beperkt zijn en geen aanleiding zijn voor een permanente wijziging van de verdeling van de bevoegdheden tussen Unie en lidstaten die uit die configuratie naar voren komt.

die het uitzonderlijke karakter van de daarin bedoelde machtiging voor de lidstaten benadrukken. Ten eerste wordt die machtiging voorgesteld als een uitzondering op de regel die is neergelegd in het begin van artikel 2 VWEU en, ten tweede, is voor de gebruikmaking ervan geen besluit vereist van de lidstaten, maar wel van de Unie. [44]

99. Wanneer slechts bij uitzondering kan worden opgetreden, moeten er daartoe objectieve rechtvaardigingsgronden bestaan. Een dergelijk optreden moet een gerechtvaardigd doel nastreven en geschikt zijn om dat doel te bereiken en mag niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken ervan, omdat anders gemakkelijk afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de toedeling in de Verdragen van een exclusieve bevoegdheid aan de Unie.

100. Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt dat het aan de betrokken partij is om de gegevens te verschaffen waarmee kan worden aangetoond dat de externe bevoegdheid van de Unie waarop deze partij zich wil beroepen, exclusief van aard is. [45] Naar analogie moet mijns inziens worden aangenomen dat het staat aan de partij die zich op de uitzondering van artikel 2, lid 1, VWEU beroept, om de gegevens te verschaffen die rechtvaardigen dat gebruik wordt gemaakt van de daarin bedoelde machtiging. In casu staat het dus aan de Raad om aan te tonen dat er een objectieve rechtvaardigingsgrond bestaat voor het verlenen van de litigieuze machtiging aan de lidstaten en dat die machtiging geschikt is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van die doelstellingen.

101. De Raad voert in dat verband twee rechtvaardigingsgronden aan, waarvan de eerste is ontleend aan de noodzaak om te waarborgen dat de Unie stemrecht heeft in de algemene vergadering en de tweede aan de noodzaak om de bescherming te waarborgen van de verworven rechten die voortvloeien uit inschrijvingen uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon.

102. Mijns inziens pleiten deze rechtvaardigingsgronden voor een eventuele gebruikmaking door de Unie van de in artikel 2, lid 1, VWEU bedoelde machtiging.

103. In de eerste plaats kan het argument van de Raad inzake het bestaan van het probleem van het stemrecht van igo's in de algemene vergadering immers niet van de hand worden gewezen. Op grond van een letterlijke uitlegging van artikel 22 van de Akte van Genève kan worden aangevoerd dat de Unie bij een stemming in de algemene vergadering geen stem heeft indien geen van de lidstaten partij is bij die akte. De algemene vergadering is geen orgaan zonder bevoegdheden. Zij heeft volgens de Akte van Genève concrete bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de rechten en plichten van de partijen en de marktdeelnemers. Ofschoon slechts subsidiair wordt voorzien in het nemen van besluiten bij stemming, is dat niet uitgesloten. In die context kan een machtiging in de zin van artikel 2, lid 1, VWEU die het mogelijk maakt te waarborgen dat de Unie stemrecht in de algemene vergadering heeft, niet als ongerechtvaardigd worden beschouwd. [46]

[44] Zie in die zin arresten van 15 december 1976, Donckerwolcke en Schou (41/76, EU:C:1976:182, punt 32); 17 oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punt 12), en 17 oktober 1995, Leifer e.a. (C-83/94, EU:C:1995:329, punt 12).

[45] Zie in die zin arresten van 4 september 2014, Commissie/Raad (C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 75), en 20 november 2018, Commissie/Raad (BMZ Antarctica) (C-626/15 en C-659/16, EU:C:2018:925, punt 115).

[46] De Commissie voert aan dat een dergelijke machtiging niet is verleend naar aanleiding van de sluiting van het door de WIPO op 27 juni 2013 goedgekeurde Verdrag van Marrakesh tot bevordering van de toegang tot gepubliceerde werken voor personen die blind zijn, visueel gehandicapt of anderszins een leeshandicap hebben, welk verdrag dezelfde bepalingen bevat met betrekking tot het stemrecht van igo's (zie artikel 13, lid 3, van dat verdrag). Dit argument is mijns inziens niet ter zake dienend. Dat niet wordt opgetreden om bepaalde problemen in verband met de uitvoering van een overeenkomst te verhelpen, betekent immers niet dat hetzelfde probleem in het kader van een andere overeenkomst niet mag worden aangepakt.

