CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 26 november 2015 [1]

Zaak C-660/13

Raad van de Europese Unie
tegen

Europese Commissie

„Besluit van de Commissie tot aanneming van een addendum bij een memorandum van overeenstemming (‚MvO') met een derde land en houdende machtiging tot ondertekening ervan — Artikelen 16 VEU en 17 VEU — Respectieve bevoegdheden van de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie — Artikel 13, lid 2, VEU — Beginsel van loyale samenwerking — Artikel 263 VWEU — Ontvankelijkheid"

1. De Raad van de Europese Unie verzoekt om nietigverklaring van een besluit van de Europese Commissie van 3 oktober 2013 (hierna: „bestreden besluit") tot ondertekening van een addendum bij het memorandum van overeenstemming van 27 februari 2006 betreffende een financiële bijdrage van Zwitserland aan de nieuwe lidstaten (hierna: „MvO van 2006"). [2] Het MvO van 2006 is een overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat (hierna: „Zwitserland") houdende toezegging van dit land om aan de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de Europese Unie zijn toegetreden een financiële bijdrage te betalen als tegenprestatie voor de toegang van Zwitserland tot de uitgebreide interne markt (hierna: „bijdrage van Zwitserland"). Deze bijdrage vormde een onderdeel van een omvattend akkoord in het kader waarvan negen sectorale overeenkomsten werden gesloten.

2. In 2008 werd een eerste addendum bij het MvO van 2006 ondertekend, dat betrekking had op een soortgelijke verbintenis ten aanzien van Bulgarije en Roemenië (die op 1 januari 2007 zijn toegetreden) (hierna: „addendum van 2008").

3. In 2013 werd nog een addendum ondertekend in verband met de toetreding van Kroatië in dat jaar (hierna: „addendum van 2013"). Terwijl het MvO van 2006 en het addendum van 2008 namens de Europese Unie zowel door het voorzitterschap van de Raad als door de Commissie werden ondertekend, werd het addendum van 2013 alleen door de Commissie ondertekend.

4. Het MvO van 2006 en de addenda van 2008 en 2013 behelzen overeenkomsten tussen Zwitserland en de Europese Unie die een niet-bindend karakter hebben, aangezien de partijen bij die overeenkomsten weliswaar volgens internationaal recht rechtsbevoegd zijn, maar hun wens te kennen hebben gegeven om *niet* aan de overeenkomsten gebonden te zijn naar internationaal recht.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.
2 — C(2013) 6355 final.

5. Het verzoek van de Raad draait in wezen om de verdeling van de bevoegdheden tussen de Raad en de Commissie wat betreft de goedkeuring van een niet-bindende overeenkomst tussen de Unie en een derde land en de machtiging tot het ondertekenen ervan, alsook om de in dat verband geldende vereisten die uit het beginsel van loyale samenwerking voortvloeien. Inzonderheid maakt de Raad bezwaar tegen het feit dat de Commissie heeft nagelaten zijn toestemming te vragen voor de ondertekening van het addendum van 2013. De Raad had de Commissie immers alleen gemachtigd om daarover onderhandelingen te voeren. Door aldus te handelen heeft de Commissie zich de bevoegdheid toegeëigend om te beslissen over het beleid van de Unie, en is zij tevens voorbij gegaan aan de bevoegdheden van de lidstaten.

Unierecht

Verdrag betreffende de Europese Unie

6. Artikel 4, lid 1, VEU verwijst naar het beginsel van bevoegdheidstoedeling als bedoeld in artikel 5 VEU. Volgens artikel 5, lid 2, „handelt de Unie enkel binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten."

7. Krachtens het beginsel van loyale samenwerking, zoals neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU, „respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien"; de lidstaten „treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren" en „vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen".

8. 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."

9. Volgens artikel 15, lid 1, VEU geeft „[d]e Europese Raad [...] de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt [hij] de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten".

10. Artikel 16, lid 1, VEU luidt: „De Raad oefent samen met het Europees Parlement de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Hij oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uit." Volgens artikel 16, lid 3, VEU besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, tenzij in de Verdragen anders is bepaald. Artikel 16, lid 6, derde alinea, VEU bepaalt: „De Raad Buitenlandse Zaken werkt het externe optreden van de Unie uit volgens de door de Europese Raad vastgestelde strategische lijnen en zorgt voor de samenhang in het optreden van de Unie."

11. Artikel 17, lid 1, VEU bepaalt: „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." Tevens zorgt zij „voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen".

12. De artikelen 21 VEU en 22 VEU bevatten de algemene bepalingen inzake het externe optreden van de Unie (hoofdstuk 1 van titel V van het VEU). In artikel 21, lid 1, VEU zijn de beginselen geformuleerd waarop het internationaal optreden van de Unie berust. Overeenkomstig artikel 21, lid 3, tweede alinea, VEU ziet de Unie toe op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden en tussen het externe optreden en het beleid van de Unie op andere terreinen. De Raad en de Commissie dragen zorg voor deze samenhang en werken daartoe samen. Artikel 22, lid 1, VEU bepaalt dat de Europese Raad op basis van de in artikel 21 VEU vermelde beginselen en doelstellingen de strategische belangen en doelstellingen van de Unie vaststelt. De desbetreffende besluiten van de Europese Raad hebben betrekking op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en op andere onderdelen van het externe optreden van de Unie en worden uitgevoerd volgens de in de Verdragen neergelegde procedures.

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

13. Volgens artikel 1, lid 1, VWEU regelt het VWEU „de werking van de Unie en bepaalt [het] de gebieden, de afbakening en de voorwaarden van uitoefening van haar bevoegdheden".

14. In artikel 2, lid 1, VWEU zijn de gevolgen vastgelegd van de exclusieve bevoegdheid die op een bepaald gebied is toebedeeld aan de Unie: „alleen de Unie [kan] wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen, en [...] de lidstaten [kunnen] zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie gemachtigd zijn of ter uitvoering van de handelingen van de Unie".

15. Voor gevallen waarin sprake is van een gedeelde bevoegdheid bepaalt artikel 2, lid 2, VWEU dat „de Unie en de lidstaten wetgevend [kunnen] optreden en juridisch bindende handelingen [kunnen] vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend [en] [...] oefenen hun bevoegdheid weer uit voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen."

16. Overeenkomstig artikel 2, lid 6, VWEU worden „de omvang en de voorwaarden voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie [...] geregeld door de bepalingen van de Verdragen over ieder van die gebieden".

17. Artikel 7 VWEU (in titel II, „Algemeen toepasselijke bepalingen") luidt: „De Unie ziet toe op de samenhang tussen haar verschillende beleidsmaatregelen en optredens, rekening houdend met het geheel van haar doelstellingen en met inachtneming van het beginsel van bevoegdheidstoedeling."

18. Artikel 205 VWEU bepaalt: „Het internationaal optreden van de Unie berust, voor de toepassing van dit deel[3], op de beginselen en is gericht op de doelstellingen van, en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk 1 van titel V van het [VEU]."[4]

19. Artikel 216 VWEU, dat is opgenomen in titel V van het vijfde deel betreffende „internationale overeenkomsten", luidt als volgt:

„1. De Unie kan een overeenkomst met een of meer derde landen of internationale organisaties sluiten wanneer de Verdragen daarin voorzien of wanneer het sluiten van een overeenkomst ofwel nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, of wanneer daarin bij een juridisch bindende handeling van de Unie is voorzien of wanneer zulks gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.

3 — Namelijk het vijfde deel van het VWEU betreffende het „extern optreden van de Unie".

4 — Zie hierboven, punt 12.

2. De door de Unie gesloten overeenkomsten zijn verbindend voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten."

20. Artikel 218 VWEU regelt de procedure voor het onderhandelen over en het sluiten van internationale overeenkomsten.[5] De Raad „verleent machtiging tot het openen van de onderhandelingen, stelt de onderhandelingsrichtsnoeren vast, verleent machtiging tot ondertekening en sluit de overeenkomsten" (artikel 218, lid 2, VWEU). In het bijzonder stelt de Raad op voorstel van de onderhandelaar „een besluit vast waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst en, in voorkomend geval, in afwachting van de inwerkingtreding, tot de voorlopige toepassing ervan" (artikel 218, lid 5, VWEU) alsook „een besluit houdende sluiting van de overeenkomst" (artikel 218, lid 6, VWEU).

21. Overeenkomstig de eerste alinea van artikel 263 VWEU gaat het Hof van Justitie van de Europese Unie de wettigheid na van met name „de wetgevingshandelingen, van de handelingen van [...] de Commissie [...], 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". De tweede alinea van die bepaling voegt daaraan toe dat het Hof te dien einde bevoegd is „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".

22. Indien een dergelijk beroep gegrond is, is het Hof overeenkomstig artikel 264 VWEU gehouden de betwiste handeling nietig te verklaren. De tweede alinea van dat artikel luidt echter dat het Hof „zo het dit nodig oordeelt, [bepaalt] welke gevolgen van de vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd".

23. Artikel 278 VWEU bepaalt dat een bij het Hof ingesteld beroep weliswaar geen schorsende werking heeft, maar dat het Hof, indien het van oordeel is dat de omstandigheden zulks vereisen, opschorting van de uitvoering van de bestreden handeling kan gelasten.

24. Volgens artikel 279 VWEU kan het Hof „in zaken welke bij dit college aanhangig zijn gemaakt, de noodzakelijke voorlopige maatregelen gelasten".

Voorgeschiedenis van het geding en bestreden besluit

MvO van 2006

25. Zwitserland heeft op grond van een aantal bilaterale overeenkomsten toegang tot de interne markt. De tweede ronde van de onderhandelingen over die overeenkomsten viel samen met de uitbreiding van de Unie in 2004.

26. Tijdens haar vergadering van 10 maart 2003 heeft de Groep Europese Vrijhandelsassociatie (hierna: „Groep EVA") – een voorbereidende instantie van de Raad – zich met het oog op beoogde onderhandelingen met Zwitserland gebogen over een aanbeveling van de Commissie voor een besluit van de Raad waarbij de Commissie werd gemachtigd onderhandelingen te openen over de aanpassing van een aantal gemengde overeenkomsten in verband met de uitbreiding. Die aanbeveling had tevens betrekking op onderhandelingen over een overeenkomst betreffende een financiële bijdrage aan de economische en sociale cohesie in de uitgebreide Unie. Die overeenkomst kwam tot stand in de vorm van het MvO van 2006.

5 — Zie ook artikel 207 VWEU inzake meer specifieke procedures voor de onderhandelingen over en de sluiting van internationale overeenkomsten op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

27. Op 24 maart 2003 besloot de Groep EVA om aan het Comité van permanente vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten bij de Europese Unie (hierna: „Coreper") de aanbeveling te doen de Raad, en waar nodig de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen (hierna: „lidstaten, in het kader van de Raad bijeen") [6], te verzoeken een ontwerpbesluit aan te nemen waarbij de Commissie zou worden gemachtigd om namens de (toenmalige) Europese Gemeenschap en haar lidstaten onderhandelingen te voeren over onder meer een overeenkomst met Zwitserland betreffende een financiële bijdrage aan de economische en sociale cohesie in de uitgebreide Unie. Volgens het ontwerpbesluit diende de Commissie de onderhandelingen te voeren in overeenstemming met de aan het ontwerpbesluit gehechte richtsnoeren en in overleg met de Groep EVA. In die onderhandelingsrichtsnoeren was vastgelegd dat Zwitserland, als tegenprestatie voor vrije toegang tot de uitgebreide interne markt, net als Noorwegen, IJsland en Liechtenstein een financiële bijdrage diende te leveren aan de economische en sociale cohesie in de uitgebreide Unie, waarbij rekening moest worden gehouden met de specifieke situatie van Zwitserland. Noch in het ontwerpbesluit noch in de onderhandelingsrichtsnoeren was bepaald door wie de uit de onderhandelingen resulterende tekst zou moeten worden ondertekend. De onderhandelingsrichtsnoeren bevatten de, wellicht optimistische, instructie dat de onderhandelingen over de overeenkomst vóór de uitbreiding in 2004 moesten zijn voltooid.

28. In april 2003 machtigde de Raad de Commissie onderhandelingen met Zwitserland aan te gaan.

29. Op de top EU-Zwitserland van 19 mei 2004 toonde de Europese Unie zich verheugd over het aanbod van Zwitserland om een bijdrage te leveren aan de economische en sociale cohesie in de uitgebreide Unie. In een document van het Coreper dat is opgenomen in de bijlage bij het verzoekschrift van de Raad in deze procedure, wordt vermeld dat de Raad die bijdrage heeft aanvaard in het kader van een omvattend akkoord dat tot de afsluiting van een omvangrijke onderhandelingsronde over negen sectorale overeenkomsten leidde.