104. In de tweede plaats geldt hetzelfde voor het argument van de Raad inzake de noodzaak om de continuïteit van de bescherming van de uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen te waarborgen. Ofschoon artikel 31 van de Akte van Genève de continuïteit van die bescherming lijkt te waarborgen, zelfs indien de betrokken zeven lidstaten niet toetreden, kan niet worden uitgesloten dat het niveau van die bescherming lager is dan het niveau dat zou worden geboden wanneer de uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen zouden zijn opgenomen in het bij de Akte van Genève ingevoerde stelsel.

105. Dienaangaande ben ik ten eerste van mening dat op grond van artikel 31 van de Akte van Genève de bescherming van oorsprongsbenamingen in de betrekkingen tussen de betrokken zeven lidstaten (ingeval zij niet toetreden tot die akte) en de staten die alleen partij zijn bij de Akte van Genève (dit wil zeggen derde staten die geen partij zijn bij de Overeenkomst van Lissabon), niet kan worden gewaarborgd. Bij gebreke van toetreding tot de Akte van Genève door een van de betrokken zeven lidstaten zullen de door die lidstaat vóór de inwerkingtreding van die akte ingeschreven oorsprongsbenamingen bij gebreke van een nieuwe inschrijving geen bescherming genieten in de staten die partij zijn bij die akte maar niet bij de Overeenkomst van Lissabon. Uiteraard zou een eventuele nieuwe inschrijving kunnen worden verricht door de Unie, maar de Akte van Genève bevat geen enkele bepaling die de zekerheid biedt dat de anciënniteit van een aldus opnieuw ingeschreven oorsprongsbenaming zal worden bepaald op basis van de door de betrokken lidstaat onder de Overeenkomst van Lissabon verrichte inschrijving.

106. Ten tweede zou de betrokken zeven lidstaten de mogelijkheid worden ontnomen om hun reeds uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen te doen opnemen in het bij de Akte van Genève ingestelde beschermingsstelsel. Zelfs zonder risico van „verlies" van verworven rechten kunnen de betrokken marktdeelnemers in die situatie verstoken blijven van bepaalde voordelen die voortvloeien uit de deelneming aan een stelsel dat volgens de opstellers ervan is ontworpen om het aantrekkelijker te maken dan het vorige stelsel en kennelijk is bedoeld ter vervanging daarvan.

107. Indien de bepalingen van de Akte van Genève aldus worden uitgelegd dat toetreding van de Unie tot gevolg heeft dat deze in de plaats treedt van de lidstaten die partij zijn bij de Overeenkomst van Lissabon, kunnen de betrokken problemen ongetwijfeld worden vermeden, maar een dergelijk gevolg is niet uitdrukkelijk in de Akte van Genève opgenomen. Als overeenkomstsluitende partij kan de Unie een dergelijke uitlegging niet opleggen aan de andere overeenkomstsluitende partijen, noch aan het WIPO-secretariaat. Deze onzekerheid over de rechtsgevolgen noopt tot voorzichtigheid. De nodige maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de rechtspositie van marktdeelnemers die uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon reeds inschrijvingen hebben verricht, niet in het gedrang komt.

108. De litigieuze machtiging is mijns inziens een maatregel waarmee de risico's die verband houden met het stemrecht van de Unie in de algemene vergadering en met de continuïteit van de bescherming van de uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen, kunnen worden weggenomen. Ofschoon die machtiging op zichzelf die risico's niet uitsluit, stelt zij immers de lidstaten in staat om daarvoor te zorgen na hun toetreding tot de Akte van Genève.

109. Om die risico's weg te nemen, behoeven de betrokken zeven lidstaten evenwel niet te worden verplicht om tot de Akte van Genève toe te treden. Het volstaat om hun een dergelijke mogelijkheid te bieden. Aangezien uit de toetreding bepaalde verplichtingen voortvloeien, dient

het aan de betrokken lidstaten te worden overgelaten om te beslissen of hun toetreding tot de Akte van Genève, gelet op het aantal inschrijvingen uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon en de daaruit voortvloeiende belangen van de rechthebbenden, noodzakelijk is.