30. Tussen november 2004 en mei 2005 hebben de Unie en Zwitserland onderhandelingen gevoerd over het MvO van 2006, dat acht „richtsnoeren" omvat (de tekst van dat MvO is gehecht aan het bestreden besluit).

31. Volgens richtsnoer 1 diende de Zwitserse Bondsraad met de betrokken landen onderhandelingen te voeren over de voorwaarden van een bijdrage van Zwitserland ten belope van één miljard CHF over een periode van vijf jaar, ingaande op de datum van goedkeuring van de desbetreffende middelen door het Zwitserse parlement. De verdeling van dat bedrag over de betrokken lidstaten is aangegeven in richtsnoer 2, waarin tevens wordt vermeld dat de bijdrage van Zwitserland kon worden gebruikt ter financiering van regionale en nationale projecten en programma's alsook projecten en programma's waarbij meerdere begunstigde lidstaten zijn betrokken. Richtsnoer 3 heeft betrekking op de herziening van de situatie na twee en na vier jaar. Bij richtsnoer 4 zijn de financieringsrichtsnoeren en de voor steun in aanmerking komende actiegebieden vastgesteld. Richtsnoer 5, inzake informatie en coördinatie, betreft de interactie tussen de Bondsraad en de Commissie bij de tenuitvoerlegging van de bijdrage van Zwitserland. Dit richtsnoer bepaalt daarnaast dat, waar gepast, projecten en programma's in samenwerking met andere lidstaten konden worden uitgevoerd en konden worden gefinancierd met middelen uit de (toenmalige) communautaire instrumenten. Volgens richtsnoer 6 diende de Bondsraad projecten en programma's te selecteren in overleg met de begunstigde lidstaten. Richtsnoer 7 heeft betrekking op de uitvoering van projecten en programma's. Richtsnoer 7, onder b), bepaalt dat de bijdrage van Zwitserland zou worden geleverd in de vorm van giften en concessionele financiële instrumenten en niet aan Zwitserland hoefde te worden terugbetaald. Tot slot bepaalt

6 — In de Engelstalige versies van documenten die van belang zijn in verband met de voorgeschiedenis van deze zaak, is zowel sprake van „Representatives of the Governments of the Member States acting within the Council" (vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, handelend in het kader van de Raad) als van „Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council" (vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen). Het is niet duidelijk of de auteurs van die documenten aan deze formuleringen verschillende betekenissen hebben gehecht.

richtsnoer 8 (getiteld „Tenuitvoerlegging van de Zwitserse bijdrage") dat de Bondsraad het Zwitserse parlement zou voorstellen middelen ten belope van één miljard CHF goed te keuren voor de tenuitvoerlegging van de bijdrage van Zwitserland (vanaf 2006) en dat de met de lidstaten te sluiten overeenkomsten in overeenstemming moesten zijn met de in het MvO van 2006 vastgestelde richtsnoeren. Een bijlage [7] bij het MvO van 2006 bevat een algemene beschrijving van de inhoud van die bilaterale raamovereenkomsten.

32. In zijn verzoekschrift verklaart de Raad dat de partijen zijn overeengekomen dat het MvO van 2006 (op grond van interne beletselen aan Zwitserse zijde) alleen politieke, niet-verbindende toezeggingen zou bevatten en dat die intentie tot uitdrukking moest komen in de vorm en de tekst van de overeenkomst. De Commissie bevestigt dat zij beoogde een juridisch niet-bindende overeenkomst te ondertekenen.

33. Op 20 oktober 2005 diende de Commissie een voorstel in voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het sluiten, namens de (toenmalige) Europese Gemeenschap, van het MvO van 2006 op grondslag van artikel 159, derde alinea, EG en artikel 300, leden 2 en 3, EG (betreffende economische en sociale cohesie respectievelijk het sluiten van internationale overeenkomsten). Op 8 februari 2006 werden de vorm en de inhoud van de te ondertekenen tekst door het Coreper vastgesteld nadat daarover in onderhandelingen met de Groep EVA onderlinge overeenstemming was bereikt.

34. Op 14 februari 2006 verzocht het Coreper de Raad zijn goedkeuring te hechten aan de tekst van conclusies van de Raad en van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen. In die conclusies werd verwezen naar het aanbod van Zwitserland van 19 mei 2004, werden de betrokken lidstaten verzocht om in het licht van bepaalde richtsnoeren met Zwitserland overeenkomsten te sluiten over de „modaliteiten" van de bijdrage van Zwitserland, werd de voorzitter van de Raad opgedragen het MvO van 2006 te ondertekenen en werd de Commissie gemachtigd om, in het kader van zowel de bilaterale overeenkomsten als het MvO van 2006, taken te verrichten op het gebied van informatieverstrekking, coördinatie en toezicht. Die conclusies vermeldden dat de Commissie zich bereid had verklaard die taken op zich te nemen en voornemens was de overeenkomst te bevestigen door het MvO van 2006 eveneens te ondertekenen. De Raad voert aan dat het MvO van 2006 destijds geacht werd onder de gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten te vallen.

35. Op 27 februari 2006 werd het MvO van 2006 naar behoren ondertekend „voor de Zwitserse Bondsraad", „voor het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie" en „voor de Europese Commissie". [8]

Addendum van 2008

36. Op 20 december 2006 hebben de Raad en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, conclusies aangenomen waarbij de voorzitter van de Raad en de Commissie werden gemachtigd tot het voeren van onderhandelingen over het addendum van 2008. Volgens paragraaf 3 van deze conclusies werd de voorzitter van de Raad opgedragen om, bijgestaan door de Commissie, de nodige besprekingen met de Zwitserse Bondsraad te beginnen met het oog op een zo spoedig mogelijke aanpassing van het MvO van 2006.

37. Bij verdere conclusies, van 14 mei 2008, werd de voorzitter van de Raad gemachtigd het addendum van 2008 te ondertekenen en werden de Commissie soortgelijke beheerstaken opgedragen als bij het MvO van 2006. Het addendum van 2008 zou op dezelfde wijze evenmin juridisch bindend zijn en bevatte slechts politieke toezeggingen. De Commissie zou ook het addendum van 2008 ondertekenen, op dezelfde gronden waarop reeds het MvO van 2006 door haar was ondertekend.

7 — Een verdere bijlage bevat een verklaring van Portugal en Griekenland inzake de bijdrage van Zwitserland.

8 — Op 20 december 2007 sloot Zwitserland raamovereenkomsten met de tien lidstaten die in 2004 tot de Unie zijn toegetreden.

38. Op 25 juni 2008 werd het addendum van 2008 ondertekend „voor de Zwitserse Bondsraad", „voor het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie" en „voor de Europese Commissie".

Addendum van 2013 en bestreden besluit

39. Op 20 december 2012 hebben de Raad en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, opnieuw conclusies aangenomen waarbij de Commissie werd gemachtigd om, in nauwe samenwerking met het voorzitterschap van de Raad, de nodige onderhandelingen aan te gaan over de aanpassing van de bijdrage van Zwitserland in het licht van de toetreding van Kroatië (hierna: „de conclusies van 2012"). Zij verzochten de Commissie de Groep EVA geregeld te raadplegen over de voortgang van die besprekingen.

40. Op 17 december 2012 stelde de Commissie een in de notulen van het Coreper op te nemen verklaring op met de volgende bewoordingen:

„De conclusies over [een bijdrage van Zwitserland] ten gunste van Kroatië vormen een beleidsbeslissing in de zin van artikel 16 [VEU]. Bij artikel 16 worden de Raad beleidsbepalende taken verleend. Dientengevolge moeten de conclusies worden beschouwd als beleidsbeslissing van de Raad, en niet van de lidstaten.

De Commissie neemt nota van de beleidsbeslissing van de Raad en geeft op deze basis gevolg aan het verzoek om namens de Unie besprekingen met Zwitserland te beginnen. De Commissie herinnert in dit verband aan haar standpunt in de zaken C-28/12 en C-114/12[9], die aanhangig zijn bij het Hof van Justitie."[10]

41. Nadat de Europese Dienst voor extern optreden (hierna: „EDEO"), die de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid bijstaat, de Groep EVA had meegedeeld dat de besprekingen met Zwitserland met succes waren afgerond, kondigden de leden van de Groep EVA aan dat zij de resultaten ervan ter goedkeuring zouden voorleggen aan hun respectieve nationale regeringen. In augustus 2013 vonden geen zittingen van de werkgroep plaats. De Raad verklaart dat de Zwitserse onderhandelaars zich in informele e-mailcorrespondentie tussen de onderhandelende partijen hadden gebaseerd op een versie van het addendum waarin de voorzitter van de Raad als een van de ondertekenaars werd genoemd.

42. Op 3 oktober 2013 stelde de Commissie het bestreden besluit vast waarbij het addendum van 2013 werd goedgekeurd en de voor externe betrekkingen verantwoordelijke vicevoorzitter (dat wil zeggen de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid) en de voor regionaal beleid bevoegde commissaris werden gemachtigd het namens de Unie te ondertekenen. De

9 — De zaken zijn inmiddels niet meer aanhangig: zie de arresten in de zaken Commissie/Raad, C-28/12, EU:C:2015:282, en Commissie/Raad, C-114/12, EU:C:2014:2151. In zijn arrest in zaak C-28/12 oordeelde het Hof dat een besluit niet in overeenstemming is met artikel 218, leden 2, 5 en 8, VWEU en, bijgevolg, artikel 13, lid 2, VEU, indien het i) twee verschillende handelingen samenvoegt, namelijk enerzijds een handeling betreffende de ondertekening van de betrokken overeenkomsten namens de Unie en de voorlopige toepassing van die overeenkomsten door deze laatste, en anderzijds een handeling betreffende de voorlopige toepassing van die overeenkomsten door de lidstaten, zonder dat kan worden onderscheiden welke handeling de wil van de Raad weergeeft en welke handeling de wil van de lidstaten, en ii) is vastgesteld in het kader van een procedure die zonder onderscheid onderdelen van het bij de Raad berustende besluitvormingsproces en intergouvernementele onderdelen bevatte (zie de punten 49 en 51). In zaak C-114/12 (waarover het Hof eerder uitspraak deed dan over zaak C-28/12) oordeelde het Hof dat het eerste middel gegrond was en dat de andere door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde middelen (met betrekking tot soortgelijke handelingen waarbij de Raad en de lidstaten betrokken waren) niet hoefden te worden onderzocht (zie punt 104).

10 — In haar verweer in de onderhavige procedure neemt de Commissie het standpunt in dat de Raad zich niet tegelijkertijd kan beroepen op zijn eigen autonomie én op die van zijn procedures in de interactie met de lidstaten, en dat de Raad zijn rol als Unie-instelling lijkt te verwarren met die van de lidstaten.

Commissie heeft de Raad en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, hiervoor niet vooraf om toestemming verzocht. Het bestreden besluit noemt artikel 17 VEU als rechtsgrondslag ervoor. Het bestreden besluit werd op de dag van vaststelling informeel ter kennis gebracht van de Raad en toegezonden aan de Zwitserse overheid.

43. Het bestreden besluit omvat acht overwegingen, één artikel en een bijlage waarin het addendum van 2013 is opgenomen.

44. In dit verband zijn de volgende elementen van het bestreden besluit van belang: overweging 2 verwijst naar het standpunt van de Raad (ingenomen in zijn conclusies van 2012) om met Zwitserland onderhandelingen te voeren over een bijdrage van Zwitserland ten gunste van Kroatië en om de Commissie te verzoeken onderhandelingen ter zake te openen. In overweging 3 wordt verwezen naar de (in de notulen van het Coreper op te nemen) verklaring van de Commissie dat de conclusies van 2012 moesten worden beschouwd als beleidsbeslissing van de Raad in de zin van artikel 16 VEU en dat zij op die basis gevolg had gegeven aan het verzoek om namens de Unie besprekingen met Zwitserland te beginnen. Overeenkomstig overweging 5 is het voorgestelde addendum gebaseerd op het in de conclusies van 2012 verwoorde standpunt van de Unie, dat op zijn beurt op het MvO van 2006 en het addendum van 2008 teruggaat. Volgens dat standpunt steunde de Unie Kroatië in zijn wens om in aanmerking te komen voor een bijdrage van Zwitserland. Volgens overweging 6 weerspiegelt het voorgestelde addendum, in lijn met het standpunt van de Unie, de toezegging van Zwitserland om met Kroatië onderhandelingen te voeren met het oog op een overeenkomst over een bijdrage van Zwitserland, vast te stellen op dezelfde basis als de toewijzingen aan de eerdere begunstigden en te berekenen naar rato van de oorspronkelijke bijdrage van Zwitserland. In overweging 7 wordt benadrukt dat het voorgestelde addendum geen gevolgen heeft voor de begroting van de Unie. Volgens overweging 8 doet het voorgestelde addendum voor geen van beide partijen bindende of juridische verplichtingen uit hoofde van nationaal of internationaal recht ontstaan en is het daartoe ook niet bedoeld is.