110. Het is zeker waar dat indien geen van de betrokken lidstaten gebruik had gemaakt van de door de litigieuze machtiging geboden mogelijkheid, het probleem van het stemrecht van de Unie in de algemene vergadering niet zou zijn opgelost. De Raad had evenwel redenen om aan te nemen dat sommige lidstaten van deze mogelijkheid gebruik zouden maken en twee lidstaten zijn daadwerkelijk tot de Akte van Genève toegetreden.

111. Aangezien de litigieuze machtiging dus een maatregel is waarmee de risico's die verband houden met het stemrecht van de Unie in de algemene vergadering en met de continuïteit van de bescherming van de uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen kunnen worden weggenomen, dient te worden nagegaan of zij verder gaat dan wat nodig is om bovengenoemd doel te bereiken.

112. Ik zie geen andere manier waarop het betrokken doel kan worden bereikt. Uiteraard zou kunnen worden getracht om de andere overeenkomstsluitende partijen en het WIPO-secretariaat ervan te overtuigen de Akte van Genève zo uit te leggen dat igo's ten minste één stem in de algemene vergadering hebben en de Unie de plaats inneemt van de betrokken zeven lidstaten voor wat betreft de bescherming van de uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen. Het welslagen van een dergelijke aanpak zou evenwel onmogelijk te voorspellen zijn en afhangen van de andere overeenkomstsluitende partijen en het WIPO-secretariaat, en zou dus onzeker zijn. Door de toetreding van de lidstaten tot de Akte van Genève kunnen de betrokken risico's daarentegen van rechtswege worden weggenomen.

113. De enige vraag die moet worden onderzocht, is of het noodzakelijk is dat niet alleen de betrokken zeven lidstaten worden gemachtigd om tot de Akte van Genève toe te treden, maar alle lidstaten. Een dergelijke machtiging zou gerechtvaardigd kunnen worden door de noodzaak een zo groot mogelijk aantal stemmen van de Unie in de algemene vergadering te waarborgen.

114. Dienaangaande blijkt uit de overwegingen van het bestreden besluit niet dat de noodzaak een zo groot mogelijk aantal stemmen van de Unie in de algemene vergadering te waarborgen, de reden is waarom de litigieuze machtiging is verleend.[47] In die overwegingen wordt er alleen op gewezen dat de kwestie van het stemrecht van de Unie moet worden geregeld en het wordt aan de lidstaten overgelaten om te beslissen of zij van de litigieuze machtiging gebruik wensen te maken. De toetreding van één lidstaat is voldoende om het risico weg te nemen dat de Unie geen stemrecht heeft in de algemene vergadering.

115. Partijen beroepen zich in dit verband op het beginsel van de gelijkheid van de lidstaten. Daaruit zou het verbod voortvloeien om alleen bepaalde lidstaten te machtigen tot de Akte van Genève toe te treden. Dienaangaande sluit ik mij aan bij het door advocaat-generaal Kokott in

[47] Om dezelfde reden is het argument irrelevant dat door sommige interveniërende lidstaten wordt aangevoerd en volgens hetwelk de lidstaten de mogelijkheid moeten krijgen om de bescherming van geografische aanduidingen voor niet-agrarische producten te verzekeren die niet binnen de Unie is geharmoniseerd. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt immers niet dat deze omstandigheid een van de redenen was voor het verlenen van de litigieuze machtiging. Bovendien wordt met het aangevoerde argument de vaststelling van het Hof in het arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (Herziene Overeenkomst van Lissabon) (C-389/15, EU:C:2017:798), dat de bevoegdheid van de Unie op het door de Akte van Genève geregelde gebied exclusief is, ter discussie gesteld (zie punt 14 van de onderhavige conclusie).

haar conclusie in de zaak Commissie/Zweden (Waterzuiveringsinstallaties)[48] uiteengezette standpunt dat het Hof weliswaar nog niet heeft verduidelijkt hoe de gelijkheid van de lidstaten moet worden uitgelegd, maar ervan kan worden uitgegaan dat de rechtspraak inzake het beginsel van gelijke behandeling ook van toepassing is op de lidstaten. Hieruit volgt dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld, tenzij dat objectief gerechtvaardigd is.[49]