45. Het enige artikel van het bestreden besluit bepaalt dat de Commissie haar goedkeuring hecht aan het addendum van 2013 en de voor externe betrekkingen verantwoordelijke vicevoorzitter, in zijn hoedanigheid van vicevoorzitter van de Commissie, en het voor regionaal beleid bevoegde Commissielid machtigt het addendum namens de Unie te ondertekenen.

46. Het addendum van 2013 voorziet in ondertekening ervan door die leden van de Commissie „voor de Europese Unie” en door de Zwitserse Bondsraad „voor de Zwitserse Bondsstaat”. Het addendum omvat een inleidende zin en drie paragrafen.

47. Volgens paragraaf 1 zegt de Zwitserse Bondsraad toe met Kroatië onderhandelingen te voeren over de voorwaarden van een bijdrage van Zwitserland ten belope van 45 miljoen CHF (bovenop de in richtsnoer 1 van het MvO van 2006 vastgestelde bijdrage), gerekend over een periode van vijf jaar, ingaande op de datum van goedkeuring van deze middelen door het Zwitserse parlement. Voorts is de Zwitserse Bondsraad voornemens zich tot 31 mei 2017 tot die bijdrage te verbinden.[11] Overeenkomstig paragraaf 2 (tenuitvoerlegging van de aanvullende bijdrage van Zwitserland) zegt de Zwitserse Bondsraad toe het Zwitserse parlement voor te stellen extra middelen ten belope van één miljard CHF goed te keuren, vanaf 2014. Paragraaf 3 bepaalt dat de overige, in het MvO van 2006 en de bijlage daarbij vastgestelde richtsnoeren van overeenkomstige toepassing zijn.

48. Volgens de Commissie heeft zij tijdens zittingen van de Groep EVA op 15 en 23 oktober 2013 verdere informatie verstrekt en haar standpunt bekrachtigd. De juridische dienst van de Raad en de lidstaten hebben bezwaren geuit tegen de handelwijze van de Commissie, met name tegen het feit dat zij de Raad niet om goedkeuring van de resultaten van de onderhandelingen had verzocht en de

11 — Dat wil zeggen voordat de Zwitserse rechtsgrondslag daarvoor komt te vervallen (de federale wet van 24 maart 2006 inzake samenwerking met de Oost-Europese landen).

bevoegdheden van de lidstaten niet had geëerbiedigd. Naar aanleiding hiervan heeft het voorzitterschap aan de Raad en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, ontwerpconclusies toegezonden waarbij zij de resultaten van de besprekingen formeel zouden goedkeuren tijdens de bijeenkomst van de Raad op 19 november 2013 (een datum waarvan de Commissie volgens de Raad op de hoogte was). De Raad verklaart dat de EDEO tijdens de zitting van 23 oktober 2013 te kennen heeft gegeven dat de Commissie niet akkoord ging met die conclusies.

49. Tijdens haar zitting van 31 oktober 2013 besloot de Groep EVA een reeks ontwerpconclusies uit te werken en aan de Raad en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, voor te leggen waarin was aangegeven dat het addendum van 2013 diende te worden ondertekend door de Zwitserse Bondsraad, het voorzitterschap van de Raad en de Commissie, en dat de Commissie dezelfde rol zou toekomen als in het kader van het MvO van 2006 en het addendum van 2008. Tijdens een vergadering op de dag daarvoor stelden vertegenwoordigers van de EDEO het voorzitterschap van de Raad op de hoogte van het feit dat de Commissie voornemens was het in die conclusies omschreven mandaat af te wijzen.

50. Op 7 november 2013 ondertekende de commissaris voor Regionaal beleid het addendum van 2013 namens de Unie. Hij deed dit op basis van het bestreden besluit en zonder voorafgaande toestemming van de Raad. De dag daarop zond hij het ondertekende addendum van 2013 vergezeld van een begeleidend schrijven toe aan de Zwitserse overheid.

51. Op 19 november 2013 namen de Raad en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, een standpunt aan inzake het bestreden besluit, nadat zij een schriftelijke mededeling van de juridische dienst van de Raad hadden ontvangen over de correcte procedure voor de goedkeuring van met derde landen en internationale organisaties overeengekomen instrumenten die niet bedoeld zijn juridisch bindend te zijn, maar politieke toezeggingen van de Unie bevatten. Op 9 december 2013 nam de Raad een standpunt aan waarin hij zich verzette tegen de wijze waarop de Commissie in deze aangelegenheid en in soortgelijke situaties had gehandeld.

52. Op 30 juni 2015 ondertekenden Zwitserland en Kroatië een bilaterale raamovereenkomst over de tenuitvoerlegging van het samenwerkingsprogramma tussen Zwitserland en Kroatië voor het terugdringen van de economische en sociale verschillen in de uitgebreide Europese Unie.

Grieven en procedure

53. Het beroep van de Raad tot nietigverklaring van het bestreden besluit is gebaseerd op artikel 263 VWEU en omvat twee middelen. Met zijn eerste middel voert de Raad aan dat de Commissie inbreuk heeft gemaakt op de in artikel 13, lid 2, VEU vastgelegde bevoegdheidsverdeling en daarmee op het beginsel van het institutionele evenwicht. In het kader van het tweede middel betoogt de Raad dat de handelwijze van de Commissie die heeft geleid tot[12] de vaststelling van het bestreden besluit en de ondertekening van het addendum van 2013, indruist tegen het beginsel van loyale samenwerking als neergelegd in artikel 13, lid 2, VEU. Ofschoon de Raad dus om nietigverklaring van het bestreden besluit verzoekt, vraagt hij het Hof vast te stellen dat de gevolgen van het besluit worden gehandhaafd tot de vervanging ervan. Tevens verzoekt hij het Hof de Commissie te verwijzen in de kosten.

54. De Commissie verzoekt het Hof het beroep te verwerpen. Zij betoogt dat het bestreden besluit is vastgesteld met volledige inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden die in de Verdragen aan de instellingen zijn toegedeeld en dat zij geheel in overeenstemming met het beginsel van loyale samenwerking heeft gehandeld. De Commissie verzoekt het Hof tevens de Raad te verwijzen in de kosten.

12 — Zie evenwel ook hierna, punt 118.

55. De Raad heeft het Hof krachtens artikel 60, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering verzocht de zaak toe te wijzen aan de Grote kamer.

56. Naast de memories van de Raad en de Commissie heeft het Hof schriftelijke opmerkingen ontvangen van de Duitse, de Finse, de Franse, de Griekse, de Hongaarse, de Litouwse, de Poolse en de Tsjechische regering alsmede van de regering van het Verenigd Koninkrijk, die allen zijn toegelaten tot interventie. Ter terechtzitting op 2 juni 2015 hebben de partijen en voornoemde interveniënten, met uitzondering van de Finse, de Hongaarse, de Litouwse en de Poolse regering, pleidooi gehouden. Alle interveniënten ondersteunen het beroep van de Raad.

Analyse

Ontvankelijkheid

57. Mijns inziens moet allereerst worden nagegaan welke handelingen vatbaar zijn voor toetsing krachtens artikel 263 VWEU. Vaststaat dat het bestreden besluit een handeling van de Commissie is [13], hoewel het inmiddels misschien niet meer duidelijk is wat dit vereiste in artikel 263 VWEU precies inhoudt. [14] Of dat besluit een handeling is die beoogt rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben, staat evenwel niet zonder meer vast.

58. Er is geen bezwaar gemaakt tegen de ontvankelijkheid van het door de Raad ingediende beroep tot nietigverklaring. Desondanks is het Hof bevoegd ambtshalve te onderzoeken of het bestreden besluit vatbaar is voor beroep krachtens artikel 263 VWEU [15] omdat dit een kwestie is die zijn eigen bevoegdheid betreft, maar het kan zijn beslissing niet baseren op een ambtshalve opgeworpen middel zonder de partijen eerst te hebben verzocht om hun opmerkingen over dat middel kenbaar te maken. [16] Bovendien gaat de beoordeling van de ontvankelijkheid logischerwijs vooraf aan de beoordeling van de gegrondheid van de aangevoerde middelen. [17]

13 — Het bestreden besluit valt onder de categorie „wetgevingshandelingen of andere handelingen van algemene strekking en individuele handelingen”: zie arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 56.

14 — In een recent arrest heeft het Hof ten gronde een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263 VWEU behandeld dat gericht was tegen, zoals het Hof zich uitdrukt, het tenuitvoerleggen door de Commissie van „haar op 5 augustus 2013 geformuleerde voornemen”, door namens de Unie bij het Internationaal Zeerechttribunaal een schriftelijke uiteenzetting in te dienen (arrest Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663, punt 37). Volgens het Hof verwijt de Raad de Commissie in zijn beroep „dat zij [...] de inhoud van de namens de Unie [...] ingediende schriftelijke uiteenzetting niet vooraf ter goedkeuring [heeft voorgelegd] aan de Raad” (punt 38 van het voornoemde arrest). Het Hof moet het beroep van de Raad in die zaak dus ontvankelijk hebben geacht (zie ook hierna, voetnoot 17). Indien dit het geval is, rijzen evenwel vragen met betrekking tot de werkingssfeer van artikel 263 VWEU. Hoe kan worden vastgesteld of de in de laatste alinea van artikel 263 VWEU genoemde termijnen zijn nageleefd wanneer de litigieuze maatregel erin bestaat dat een instelling „haar voornemen ten uitvoer” brengt? Wat wordt er nietig verklaard indien het beroep wordt toegewezen? Is het nog wel noodzakelijk om na te gaan of de maatregel waarin dat voornemen is verwoord, vatbaar is voor toetsing ingevolge artikel 263 VWEU? Hoe ruim moet het begrip „tenuitvoerleggen van een voornemen” worden opgevat? Is het van belang of het om het voornemen gaat van de instelling waartegen beroep is ingesteld? Kan wel beroep worden ingesteld op basis van de procedure van artikel 263 VWEU als de Commissie nalaat een besluit te nemen (in dit geval lijkt eerder artikel 265 VWEU van toepassing te zijn)?

15 — Zie bijvoorbeeld het arrest in de zaak Planet/Commissie, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

16 — Zie bijvoorbeeld de arresten Commissie/Ierland e.a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punt 57, en Planet/Commissie, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

17 — In het arrest Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punt 26, koos het Hof bij zijn bespreking evenwel voor een andere volgorde. Daar ging het Hof niet in op het bezwaar van de Commissie dat de „richtsnoeren voor samenwerking in regelgeving en transparantie”, waarover zij een akkoord met de Verenigde Staten van Amerika had gesloten, noch bindend waren noch rechtsgevolgen teweegbrachten, zodat er volgens haar geen sprake was van een maatregel van de Commissie die vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring. Volgens het Hof hoefde geen uitspraak te worden gedaan over dat bezwaar, omdat de conclusies van de verzoekende partij inhoudelijk moesten worden afgewezen. In andere zaken achtte het Hof het noodzakelijk om de gegrondheid van beroepen te onderzoeken om over de ontvankelijkheid ervan te kunnen beslissen, omdat het die kwesties onlosmakelijk met elkaar verbonden achtte: zie bijvoorbeeld arrest Frankrijk/Parlement, C-237/11 en C-238/11, EU:C:2012:796, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie tevens mijn conclusie in de zaak Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:490, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak. In zijn arrest Raad/Commissie, C-73/14 lijkt het Hof voor een geheel andere aanpak te hebben gekozen volgens welke de onder artikel 263 VWEU vallende handelingen ruimer moeten worden opgevat: zie hierboven, voetnoot 14. Mocht het Hof op het punt van ontvankelijkheid inmiddels inderdaad een minder strikt standpunt innemen in interinstitutionele geschillen waarin het om belangrijke principekwesties gaat, zou het wellicht beter zijn dit uitdrukkelijk kenbaar te maken.

59. Geen van beide partijen heeft in haar schriftelijke memories uiteengezet waarom het bestreden besluit volgens haar al dan niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 263 VWEU. In antwoord op de vragen van het Hof zijn de partijen ter terechtzitting echter wel ingegaan op de vraag in hoeverre het addendum van 2013 ondanks zijn niet-bindende karakter rechtsgevolgen zou kunnen hebben. Die vragen zijn kennelijk relevant voor de beoordeling of de regeling van artikel 218 VWEU van toepassing is, maar ook gezien het feit dat beroep krachtens artikel 263 VWEU alleen kan worden ingesteld tegen handelingen die rechtsgevolgen beogen te hebben. Ik ben derhalve van mening dat de partijen in voldoende mate in de gelegenheid zijn gesteld om te worden gehoord. Het staat het Hof daarom vrij deze bevoegdheidskwestie ambtshalve te onderzoeken.

60. Het Hof dient overeenkomstig artikel 263 VWEU de wettigheid na te gaan van handelingen van de Commissie (anders dan aanbevelingen of adviezen) die beogen rechtsgevolgen ten aanzien van derden te hebben. Een dergelijke toetsing moet mogelijk zijn voor alle handelingen van de Unie-instellingen, ongeacht hun aard of vorm, mits zij beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.[18] Een handeling die als „politiek" van aard wordt aangemerkt, valt dus, mits zij rechtsgevolgen beoogt, niet per se buiten de werkingssfeer van artikel 263 VWEU. Dat is evenmin het geval wanneer de Verdragen geen specifieke voorschriften bevatten over de wijze waarop een bepaalde handeling moet worden vastgesteld.[19]

61. In gevallen waarin de wettigheid wordt betwist van handelingen die in uitoefening van de bevoegdheid van de Unie op internationaal vlak worden vastgesteld, lijkt het Hof verschillende methoden te hebben toegepast om de gevolgen van een handeling te beoordelen. Zo kan een bestreden handeling rechtsgevolgen hebben op grond van de wezenlijke inhoud of de bedoeling van de auteurs ervan.[20] Die gevolgen kunnen betrekking hebben op de interinstitutionele verhoudingen of op de betrekkingen tussen de lidstaten en de Unie-instellingen.[21] Ook kan de handeling ten doel hebben de Unie in staat te stellen deel te nemen aan externe handelingen die rechtsgevolgen creëren waarvan de implicaties voor de instellingen, de lidstaten en het Unierecht moeten worden onderzocht.[22] Zo verklaarde het Hof een beroep tot nietigverklaring van een handeling tot sluiting van een internationale overeenkomst ontvankelijk, aangezien de overeenkomst ten doel had rechtsgevolgen teweeg te brengen[23], wat ook het geval was voor een besluit van de Raad waarbij deze de Commissie een nauwkeurige en gedetailleerde procedure voor de onderhandelingen over een internationale overeenkomst beoogde op te leggen.[24] Hoewel de aanbevelingen van de Internationale Organisatie voor Wijnbouw en Wijnbereiding buiten de werkingssfeer van artikel 263 VWEU vallen en niet volkenrechtelijk bindend zijn, hadden die aanbevelingen volgens het Hof een „beslissende invloed op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt op het gebied van de gemeenschappelijke ordening van de wijnbouwmarkten".[25]

62. Een andere methode lijkt erin te bestaan dat het karakter van het bestreden besluit samen met de aangevoerde middelen wordt beoordeeld. Beroepen krachtens artikel 263 VWEU kunnen onder meer worden ingesteld op grond van onbevoegdheid. Onafhankelijk van de vraag of een handeling rechtsgevolgen heeft, heeft de omstandigheid dat een instelling een handeling vaststelt hoewel de bevoegdheid daartoe volgens de Verdragen bij een andere instelling berust, op zichzelf rechtsgevolgen

18 — Zie arrest Commissie/Raad, C-425/13, EU:C:2015:483, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Dit criterium werd oorspronkelijk vastgesteld in het arrest Commissie/Raad, C-22/70, EU:C:1971:32 (hierna: „arrest AETR"), punt 42.

19 — Deze opvatting lijkt ten grondslag te liggen aan het arrest Commissie/Raad, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — Zie arresten Commissie/Raad, C-425/13, EU:C:2015:483, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Athinaïki Techniki/Commissie, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punt 42.

21 — Zie bijvoorbeeld arrest AETR, punt 55.

22 — Zie bijvoorbeeld arrest AETR, punten 47 en 53.

23 — Arrest Frankrijk/Commissie, C-327/91, EU:C:1994:305, punt 15.

24 — Zie arrest Commissie/Raad, C-425/13, EU:C:2015:483, punt 29. In punt 28 verwees het Hof bovendien naar zijn eerdere vaststelling (in het arrest Commissie/Raad, C-114/12, EU:C:2014:2151, punt 40) dat een op grondslag van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU vastgesteld besluit rechtsgevolgen teweegbrengt. Hoewel het Hof de nadruk legt op de wezenlijke inhoud van de handeling, lijkt het erop dat het de vraag of een handeling al dan niet rechtsgevolgen heeft, beoordeelt op basis van een formeel criterium, namelijk dat van de als rechtsgrondslag genoemde bepalingen.

25 — Arrest Duitsland/Raad, C-399/12, EU:C:2014:2258, punten 63 en 64.

(doordat eerstgenoemde instelling zich de bevoegdheden van laatstgenoemde toe-eigent). Toegepast op de onderhavige zaak zou dit betekenen dat de Commissie met het nemen van haar besluit – dat, zoals de Raad betoogt, op grond van de bepalingen van de Verdragen onder zijn bevoegdheid valt – rechtsgevolgen heeft teweeggebracht in de zin van artikel 263 VWEU.

63. Tot dezelfde conclusie kan worden gekomen wanneer wordt gekeken naar de gevolgen van het bestreden besluit zelf, het voorwerp ervan daaronder begrepen.

64. Het bestreden besluit vormt een handeling waarbij de Commissie haar goedkeuring hecht aan een externe handeling van de Unie in de vorm van een niet-verbindende internationale overeenkomst met een derde land en machtiging verleent tot ondertekening daarvan. De Unie (optredend middels de daartoe bij het bestreden besluit gemachtigde ondertekenaars) trad vervolgens extern op door die overeenkomst te ondertekenen en er aldus mee in te stemmen.

65. Indien het addendum van 2013 een internationale overeenkomst in de zin van artikel 218 VWEU zou zijn (dat wil zeggen een „door volkenrechtelijke subjecten aangegane verbintenis met verbindende kracht, ongeacht de formele kwalificatie ervan”)[26], zou het beroep van de Raad duidelijk zijn gericht tegen een handeling met rechtsgevolgen. Het bestreden besluit zou dan op internationaal vlak de uitdrukking vormen van de instemming van de Unie om volkenrechtelijk gebonden te worden door die overeenkomst.[27] Uit een dergelijke handeling vloeien verplichtingen en rechtsgevolgen voort.[28] Aangezien een internationale overeenkomst beoogt rechtsgevolgen teweeg te brengen, moet omgekeerd, zoals het Hof in zijn arrest Frankrijk/Commissie heeft vastgesteld, de handeling tot sluiting ervan voor de rechter kunnen worden aangevochten.[29] Bovendien zou dan eveneens duidelijk zijn dat het op grond van artikel 218, leden 2 en 6, VWEU aan de Raad is, en niet aan de Commissie, om in te stemmen met de inhoud en machtiging te verlenen tot de ondertekening ervan.

66. Het staat echter buiten kijf dat het addendum van 2013 geen internationale overeenkomst in die zin vormt. Volgens zowel het internationaal recht als het recht van de Unie is de bindende kracht van een overeenkomst inzonderheid afhankelijk van de intentie van de partijen erbij om er volkenrechtelijk door te worden gebonden.[30] Of er sprake is van een dergelijke intentie moet in het bijzonder worden

26 — Arrest Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Artikel 218 VWEU is van toepassing op verdragen in de zin van artikel 2, lid 1, onder a), i), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties van 1986, A/CONF.129/15 (hierna: „Verdrag van Wenen van 1986”): zie arrest Frankrijk/Commissie, C-327/91, EU:C:1994:305, punt 25. Zie ook advies 1/13 van het Hof, EU:C:2014:2303, punt 37.

27 — De instemming van een staat om door een verdrag gebonden te worden, kan overeenkomstig internationaal recht onder meer tot uitdrukking worden gebracht door ondertekening of goedkeuring: zie artikel 11 van het Verdrag van Wenen van 1986 en het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969, United Nations Treaty Series, Vol. 1155, blz. 331 (hierna: „Verdrag van Wenen van 1969”).

28 — Zie artikel 18 van zowel het Verdrag van Wenen van 1986 als het Verdrag van Wenen van 1969.

29 — Arrest Frankrijk/Commissie, C-327/91, EU:C:1994:305, punt 15.

30 — Zie bijvoorbeeld het arrest in de zaak Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punt 42.

vastgesteld aan de hand van de feitelijke bewoordingen van de overeenkomst en van de omstandigheden waarin deze is opgesteld.[31] Daarentegen zijn de benaming en de vorm van een overeenkomst niet van doorslaggevend belang voor de beoordeling of een internationale overeenkomst al dan niet bindend is.[32]

67. In casu weerspiegelen het MvO van 2006 en het addendum van 2013 de uit de onderhandelingen tussen de Unie en Zwitserland voortvloeiende wilsovereenstemming met betrekking tot de politieke toezegging van dit land om met Kroatië te onderhandelen over de voorwaarden van een bijdrage van Zwitserland. De vraag of het daarbij om een unilaterale of tweezijdige toezegging gaat, verandert op zich niets aan het feit dat die toezegging juridisch gezien een niet-bindend karakter heeft. Volgens het addendum van 2013 is Zwitserland „voornemens zich tot 31 mei 2017 tot de bijdrage te verbinden". Tevens zegt de Zwitserse Bondsraad toe onderhandelingen te voeren met Kroatië en het Zwitserse parlement voor te stellen aanvullende middelen goed te keuren. De overige, in het MvO van 2006 en de bijlage daarbij vastgestelde richtsnoeren zijn eveneens van toepassing op de overeenkomst inzake de bijdrage van Zwitserland ten gunste van Kroatië.[33] De overeenkomst tussen Zwitserland en de Unie bestaat dus uit „richtsnoeren", terwijl de toezeggingen van Zwitserland zijn gekleed in bewoordingen die eerder een intentie uitdrukken dan een verplichting (bijvoorbeeld in de vorm van „moet" of „verbindt zich tot"). Bovendien bevat noch het addendum van 2013 noch het MvO van 2006 bepalingen met betrekking tot bijvoorbeeld de inwerkingtreding, ratificatie, registratie of neerlegging ervan of de beslechting van geschillen. Bij elkaar genomen duiden deze elementen er sterk op dat de partijen niet de bedoeling hadden door het addendum van 2013 te worden gebonden.

68. Dezelfde conclusie kan worden getrokken uit de omstandigheden waarin overeenstemming werd bereikt over het addendum van 2013. Overweging 8 van het bestreden besluit luidt dat het voorgestelde addendum voor geen van beide partijen bindende of juridische verplichtingen uit hoofde van het nationaal of internationaal recht doet ontstaan en daartoe ook niet bedoeld is. Dit wordt geschraagd door verslagen die door de Zwitserse Bondsraad zijn opgesteld ten behoeve van het Zwitserse parlement. Dit betekent ook dat geen van beide partijen heeft aanvaard enige verplichting op zich te nemen waarvoor zij krachtens internationaal recht verantwoordelijk kunnen worden gehouden wegens schending ervan.

31 — Zie arrest Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punten 43 en 44, en het arrest van het IGH, Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, I.C.J. Reports 1994, blz. 112, 120-121, punt 23. Wanneer die bewoordingen duidelijk zijn, kunnen partijen niet achteraf aanvoeren dat zij een andere intentie hadden (punt 27 van voornoemd arrest van het IGH).

32 — Zie advies 1/75, EU:C:1975:145, deel A, tweede alinea, en IGH, Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, aangehaald in voetnoot 31, blz. 120-121, punt 23. Het gebruik van de term „memorandum van overeenstemming" („MvO") of „addendum" daarbij is niet van beslissend belang. Zie ook IGH, *South West Africa cases*, Preliminary Objections, I.C.J. Reports 1962, blz. 331. Deze termen kunnen namelijk zowel voor bindende als voor niet-bindende overeenkomsten worden gebruikt. De afdeling Verdragen van de juridische dienst van de Verenigde Naties (Office of Legal Affairs of the United Nations) wijst erop dat de term „MvO" „vaak wordt gebruikt ter aanduiding van internationale instrumenten met een minder formeel karakter dan gewone verdragen of internationale overeenkomsten. Vaak worden in een MvO operationele regelingen vastgelegd die in het kader van een internationale kaderovereenkomst van toepassing zijn. Tevens worden MvO's gebruikt om technische of detailvraagstukken te regelen. [...] Zo sluiten de Verenigde Naties gewoonlijk MvO's met haar lidstaten om vredeshandhavingsoperaties te organiseren of VN-conferenties te beleggen. Dergelijke door de Verenigde Naties gesloten MvO's worden door hen als bindend beschouwd en ambtshalve geregistreerd." United Nations, *Treaty Handbook* (2012), blz. 68. Zie bijvoorbeeld ook Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd edition (Cambridge University Press, 2007), blz. 26, en Gautier, P., „Non-binding Agreements", in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press 2006).