116. De betrokken zeven lidstaten bevinden zich in een situatie die verschilt van die van de overige lidstaten. Niet-toetreding van deze laatste lidstaten tot de Akte van Genève houdt geen enkel risico in wat de bescherming van de reeds uit hoofde van de Overeenkomst van Lissabon ingeschreven oorsprongsbenamingen betreft. Dit risico vereist dat de mogelijkheid tot toetreding tot de Akte van Genève openstaat voor de betrokken zeven lidstaten. Een dergelijke rechtvaardiging die ziet op de belangen van de lidstaten is niet voorhanden wat het stemrecht betreft, aangezien in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt bepaald dat niet de lidstaten stemmen in de algemene vergadering, maar wel de Unie. Het verschil in behandeling tussen de betrokken zeven lidstaten en de overige lidstaten als gevolg van de beperking van de werkingssfeer van de litigieuze machtiging tot uitsluitend de betrokken zeven lidstaten, zou dus geen schending van het gelijkheidsbeginsel opleveren.

117. Zoals ik bovendien reeds in punt 43 van de onderhavige conclusie heb vermeld, kunnen de lidstaten in de toekomst bij afzonderlijk besluit worden gemachtigd om tot de Akte van Genève toe te treden. Indien de situatie wijzigt, zal het dus steeds mogelijk zijn om een besluit vast te stellen waarbij de lidstaten worden gemachtigd toe te treden, met name om de positie van de Unie in de algemene vergadering te versterken indien dat noodzakelijk blijkt.

118. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat in dit stadium de machtiging voor alle lidstaten om toe te treden tot de Akte van Genève verder gaat dan nodig is om de risico's weg te nemen die voortvloeien uit de niet-toetreding van de lidstaten tot die akte.

119. De Commissie betoogt dat de litigieuze machtiging onvoorwaardelijk en permanent is. Sommige bepalingen van artikel 4 van het bestreden besluit leggen evenwel belangrijke beperkingen op aan de lidstaten die tot de Akte van Genève zijn toegetreden. Ten eerste worden de Unie en de lidstaten in de bijzondere unie vertegenwoordigd door de Commissie. Ten tweede staat het aan de Unie om ervoor te zorgen dat de rechten van de Unie en de lidstaten die tot de Akte van Genève zijn toegetreden, worden uitgeoefend en dat hun verplichtingen worden nagekomen. Ten derde is het de Commissie die namens de Unie en de betrokken lidstaten alle kennisgevingen verricht die in het kader van de Akte van Genève nodig zijn. Ten vierde, ten slotte, is het de Unie die stemt in de algemene vergadering, terwijl de lidstaten hun stemrecht niet uitoefenen. Mijns inziens kan met die bepalingen het risico van eventuele meningsverschillen tussen de Unie en de lidstaten in de algemene vergadering en bij de uitvoering van de Akte van Genève tot een minimum worden beperkt. In casu is de machtiging voor de lidstaten dus beperkt van aard en leidt deze niet tot een permanente wijziging van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten.

120. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het bestreden besluit artikel 2, lid 1, VWEU schendt voor zover de litigieuze bepalingen voorzien in de machtiging voor alle lidstaten om tot de Akte van Genève toe te treden, en niet alleen voor de betrokken zeven lidstaten.

48 C-22/20, EU:C:2021:250.

49 Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Zweden (Waterzuiveringsinstallaties) (C-22/20, EU:C:2021:250, punt 35).

2) Motivering

121. De Commissie beroept zich op een tegenstrijdigheid tussen twee volzinnen in overweging 8 van het bestreden besluit. Van die tegenstrijdigheid is evenwel slechts sprake wanneer die overweging subjectief wordt gelezen, uitgaand van de manier waarop de Commissie het probleem van het stemrecht benadert. Anders dan de Commissie ben ik van mening dat de eerste volzin van die overweging niet aldus mag worden gelezen dat de algemene vergadering „een kans wordt gegeven" om de kwestie van het stemrecht van de Unie aan te pakken, maar als de uiteenzetting van een probleem waarvan de oplossing wordt voorgesteld in de tweede volzin van die overweging.

122. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de motivering van een handeling moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin zij is vastgesteld. Het is in dat verband niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is niet enkel acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen, en in het bijzonder op het belang dat de adressaten van de handeling bij een toelichting kunnen hebben. [50]

123. Voorts staat vast dat de motiveringsplicht van artikel 296, tweede alinea, VWEU een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de omstreden handeling betreft. [51]

124. Dienaangaande kan op grond van overweging 8 van het bestreden besluit het verband worden gelegd tussen de litigieuze machtiging en het probleem van het stemrecht van de Unie in de algemene vergadering. Voorts zijn de argumenten van de Commissie in feite niet gericht tegen de motivering van het bestreden besluit, maar tegen de gegrondheid van de oplossing die is gekozen om het probleem van het stemrecht aan te pakken, hetgeen reeds is onderzocht in het kader van mijn analyse van artikel 2, lid 1, VWEU.

125. Gelet op het voorgaande dient het argument betreffende het motiveringsgebrek mijns inziens te worden afgewezen.

3) Tussenconclusie

126. In het licht van het voorgaande ben ik van mening dat het tweede middel moet worden toegewezen en dat de litigieuze bepalingen van het bestreden besluit nietig moeten worden verklaard.

VI. Handhaving in de tijd van de gevolgen van het bestreden besluit

127. Ingeval het Hof het bestreden besluit nietig verklaart, zal het moeten bepalen of de gevolgen van dat besluit dienen te worden gehandhaafd tot aan de vaststelling van het nieuwe besluit door de Raad.

[50] Arrest van 15 juli 2021, Commissie/Landesbank Baden-Württemberg en GAR (C-584/20 P en C-621/20 P, EU:C:2021:601, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[51] Arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis) (C-611/17, EU:C:2019:332, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

128. De Franse Republiek en Hongarije hebben de Akte van Genève reeds ondertekend en geratificeerd krachtens artikel 3 van het bestreden besluit. Het valt niet uit te sluiten dat de Commissie naar aanleiding van het arrest van het Hof bij de Raad een voorstel indient voor een besluit waarbij de lidstaten worden gemachtigd toe te treden tot de Akte van Genève overeenkomstig de aanwijzingen die voortvloeien uit het arrest van het Hof.[52] In afwachting daarvan dienen mijns inziens de gevolgen van de artikelen 3 en 4 van het bestreden besluit te worden gehandhaafd, voor zover zij de rechtsgrondslag vormen voor handelingen die in het licht van het toekomstige besluit als rechtmatig lijken te kunnen worden beschouwd.

129. Om deze redenen en rekening houdend met het feit dat de betrokken zeven lidstaten zich in een andere situatie bevinden, geef ik het Hof in overweging de gevolgen van de artikelen 3 en 4 van het bestreden besluit, voor zover het gaat om de eventuele toetreding van de betrokken zeven lidstaten tot de Akte van Genève vóór de datum van uitspraak van het arrest van het Hof, te handhaven totdat binnen een redelijke termijn van ten hoogste zes maanden vanaf de datum van de uitspraak van het arrest een besluit van de Raad in werking treedt.

VII. Kosten

130. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien ik in overweging geef om het beroep toe te wijzen, moet de Raad mijns inziens overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

131. Ingevolge artikel 140, lid 1, van dat Reglement zullen het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse Republiek, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en de Portugese Republiek als interveniënten in het geding hun eigen kosten dragen.

VIII. Conclusie

132. Gelet op een en ander, geef ik het Hof in overweging:

– artikel 3 van besluit (EU) 2019/1754 van de Raad van 7 oktober 2019 inzake de toetreding van de Europese Unie tot de Akte van Genève bij de Overeenkomst van Lissabon betreffende oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen nietig te verklaren;

– artikel 4 van besluit 2019/1754 nietig te verklaren voor zover het verwijst naar de lidstaten;

– de gevolgen van de nietig verklaarde delen van besluit 2019/1754, voor zover het gaat om de ratificaties van de in dat besluit bedoelde Akte van Genève door de Franse Republiek en Hongarije en eventuele ratificaties van die akte of toetredingen daartoe vóór de datum van uitspraak van het arrest van het Hof door de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, de Italiaanse Republiek, de Portugese Republiek en de Slowaakse Republiek, te handhaven totdat binnen een redelijke termijn van ten hoogste zes maanden vanaf de datum van uitspraak van het arrest een besluit van de Raad van de Europese Unie in werking treedt;

– de Raad te verwijzen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie;

[52] Een dergelijk voorstel is vereist indien het Hof het eerste middel toewijst.

– het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse République, Hongarije, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en de Portugese Republiek te verwijzen in hun eigen kosten.