33 — Punt 3 van het addendum van 2013.

69. Het feit dat het addendum van 2013 geen internationale overeenkomst vormt in de zin van artikel 218 VWEU houdt niet automatisch in dat het bestreden besluit niet beoogt rechtsgevolgen teweeg te brengen. De volkenrechtelijke gevolgen van een (al dan niet bindende) overeenkomst moeten worden onderscheiden van de Unierechtelijke gevolgen van de handeling waarbij de (bevoegde) instelling van de Unie instemt met de inhoud en machtiging verleent tot ondertekening ervan. [34]

70. Het addendum van 2013 maakte deel uit van een akkoord in het kader waarvan bindende sectorale overeenkomsten tussen de Unie en Zwitserland werden gesloten en de randvoorwaarden werden vastgesteld voor juridisch bindende bilaterale overeenkomsten tussen Zwitserland en de afzonderlijke begunstigde lidstaten. Op basis van het addendum van 2013 heeft een derde land een parlementair proces ingeleid met het oog op de opening van onderhandelingen met een nieuwe lidstaat van de Unie over een bindende overeenkomst. Op grond van de ondertekening van het addendum, waartoe de Commissie machtiging had verleend, werd de Unie dus gebonden door alle verplichtingen die krachtens internationaal recht uit die ondertekening en de betrekkingen tussen de partijen bij een niet-bindende overeenkomst kunnen voortvloeien.

71. Het bestreden besluit en het ondertekende addendum van 2013 hebben ook rechtsgevolgen ten opzichte van andere Unie-instellingen en de lidstaten. Voor zover de Unie bevoegd was tot ondertekening van een dergelijke overeenkomst met een derde land (ongeacht de vraag welke instelling bevoegd was tot goedkeuring en ondertekening ervan en of het daarbij om een exclusieve of een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid ging) vloeide voor de Unie-instellingen en de lidstaten uit de noodzaak om eenheid in de externe vertegenwoordiging van de Unie te waarborgen en uit het daarmee samenhangende beginsel van loyale samenwerking, dat van toepassing is op de betrekkingen tussen de lidstaten en de Unie en tussen de instellingen van de Unie onderling, de verplichting voort om samen te werken bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, zich te onthouden van handelingen die dat streven in gevaar kunnen brengen, en de samenhang tussen haar verschillende beleidsmaatregelen te verzekeren. [35]

72. Om deze redenen ben ik van mening dat het beroep van de Raad inderdaad is gericht tegen een handeling die vatbaar is voor toetsing krachtens artikel 263 VWEU.

Ten gronde

Opmerkingen vooraf

73. Het Hof wordt eens te meer verzocht zich te buigen over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU-instellingen ten aanzien van een bepaald soort extern optreden van de Unie waarvoor in de Verdragen geen specifieke procedurele regels lijken te zijn vastgesteld. [36] De Raad heeft het Hof in zijn beroep verzocht te bepalen welke Unierechtelijke voorschriften in acht moeten worden genomen opdat de Unie partij kan worden bij een niet-bindende overeenkomst met een derde land.

34 — Er zijn tal van volkenrechtelijke instrumenten die weliswaar geen bindend karakter hebben, maar die volkenrechtelijke subjecten er wel toe kunnen bewegen hun gedrag te wijzigen, zoals uitleggingen door daartoe bevoegde internationale rechterlijke instanties of niet-bindende besluiten van organen van internationale organisaties.

35 — Zie bijvoorbeeld artikel 21, lid 3, VEU en de artikelen 7 VWEU en 205 VWEU.

36 — Zie onder meer ook arresten Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, en Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663.

74. Indien de Commissie aan artikel 17 VEU niet de bevoegdheid kan ontlenen om een overeenkomst als het addendum van 2013 goed te keuren en machtiging te verlenen tot ondertekening ervan, heeft zij zich niet gehouden aan het beginsel van artikel 13, lid 2, VEU en moet het bestreden besluit nietig worden verklaard. Dat zou ook betekenen dat artikel 17 VEU niet de juiste rechtsgrondslag vormt voor het bestreden besluit.

75. Mocht het Hof het eerste middel echter ongegrond verklaren, kan de wettigheid van het bestreden besluit alsnog worden betwist. Dit omdat een handeling als het bestreden besluit gebaseerd moet zijn op de materiële bevoegdheid van de Unie en de juiste rechtsgrondslag moet vermelden. De vraag of de Unie materieel bevoegd is gaat logischerwijs vooraf aan de vraag naar de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen van de Unie met betrekking tot kwesties waarvoor de Unie bevoegd is. Ook gaat die vraag vooraf aan de vraag naar de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten (een vraag waarop de partijen in hun pleidooien zijn ingegaan [37]) en de verplichting om een rechtsgrondslag te vermelden. Bovendien zou het meningsverschil tussen de partijen over de werkingssfeer van de artikelen 16 VEU en 17 VEU wel eens irrelevant kunnen blijken in het licht van de bepalingen waarbij materiële bevoegdheid wordt verleend. Voor zover bij die bepalingen uitdrukkelijk een procedure is vastgesteld inzake het soort handeling dat vereist is om de betrokken bevoegdheid uit te oefenen, is noch artikel 16 VEU noch artikel 17 VEU op zich bepalend voor de vraag welke instelling bevoegd was tot handelen.

76. Het lijkt er dus op dat het Hof uitspraak moet doen over een principekwestie („Wie is er bevoegd tot handelen: de Raad of de Commissie?”), evenwel in omstandigheden waarin die vraag wellicht niet hoeft te worden beantwoord. Het Hof is namelijk *niet* verzocht de wettigheid van het bestreden besluit te toetsen om redenen die te maken hebben met de materiële bevoegdheid van de Unie of met de omstandigheid dat de rechtsgrondslag voor die bevoegdheid niet is genoemd in het besluit. Weliswaar het is mogelijk dat geen van beide partijen er belang bij had deze vragen op te werpen, maar toch doet het beroep van de Raad een aantal preliminaire vragen rijzen met betrekking tot de bevoegdheid van de Unie.

77. Het staat aan het Hof om ambtshalve te onderzoeken of een bepaalde instelling van de Unie tot handelen bevoegd is. [38] Dit geldt temeer voor de bevoegdheid van de Unie zelf. Het gaat hierbij om een constitutioneel vraagstuk dat van grote betekenis is voor het openbaar beleid. Ter terechtzitting heeft het Hof de partijen precies over dit punt vragen gesteld. Geen van de partijen heeft echter antwoord gegeven op de vraag aan welke Verdragsbepalingen de Unie, in overeenstemming met het beginsel van bevoegdheidstoedeling, op het gebied waarop het besluit betrekking heeft de bevoegdheid kon ontlenen om in te stemmen met een MvO en machtiging te verlenen tot ondertekening ervan (geheel afgezien van de vraag of die bepalingen in het bestreden besluit moesten worden vermeld). In plaats daarvan hebben beide partijen zich alleen uitgelaten over de verplichting om een rechtsgrondslag te vermelden. De Commissie betoogde dat het bestreden besluit niet juridisch bindend is, zodat het niet nodig was een (materiële) rechtsgrondslag te vermelden; volgens haar volstond een verwijzing naar artikel 17 VEU. Mocht dit het standpunt van de Commissie zijn, had zij het Hof logischerwijze moeten verzoeken het beroep van de Raad niet-ontvankelijk te verklaren op grond dat er geen sprake was van een voor toetsing vatbare handeling in de zin van artikel 263 VWEU. [39] De Raad was vermoedelijk van opvatting dat het bestreden besluit rechtsgevolgen had (anders zou het geen beroep hebben ingesteld) – en ter terechtzitting gaf hij dit inderdaad als zijn standpunt te kennen –, maar desondanks betoogde hij niet dat het bestreden besluit nietig diende te worden verklaard op grond dat er geen (materiële) rechtsgrondslag in was vermeld. Dientengevolge kan het Hof zich mijns inziens inderdaad niet uitspreken over de bevoegdheid van de Unie of de verplichting om een rechtsgrondslag te vermelden.

37 — Zie hieronder, punten 82-84.

38 — Zie bijvoorbeeld het arrest in de zaak Salzgitter/Commissie, C-210/98 P, EU:C:2000:397, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

39 — De motiveringsplicht geldt voor iedere voor beroep tot nietigverklaring vatbare handeling. Zie arrest Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 42.

78. Partijen hebben niet aan de orde gesteld of de Unie volgens het internationale of het Unierecht partij kan worden bij een niet-bindende overeenkomst. Noch betwisten zij dat de Commissie, als instelling die is belast met de externe vertegenwoordiging van de Unie [40], bevoegd is onderhandelingen over dergelijke overeenkomsten te voeren of dat zij, in beginsel, gerechtigd is deze te ondertekenen. Bovendien lijkt de Raad zelf van opvatting te zijn dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds memoranda van overeenstemming en soortgelijke instrumenten waarbij de Unie politieke toezeggingen doet, en anderzijds administratieve regelingen die de instellingen en organen van de Unie krachtens het beginsel van administratieve autonomie van artikel 335 VWEU in eigen naam kunnen treffen. Voor wat betreft de preliminaire vragen met betrekking tot de bevoegdheden naar internationaal en Unierecht verwijs ik naar de beginselen die ik heb beschreven in mijn conclusie in de gevoegde zaken C-103/12 en C-165/12, Parlement en Commissie/Raad [41].

79. Het standpunt van de Raad met betrekking tot beide middelen komt overeen met het standpunt dat is uiteengezet in een document van de Raad betreffende de sluiting door de Europese Unie van memoranda van overeenstemming, gezamenlijke verklaringen en andere teksten die beleidsvoornemens bevatten, met derde landen en internationale organisaties [42]. Dit document werd opgesteld tegen de achtergrond van de in de ogen van de Raad toenemende tendens van de Commissie om niet-bindende overeenkomsten te sluiten die politieke toezeggingen van de Unie bevatten. In haar pleidooien verwees de Commissie naar haar reactie op dat document, waarin zij betoogde dat het standpunt van de Raad niet in lijn is met het institutionele evenwicht zoals vastgesteld bij de Verdragen en dat zij in haar externe vertegenwoordiging van de Unie de toepasselijke bepalingen van de Verdragen in acht neemt.

80. De vraag of de oorspronkelijke maatregel (dat wil zeggen de conclusies van 2012) waarbij de Raad en de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, machtiging hebben verleend tot het voeren van onderhandelingen over het addendum van 2013, een handeling is die onder artikel 263 VWEU valt en ook anderszins gelegitimeerd is volgens de Verdragen, is (logischerwijze) niet aan de orde voor het Hof. Het zou ook verwonderlijk zijn als de Raad om nietigverklaring van zijn eigen conclusies zou verzoeken. Vermoedelijk heeft de Commissie evenmin belang bij de nietigverklaring ervan. Ik acht het daarom niet noodzakelijk om in te gaan op de bezwaren van de Commissie tegen gemengde handelingen of om de vraag te beantwoorden of de geldigheid van de conclusies van 2012 in het licht van het arrest van het Hof in de zaak C-28/12, Commissie/Raad [43] in twijfel moet worden getrokken.

81. Tot slot bestaat er een zekere onenigheid over de vraag of de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten ten aanzien van het addendum van 2013 al dan niet aan de orde is voor het Hof en ten grondslag ligt aan een middel tot nietigverklaring van het bestreden besluit. Deze kwestie zal ik eerst bespreken.

Bevoegdheden van de Unie en de lidstaten

– Argumenten

82. In het kader van zijn eerste middel geeft de Raad aan de verklaring van de Commissie van 17 december 2012 aldus op te vatten dat zij daarmee tot uitdrukking bracht niet akkoord te gaan met de betrokkenheid van de lidstaten, maar in plaats daarvan wenste te worden gemachtigd door de Raad, handelend overeenkomstig artikel 16 VEU. De Raad voegt daaraan toe dat de Commissie, door het

40 — Zie artikel 17, lid 1, VEU.

41 — EU:C:2014:334, punten 86 en 94-101.

42 — Document 12498/13 (in de bijlage bij het verweerschrift van de Commissie). Dit document gaat niet over instrumenten die alleen administratieve regelingen behelzen met het oog op de praktische samenwerking tussen een instelling of orgaan van de Unie en een derde land of internationale organisatie.

43 — EU:C:2015:282. Zie voetnoot 9 hierboven.

addendum van 2013 zelf te ondertekenen namens de Unie, voorbij is gegaan aan de bevoegdheden van de lidstaten en daarmee inbreuk heeft gemaakt op het beginsel van bevoegdheidstoedeling van artikel 4, lid 1, VEU. Dit argument wordt tevens aangevoerd ter onderbouwing van het tweede middel van de Raad.

83. De Raad erkent dat hij geen afzonderlijk middel aanvoert inzake de gedeelde dan wel exclusieve bevoegdheid van de Unie. Hij betoogt echter dat zijn argumentatie in dezen duidelijk en toereikend is en een essentieel onderdeel van de feitelijke en juridische context vormt waaruit naar voren komt dat de Commissie inbreuk heeft gemaakt op de beginselen van bevoegdheidstoedeling en loyale samenwerking. Volgens de Raad is er op grond van de volgende aspecten sprake van een gedeelde bevoegdheid: i) het gaat om de bijdrage van Zwitserland voor de begunstigde lidstaten; ii) weliswaar gaat het bij de bijdrage van Zwitserland om politieke toezeggingen, maar de bijdragen zelf zijn juridisch vormgegeven in bindende bilaterale overeenkomsten tussen Zwitserland en de afzonderlijke begunstigde lidstaten; iii) niet alle lidstaten komen voor een bijdrage in aanmerking; en iv) de betrokken bedragen worden door Zwitserland als gevolg daarvan rechtstreeks (en niet via de begroting van de Unie) uitgekeerd aan de begunstigde lidstaten. In elk geval betoogt de Raad dat de vraag of er sprake is van een exclusieve of met de lidstaten gedeelde bevoegdheid van de Unie tot ondertekening van het addendum van 2013 niet van invloed is op de te volgen procedure voor de ondertekening ervan, en dat de door de Raad in te stellen beroepen volgens de Verdragen niet beperkt blijven tot beroepen die strekken tot vrijwaring van zijn prerogatieven.

84. De Commissie stelt dat de Raad geen argumenten heeft aangedragen voor zijn bewering dat het MvO van 2006 en de twee addenda onder de gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten vallen, en evenmin een middel met betrekking tot de bevoegdheid van laatstgenoemden heeft aangevoerd. In elk geval staat het aan de lidstaten, en niet aan de Raad, om hun bevoegdheden en prerogatieven te vrijwaren.

– Beoordeling

85. Ik vat de beide door de Raad aangevoerde middelen aldus op dat hij nietigverklaring van het bestreden besluit vordert omdat de Commissie de bevoegdheidsverdeling tussen haar en de Raad niet in acht heeft genomen en zich niet heeft gehouden aan het beginsel van loyale samenwerking, dat in de betrekkingen met de andere instellingen van toepassing is bij de uitoefening van haar bevoegdheden. De Raad heeft erkend geen middel te hebben aangevoerd inzake niet-inachtneming door de Commissie van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten dan wel van de voor de Unie-instellingen en de lidstaten geldende verplichting tot loyale samenwerking. Het verzoek van de Raad tot nietigverklaring van het bestreden besluit stoelt dus op geen van deze beide gronden.

86. Door te stellen dat argumenten inzake gedeelde bevoegdheid tot onderbouwing strekken van een middel of middelen waarop zijn beroep berust, gaat de Raad voorbij aan het onderscheid tussen een argument en een middel. Een middel is een bewering die, mocht zij gegrond blijken, tot gevolg heeft dat de conclusie van de betrokken partij wordt toegewezen.[44] Daarentegen vormt een argument een uiteenzetting of verklaring *waarom* een middel gegrond is en tot het beoogde gevolg moet leiden. Het argument dient dus ter onderbouwing van het middel. In het onderhavige geval verklaren de uitdrukkelijke argumenten van de Raad inzake gedeelde bevoegdheid echter niet *waarom* het bestreden besluit indruist tegen ofwel de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Commissie (eerste middel) ofwel het beginsel van loyale samenwerking dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheden moeten naleven (tweede middel). De Raad erkent zelf dat die argumenten niet van invloed zijn op de procedure. Mijns inziens treffen de argumenten van de Raad inzake gedeelde bevoegdheid daarom geen doel.

44 — Dit volgt a contrario uit bijvoorbeeld het arrest EFMA/Raad, C-46/98 P, EU:C:2000:474, punt 38.

87. In elk geval hebben noch de Raad noch de interveniërende lidstaten hun argumenten inzake gedeelde bevoegdheid gestaafd door de bepalingen van de Verdragen aan te wijzen waarop volgens hen i) de bevoegdheid van de Unie, en ii) de gedeelde aard ervan berusten.

88. Dit betekent niet dat de Verdragen de Raad beletten een middel aan te voeren dat erop gebaseerd is dat een andere instelling de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten niet heeft geëerbiedigd. Volgens vaste rechtspraak is het beroepsrecht van de lidstaten, het Parlement, de Raad en de Commissie waarin artikel 263, tweede alinea, VWEU voorziet, niet gebonden aan de voorwaarde dat een procesbelang kan worden aangetoond. [45] Elk van deze verzoekers kan om nietigverklaring van een onder artikel 263 VWEU vallende handeling verzoeken zonder een dergelijk belang te hoeven aantonen. [46] Mijns inziens volgt daaruit dat elk van die partijen haar beroep kan baseren op een middel dat betrekking heeft op de prerogatieven van een andere partij.

Bevoegdheden van de Raad en de Commissie (eerste middel)

– Argumenten

89. Met zijn eerste middel voert de Raad aan dat de Commissie, door het addendum van 2013 alleen en zonder voorafgaande toestemming van de Raad te ondertekenen namens de Unie, het beleid van de Unie heeft bepaald. Zodoende heeft de Commissie inbreuk gemaakt op het in de eerste volzin van artikel 13, lid 2, VEU neergelegde beginsel van bevoegdheidstoedeling alsook op het beginsel van het institutionele evenwicht. Ook was de Commissie krachtens haar eigen, bij artikel 17 VEU toebedeelde bevoegdheden niet gerechtigd om zonder voorafgaande toestemming van de Raad machtiging tot de ondertekening van dat addendum te verlenen. Overeenkomstig artikel 16 VEU is het aan de Raad om het beleid van de Unie onder meer op het gebied van externe betrekkingen te bepalen. Dientengevolge dient de Raad machtiging tot onderhandelingen te verlenen en goedkeuring te geven voor politieke verbintenissen die de Unie ten aanzien van derde landen en internationale organisaties aangaat. Weliswaar vertegenwoordigt de Commissie het standpunt van de Unie (behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en andere bij de Verdragen bepaalde gevallen), maar zij bepaalt dat standpunt niet inhoudelijk. De Raad betoogt dat beleidsvorming en de uitwerking van het externe optreden van de Unie meer behelzen dan het bepalen van het standpunt van de Unie. Bovendien behoort het openen van onderhandelingen met een derde land of een andere internationale organisatie zelf tot de beleidsvorming. Dit geldt des te meer voor het besluit tot ondertekening van een instrument; door het te ondertekenen betuigt de Unie haar instemming met de inhoud ervan. Aangezien die inhoud niet vooraf bekend is, kan niet worden gesteld dat deze op een vaststaand standpunt berust.

90. In het bijzonder voert de Raad aan dat de Commissie het standpunt van de Unie heeft bepaald door eenzijdig te besluiten om: i) de aangelegenheid te behandelen als een kwestie die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt; ii) de ondertekenaars van het addendum van 2013 zodanig te wijzigen dat het namens de Unie alleen door de Commissie zou worden ondertekend; en iii) machtiging te verlenen tot ondertekening van het addendum van 2013 en zodoende in te stemmen met de inhoud ervan. Wat de eerste twee punten betreft heeft de Commissie tegen de uitdrukkelijk wil van de Raad in gehandeld.

45 — Zie arresten Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 53, en Parlement/Raad, C-355/10, EU:C:2012:516, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

46 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Raad, C-28/12, EU:C:2015:282, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak. De voorwaarde dat een beroep gericht moet zijn op de vrijwaring van de prerogatieven van de verzoekende partij is slechts van toepassing op beroepen uit hoofde van artikel 263, derde alinea, VWEU, namelijk beroepen die worden ingesteld door de Rekenkamer, de Europese Centrale Bank of het Comité van de Regio's.

91. Het feit dat artikel 218 VWEU niet van toepassing is, staat er niet aan in de weg dat de Raad wordt betrokken bij de procedure voor de onderhandelingen over het sluiten van dergelijke overeenkomsten: artikel 218 VWEU is een voortvloeisel van de algemene verdeling van bevoegdheden overeenkomstig de artikelen 16 VEU en 17 VEU.

92. De Raad betoogt verder dat de ondertekende tekst die op 7 november 2013 werd toegezonden aan de Zwitserse overheid, niet identiek is aan de tekst die onderwerp was van overleg binnen de voorbereidende instanties van de Raad, aangezien deze van elkaar verschillen op het punt van de ondertekenaars en de hoedanigheid waarin deze de tekst ondertekenden. Daardoor weerhield Commissie de Raad ervan zijn eigen versie van het addendum van 2013 te ondertekenen en te versturen. Indien hij dit wel had gedaan, zou de Zwitserse overheid twee verschillende versies hebben ontvangen, wat in strijd zou zijn geweest met het beginsel van eenheid in de externe vertegenwoordiging van de Unie (en tevens verklaart waarom de Raad ervan afzag te heronderhandelen over het addendum van 2013).

93. Wat ten slotte het beroep van de Commissie op de haar bij artikel 17, lid 1, VEU toegedeelde uitvoerende en beheerstaken betreft, ziet de Raad niet in, en zet de Commissie niet uiteen, waarom artikel 17, lid 1, VEU, indien dit de bevoegdheid tot ondertekening toekent, niet ook de bevoegdheid tot het openen van onderhandelingen zou toekennen.

94. De Commissie is van mening dat zij bevoegd is niet-bindende instrumenten van politieke aard namens de Unie te ondertekenen voor zover zij een voortvloeisel vormen van een bestaand standpunt van de Unie. De ondertekening is slechts een handeling in het kader van de externe vertegenwoordiging van de Unie met betrekking tot een standpunt dat vooraf is vastgesteld door de Raad. Daarom hoeft de Commissie niet altijd te worden gemachtigd tot het voeren van onderhandelingen over een dergelijk instrument en tot ondertekening van de definitieve versie ervan. De Raad pleit ten onrechte voor een feitelijke toepassing van artikel 218, leden 3 en 5, VWEU.

95. De Commissie brengt in herinnering dat een gemeenschappelijk standpunt niet noodzakelijkerwijs een bepaalde vorm moet hebben om te bestaan.[47] Derhalve kan een standpunt van de Unie ook zijn vastgesteld in de vorm van conclusies van de Raad. In het onderhavige geval kwam het bestreden besluit overeen met het in de conclusies van 2012 vastgestelde standpunt van de Unie inzake de bijdrage van Zwitserland voor Kroatië. De Raad betwist dan ook niet dat de inhoud van het addendum van 2013 met dat standpunt overeenstemt en ziet er dus ook van af nieuwe onderhandelingen te voeren. In de conclusies van 2012 zijn het concrete kader en de werkwijze nauwkeurig vastgelegd, zodat er voor de Commissie geen speelruimte was om nader over deze elementen te onderhandelen. De Raad heeft geen gedetailleerde gegevens, laat staan bewijzen, overgelegd die aantonen dat de Commissie van dat kader zou zijn afgeweken.

96. De ondertekening van het addendum van 2013 was een vorm van externe vertegenwoordiging van de Unie, waarmee de Commissie krachtens artikel 17, lid 1, VEU is belast. Tevens kan de ondertekening in verband worden gebracht met de uitvoerende en beheerstaken van de Commissie in de zin van artikel 17, lid 1, VEU, wat eveneens tot uiting komt in het MvO van 2006 en de addenda van 2008 en 2013. De Commissie acht het standpunt van de Raad verwarrend. Aan de ene kant beweert de Raad dat het begrip „beleidsvorming” meer omvat dan het bepalen van een standpunt van de Unie. Indien dit het geval zou zijn, zou de Commissie binnen het kader van een vaststaand Uniebeleid bredere taken kunnen vervullen. Aan de andere kant stelt de Raad tevens dat de Commissie de Raad op grond van artikel 16, lid 1, VEU vooraf om toestemming voor de ondertekening had moeten verzoeken. De Commissie merkt voorts op dat artikel 17, lid 1, VEU een weerspiegeling vormt van artikel I-26 van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa:

47 — Arrest Commissie/Zweden, C-246/07, EU:C:2010:203, punt 77.

in de context van het in 2003 gevoerde debat over die bepaling binnen de Europese Conventie [48] heeft de Commissie, daarin gesteund door de vertegenwoordigers van een aantal lidstaten, met succes gepleit voor erkenning van haar rol en haar verantwoordelijkheden in de externe vertegenwoordiging van de Unie.

97. De Commissie stelt dat de Raad niet betwist door haar naar behoren te zijn geïnformeerd. In repliek verwijst de Raad voor het eerst naar de informatie die hij heeft ontvangen over de hoogte van de bijdrage in kwestie. De Commissie wijst er evenwel op dat Zwitserland zich consequent op het standpunt heeft gesteld dat de vaststelling van het bedrag van de Zwitserse bijdrage een taak van Zwitserland alleen is. De Commissie werden door de Raad geen bezwaren ter kennis gebracht over de resultaten van de besprekingen met Zwitserland. In zijn verzoekschrift heeft de Raad geen inhoudelijke bezwaren geuit en ook niet kunnen uiten.

98. Hoe dan ook kan is het niet toegestaan dat de Raad pas in repliek bezwaren aanvoert tegen de inhoud van het addendum van 2013 en het verband tussen het addendum en de conclusies van 2012. Dergelijke bezwaren hadden reeds tijdens de bijeenkomsten van de Raad of uiterlijk in het verzoekschrift van de Raad moeten worden geuit. Maar ook al zouden de bezwaren van de Raad ontvankelijk zijn, zij zijn ongegrond. Zij hebben niets te maken met artikel 16 VEU, maar hebben betrekking op het addendum van 2013 in plaats van op de bevoegdheden van de Raad. Voor zover de Raad zich beroept op het vermeende gemengde (Unierechtelijke en intergouvernementele) karakter van de conclusies, wat volgens de Commissie het geval is, biedt het Verdrag geen rechtsgrondslag voor dergelijke gemengde handelingen. Evenmin voorzien de Verdragen bij de ondertekening van het addendum in een rol voor het roulerende voorzitterschap van de Raad. Volgens de Commissie is de redenering van de Raad bovendien zonder betekenis omdat hij geen bezwaar maakt tegen de hoogte van de bijdrage van Zwitserland. De Commissie heeft voor continuïteit gezorgd met de reeds door de Raad vastgestelde aanpak.

– Beoordeling

99. In de eerste volzin van artikel 13, lid 2, VEU komt het beginsel van het institutionele evenwicht tot uitdrukking, dat gebiedt dat elk van de instellingen bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen in acht neemt. [49] Indien de ene instelling inbreuk maakt op de prerogatieven van een andere, komt dit neer op een schending van die bepaling.

100. Is de Commissie in dit geval de haar bij de Verdragen, en inzonderheid bij artikel 17 VEU, toegedeelde bevoegdheden te buiten gegaan en heeft zij mogelijkerwijs inbreuk gemaakt op de prerogatieven die de Raad bij artikel 16 VEU zijn verleend? De gevolgtrekking dat dit het geval is zou volstaan om het bestreden besluit nietig te verklaren.

101. Mijns inziens dient deze vraag bevestigend te worden beantwoord.

102. In een zaak betreffende de bevoegdheid van de Commissie om met de Verenigde Staten van Amerika een akkoord inzake richtsnoeren voor samenwerking in regelgeving en transparantie te sluiten, heeft het Hof geoordeeld dat bij het bepalen van de voorwaarden waaronder een dergelijke handeling kan worden vastgesteld „naar behoren rekening [moet] worden gehouden met de bevoegdheidsverdeling en het institutionele evenwicht dat [de Verdragen op het betrokken gebied hebben] gecreëerd” [50]. Dat betekent dat het feit dat in de Verdragen ten aanzien van een bepaald soort handelingen geen specifieke procedures zijn vastgelegd, niet in de weg staat aan het gebruik van

48 — PB 2004, C 310, blz. 1.

49 — Zie arrest Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

50 — Arrest Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punt 40. Zie ook arrest AETR, C-22/70, EU:C:1971:32, punt 72, en mijn conclusie in de gevoegde zaken Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:334, punten 99 en 100.

dergelijke handelingen in het kader van de externe betrekkingen van de Unie. Het Hof heeft erop gewezen dat zijn arrest „niet aldus [kon] worden uitgelegd als zou het Hof de door de Commissie voorgestane stelling aanvaarden, dat de omstandigheid dat een handeling als de richtsnoeren niet verbindend is, volstaat opdat voornoemde instelling bevoegd is deze handeling vast te stellen” [51]. Terwijl het Hof dus tot de conclusie kwam dat (het huidige) artikel 218 VWEU niet van toepassing was [52], heeft het in die zaak geen positieve vaststelling gedaan inzake de toepasselijke procedures en de respectieve bevoegdheden van de instellingen met betrekking tot de richtsnoeren die in die zaak aan de orde waren.

103. In de onderhavige zaak is artikel 17 VEU de enige rechtsgrondslag die in het bestreden besluit wordt genoemd. Er wordt geen gewag gemaakt van de aan de Unie toebedeelde bevoegdheid om een besluit als het aan de orde zijnde vast te stellen. [53]

104. Het beleid van de Unie wordt geformuleerd op het niveau van de Europese Raad en de Raad. Zonder hun voorafgaand optreden weet de Commissie niet welk beleid van de Unie zij (extern) dient te vertegenwoordigen. De bij artikel 16, lid 1, tweede volzin, VEU aan de Raad verleende bevoegdheid om onder de bij de Verdragen bepaalde [54] voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uit te voeren, betekent dat de Raad het prerogatief toekomt om te bepalen welke handelingen moeten worden genomen of nagelaten om de doelstellingen van het gemeenschappelijk beleid onder de bij de Verdragen, met name het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, bepaalde voorwaarden [55] na te streven. Hij doet dit overeenkomstig artikel 15, lid 1, VEU in het licht van het standpunt van de Europese Raad inzake de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten van de Unie. Deze verhouding wordt bevestigd door artikel 16, lid 6, derde alinea, VEU. De Europese Raad stelt strategische lijnen vast, en de Raad Buitenlandse Zaken werkt het externe optreden van de Unie uit volgens die lijnen.

105. Dienovereenkomstig heeft de Commissie in overeenstemming met artikel 17, lid 1, VEU (onder meer) de taak toe te zien op de toepassing van zowel de Verdragen als de krachtens de Verdragen vastgestelde maatregelen, onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit te oefenen en, behoudens enkele uitzonderingen, voor de externe vertegenwoordiging van de Unie en haar beleid in de externe betrekkingen te zorgen. [56]

106. Voor zover in de context van externe betrekkingen bij artikel 21, lid 2, VEU is vastgelegd dat de Unie een gemeenschappelijk beleid en optreden bepaalt en voert, met de aldaar genoemde doelstellingen, betekent dit dus dat de Europese Raad de strategische belangen en doelstellingen van de Unie in de externe betrekkingen vastlegt [57], dat de Raad het desbetreffende beleid invult en dat de Commissie de maatregelen implementeert waarmee uitvoering wordt gegeven aan dat beleid.

107. Wat de respectieve bevoegdheden precies inhouden, is ten dele afhankelijk van het instrument waarvan de Unie in haar externe optreden gebruikmaakt. Voor sommige instrumenten omschrijven de Verdragen de rollen van de afzonderlijke instellingen in het kader van het externe optreden uitdrukkelijk en bevatten zij de procedure regels inzake de wijze waarop de Unie (en de namens haar handelende instellingen) hierbij dient te worden betrokken. Het meest gangbare voorbeeld hiervoor is artikel 218 VWEU. Anders dan bij het interne optreden van de Unie zijn de instrumenten voor het

51 — Arrest Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punt 40.

52 — Arrest Frankrijk/Commissie, C-233/02, EU:C:2004:173, punt 45.

53 — Zie hierboven, punten 75-77.

54 — Ik heb mijn lezing van de zinsnede „onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden” toegelicht in mijn conclusie in de zaak Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:490, punten 93 en 94.

55 — Arrest Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, punt 50.

56 — Zie ook mijn conclusie in de zaak Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:490, punt 104.

57 — Zie ook artikel 22, lid 1, eerste alinea, VEU. De besluiten van de Europese Raad worden uitgevoerd volgens de in de Verdragen neergelegde procedure (zie artikel 22, lid 1, derde alinea, VEU).

externe optreden van de Unie echter niet beperkt tot die waarin de Verdragen uitdrukkelijk voorzien en waarvoor zij de vorm, de gevolgen en de te nemen procedurele stappen vastleggen.[58] De wijze waarop de Unie als internationale rechtspersoon[59] op internationaal vlak optreedt, wordt veeleer bepaald door zowel het internationale recht als het Unierecht.[60]

108. Elders heb ik aanvaard dat er vanwege het feit dat specifieke voorschriften inzake procedures die de Unie in staat stellen extern op te treden door middel van unilaterale bindende verklaringen, ontbreken, mogelijkerwijs ruimte is om (onderdelen van) artikel 218 VWEU analoog toe te passen.[61] In gevallen waarin de externe maatregel van de Unie *niet* bedoeld is om de Unie (of andere betrokken partijen) te binden, lijkt er echter geen basis voor een dergelijke aanpak te bestaan.

109. In de onderhavige zaak erkent de Commissie dat het aan de Raad stond te beslissen of er onderhandelingen met Zwitserland moesten worden aangegaan met het oog op een overeenkomst inzake een bijdrage van Zwitserland ten gunste van Kroatië, aangezien het hierbij om een beleidsbepalende beslissing ging. Ter terechtzitting heeft de Commissie bevestigd dat zij dergelijke onderhandelingen heeft geopend op basis van de conclusies van 2012. Daaruit volgt dat de Commissie tevens erkent dat artikel 17, lid 1, VEU niet de juiste rechtsgrondslag vormt voor het besluit om onderhandelingen te openen.

110. Ik ben het ermee eens dat het aan de Raad staat de situatie te beoordelen en te beslissen of de Unie onderhandelingen met een derde land dient te openen om een akkoord te bereiken over een aangelegenheid die behoort tot of „verband houdt met" een gebied waarvoor de Unie bevoegd is (ongeacht of het om een exclusieve of gedeelde bevoegdheid gaat) en een besluit te nemen over het na te streven beleid, de te behartigen belangen en eventueel daaraan gestelde beperkingen.

111. Tot de beleidsvorming behoort mijns inziens het besluit dat een doelstelling waarvoor de Unie bevoegd is, kan worden nagestreefd door van een derde land de (al dan niet bindende) toezegging te verkrijgen dat het aan een nieuwe lidstaat een financiële bijdrage zal betalen overeenkomstig een toekomstige bilaterale overeenkomst tussen die twee partijen (waarbij wordt verondersteld dat niet eerder een dergelijk besluit is genomen), en door zodoende deel te nemen aan extern optreden, in de vorm van onderhandelingen en mogelijkerwijs de daarop volgende sluiting van een instrument houdende die toezegging.

112. Wanneer de Raad zijn prerogatief daartoe heeft uitgeoefend door machtiging tot het voeren van onderhandelingen te verlenen, is het vervolgens aan de Commissie om de Unie in overeenstemming met de machtiging van de Raad en het beleid en de belangen van de Unie in de onderhandelingen te vertegenwoordigen. Het oorspronkelijke besluit van de Raad doet echter niet af aan bij artikel 16, lid 1, VEU aan de Raad verleende bevoegdheid om te beslissen of de Unie al dan niet partij dient te worden bij het uit die onderhandelingen voortvloeiende instrument en dit al dan niet dient te ondertekenen.

113. Het is aan de Raad om de inhoud van de overeenkomst en de vorm van het externe optreden te controleren en na te gaan of rekening is gehouden met eventuele beletselen en of de Unie nog steeds behoefte heeft aan die overeenkomst. Deze overwegingen moeten zowel voor de door de Unie te sluiten bindende als niet-bindende overeenkomsten in aanmerking worden genomen. In omstandigheden als die in het onderhavige geval moet de Raad bepalen of de concrete verbintenissen

58 — Daarom is er ook geen equivalent voor de opsomming van bestaande wetgevingsinstrumenten voor het interne optreden van de Unie in artikel 288 VWEU.

59 — Zie artikel 47 VEU.

60 — Zie ook mijn conclusies in de gevoegde zaken Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:334, punt 107, en in de zaak Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:490, punt 94.

61 — Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:334, punten 112-121 en 123. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Duitsland/Raad, C-399/12, EU:C:2014:289, punten 101-114, met betrekking tot de mogelijkheid om artikel 218 VWEU in een andere context toe te passen.

die door de Unie en het derde land in de overeenkomst worden aangegaan, bijdragen tot de verwezenlijking van het nagestreefde doel, of er nog steeds behoefte aan dergelijke verbintenissen bestaat en of de vorm van het externe optreden nog steeds de juiste is, of de Unie bereid is ermee in te stemmen en of zij bereid is de uit het internationaal recht (en het Unierecht) voortvloeiende gevolgen van het externe optreden te aanvaarden. Bijgevolg betekent het enkele feit dat de inhoud van de tot stand gekomen overeenkomst overeenstemt met het door de Raad verleende onderhandelingsmandaat, niet dat de Commissie voorbij kan gaan aan de bevoegdheden van de Raad uit hoofde van artikel 16, lid 1, VEU om te beslissen om al dan niet partij te worden bij een overeenkomst als het addendum van 2013. Ook volgt uit het stilzwijgen van de Raad over de inhoud van het addendum van 2013 niet noodzakelijkerwijs dat hij zijn bevoegdheid heeft uitgeoefend en heeft ingestemd met het besluit om het addendum van 2013 goed te keuren en te ondertekenen.

114. In elk geval komt de inhoud van het addendum van 2013 niet volledig overeen met de conclusies van 2012. In de onderhandelingen over het addendum van 2013 heeft de Commissie keuzes gemaakt en beslissingen genomen. Deze beslissingen hadden moeten worden goedgekeurd door de Raad. De beslissing of de Unie al dan niet dient deel te nemen aan een bepaalde vorm van extern handelen met een bepaalde inhoud en bepaalde politieke en juridische gevolgen voor de Unie (en mogelijkerwijs de lidstaten), behoort niet tot de taak van externe vertegenwoordiging. In casu was in de conclusies van 2012 niet vastgelegd hoe hoog de bijdrage van Zwitserland zou zijn, over welke periode steun zou worden verleend, wanneer de steun zou beginnen en eindigen of in welke mate het MvO van 2006 en de bijlage daarbij van toepassing zouden zijn. In het addendum van 2013 werden die aspecten specifiek ingevuld. Evenmin werd of kon in de conclusies van 2012 van tevoren worden bepaald of het voor de Unie nog wenselijk zou zijn om het uit de onderhandelingen voortvloeiende addendum bij het MvO van 2006 te ondertekenen.

115. Daarom verwerp ik de redenering van de Commissie dat het concrete kader en de werkwijze op zodanige wijze in de conclusies van 2012 waren vastgelegd dat er geen ruimte meer bestond voor daadwerkelijke onderhandelingen door de Commissie. De Raad gaf de Commissie namelijk een aanzienlijke beoordelingsmarge bij de onderhandelingen over de overeenkomst. Hij machtigde de Commissie echter *niet* om zelf te bepalen of het resultaat van de onderhandelingen in overeenstemming was met het beleid van de Unie en in het licht daarvan nog wenselijk was, en dus ook niet om een of meer van haar leden te machtigen het addendum namens de Unie alléén te ondertekenen. Ofschoon de hoogte van de bijdrage unilateraal door Zwitserland werd vastgesteld, was het niettemin aan de Raad om na te gaan of dat bedrag volstond in het licht van het nagestreefde beleid en de bredere context waarin het addendum van 2013 werd vastgesteld. Bovendien vormde het addendum van 2013 niet slechts een verduidelijking of toepassing van de bestaande verbintenissen die in het kader van het MvO van 2006 waren aangegaan. Voor een besluit over het addendum van 2013 was een specifieke beoordeling vereist of er met betrekking tot Kroatië (nog) behoefte bestond aan een bijdrage van Zwitserland en zo ja, onder welke voorwaarden.

116. Evenmin kan de Commissie zich beroepen op het feit dat zij overeenkomstig het MvO van 2006 en de verschillende addenda uitvoerende en beheerstaken op zich heeft genomen, om vervolgens te betogen dat zij gerechtigd was het addendum van 2013 te ondertekenen op grond dat zij krachtens artikel 17, lid 1, VEU met dergelijke taken is belast. Aan het feit op zich dat de Commissie die taken uitoefent, kan zij niet de bevoegdheid ontlenen om overeenkomsten te ondertekenen waarin de toebedeling van die taken in een of meer bepalingen wordt bevestigd.

117. Ik kom tot de slotsom dat het aan de Raad is te beslissen of een niet-bindende internationale overeenkomst met een derde land al dan niet dient te worden goedgekeurd en ondertekend. Ik ben derhalve van mening dat het Hof het eerste middel dient te aanvaarden, aangezien de Commissie de haar bij artikel 17, lid 1, VEU verleende bevoegdheden te buiten is gegaan, zodat het bestreden besluit inbreuk maakt op artikel 13, lid 2, eerste volzin, VEU.

Beginsel van loyale samenwerking (tweede middel)

– Argumenten

118. Met zijn tweede middel voert de Raad aan dat de Commissie met haar handelwijze het in artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU vervatte beginsel van loyale samenwerking heeft geschonden, dat tevens van toepassing is op de verhouding tussen de lidstaten en de instellingen. Ter terechtzitting lichtte de Raad toe dat zijn tweede middel ten dele gericht was tegen de handelwijze van de Commissie die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, maar voornamelijk tegen de handelwijze van de Commissie na de vaststelling ervan.

119. Ten eerste heeft de Commissie volgens de Raad bewust inbreuk gemaakt op de bij artikel 16 VEU aan de Raad verleende bevoegdheden en daardoor het beginsel van het institutionele evenwicht geschonden. Zij is overgegaan tot ondertekening van het addendum van 2013 ondanks *herhaaldelijke* verzoeken van de Raad dit na te laten. De Raad was vóór de vaststelling van het bestreden besluit niet in kennis gesteld van het feit dat de Commissie voornemens was zich de bevoegdheid toe te eigenen om het addendum van 2013 zonder voorafgaande toestemming van de Raad te ondertekenen, en wel voordat deze de procedures kon afsluiten die hij had ingeleid om het door de Commissie veroorzaakte probleem op te lossen. Het feit dat de EDEO namens de Commissie verklaarde niet akkoord te gaan met de op 19 november 2013 vast te stellen conclusies van de Raad, kan niet worden beschouwd als kennisgeving van de Commissie aan de Raad dat zij voornemens was het addendum van 2013 alleen en op haar eigen voorwaarden te ondertekenen.

120. Ten tweede heeft de Commissie de rol van de lidstaten bewust en eigenmachtig genegeerd en daarmee artikel 4, lid 1, VEU geschonden. Het gaat er niet om of de Raad een afzonderlijk middel inzake de bevoegdheid van de lidstaten mag aanvoeren. Het bestreden besluit was niet in overeenstemming met de conclusies van 2012, aangezien het voorbijging aan het feit dat er sprake was van een gedeelde bevoegdheid ten aanzien van die conclusies.

121. Ten derde heeft de Commissie opzettelijk op zodanige wijze gehandeld dat de inspanningen van de Raad om het door de Commissie veroorzaakte probleem te verhelpen werden ondermijnd. De Commissie heeft de Raad niet in kennis gesteld van haar voornemen het bestreden besluit vast te stellen en het addendum van 2013 te ondertekenen en toe te zenden aan de Zwitserse overheid. Tijdens de zittingen van de Groep EVA die plaatsvonden in de periode tussen de vaststelling van het bestreden besluit op 3 oktober 2013 en de ondertekening van het addendum van 2013 op 7 november 2013, heeft de Raad de Commissie herhaaldelijk verzocht van verdere stappen af te zien. De Commissie beweert ten onrechte dat de Raad gedurende meer dan een maand niet zou hebben gereageerd. In werkelijkheid werd de kwestie (alleen ter informatie) op de agenda geplaatst van de eerste zitting van de Groep EVA nadat de Raad (informeel) kennis had genomen van het bestreden besluit. Tijdens de vergadering van 23 oktober 2013 is de Commissie bij herhaling verzocht van verdere stappen af te zien. Toen de Groep EVA op de vergadering van 31 oktober 2013 een oplossing aandroeg, werd deze onmiddellijk door de EDEO verworpen.

122. Ten vierde handelde de Commissie bewust op een wijze die het beginsel van eenheid in de externe vertegenwoordiging van de Unie ondermijnde en Zwitserland in een interinstitutioneel geschil verwikkelde. Elke stap van de Raad om het probleem op te lossen, zou noodzakelijkerwijs met zich mee hebben gebracht dat Zwitserland nog een andere versie van het addendum van 2013 had moeten ondertekenen. Volgens de Raad nam de Commissie tevens de conclusies van 2012 niet in acht, waarbij zij was verzocht om „in nauwe samenwerking met het voorzitterschap van de Raad" overeenstemming te bereiken over een bijdrage van Zwitserland en de bevoegde voorbereidende instantie van de Raad geregeld te raadplegen over de voortgang van de besprekingen.

123. De Commissie werpt tegen dat de Raad niet heeft uiteengezet hoe het tweede middel, mocht het worden aanvaard, van invloed kan zijn op de geldigheid van het bestreden besluit. Zij betwist de vier argumenten die de Raad ter onderbouwing van dat middel heeft aangevoerd.

124. Het eerste argument vormt in wezen een herhaling van redenering van de Raad ter schraging van zijn eerste middel. De Commissie beweert evenwel de Raad van meet af aan duidelijkheid te hebben verschaft over haar standpunt. Voorts kan uit het feit dat de Commissie de benadering van de Raad bij eerdere gelegenheden had aanvaard, niet worden opgemaakt dat zij de op haar rustende verplichting tot loyale samenwerking in dit geval zou hebben verzaakt.

125. Het tweede argument moet volgens de Commissie worden verworpen omdat de Raad geen op artikel 4, lid 1, VEU stoelend middel heeft aangevoerd (en ook niet had kunnen aanvoeren). Het verzoekschrift van de Raad bevat geen argumentatie met betrekking tot de vraag welke individuele rol de lidstaten in dit geval hadden kunnen spelen. Geen enkele lidstaat heeft het bestreden besluit binnen de daartoe gestelde termijn aangevochten.

126. Het derde argument is niet ter zake dienend. Het standpunt van de Commissie inzake niet-bindende instrumenten en met name het addendum van 2013 was de Raad voldoende bekend. Ook bracht zij de Raad regelmatig op de hoogte. Daarnaast verstreek er meer dan een maand tussen de datum waarop de Raad in kennis werd gesteld van de vaststelling van het bestreden besluit en de datum van ondertekening van het addendum van 2013. Indien de Raad vreesde dat de ondertekening door de Commissie negatieve gevolgen zou hebben, had hij onverwijld om voorlopige maatregelen kunnen en moeten verzoeken. Het feit dat de Raad het Hof verzoekt de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven tot de vervanging ervan, gaat in tegen het betoog dat de Raad zich zorgen maakt over de door de Commissie veroorzaakte situatie.

127. Met betrekking tot het vierde argument voert de Commissie aan dat zij bij de ondertekening van het addendum van 2013 en de uitoefening van de haar bij artikel 17 VEU verleende bevoegdheden heeft gezorgd voor de externe vertegenwoordiging van de Unie. In elk geval is Zwitserland niet door toedoen van de Commissie betrokken geraakt bij een interinstitutioneel geschil. Dit argument strookt evenmin met het verzoek om de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven.

– Beoordeling

128. De in artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU geformuleerde verplichting van de Unie-instellingen tot loyale samenwerking is van toepassing in samenhang met het beginsel van het institutionele evenwicht, dat in de eerste volzin van die bepaling is vervat.[62] Dat beginsel regelt de wijze waarop in de Verdragen rechtsgeldig ingestelde bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend. Dit beginsel kan dus geen verplichtingen in het leven roepen daar waar geen bevoegdheid is voorzien en kan die bevoegdheden ook niet wijzigen.[63] Het is ook van toepassing in samenhang met andere bepalingen, zoals artikel 218 VWEU, die er specifiek op zijn gericht een passend evenwicht tussen verschillende instellingen tot stand te brengen.[64] In het arrest Commissie/Raad (C-425/13) heeft het Hof met betrekking tot de respectieve bevoegdheden die de verschillende instellingen in het kader van bepalingen als artikel 17, lid 1, VEU en artikel 218 VWEU zijn verleend, verduidelijkt dat de Raad en de Commissie artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU in acht moeten nemen. Deze inachtneming is van bijzonder belang voor het externe optreden.[65] Daartoe dient elke instelling zich te onthouden van het nemen van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen, en ertoe bij te dragen

62 — Zie arrest Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punten 64 en 65.

63 — Zie arrest Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

64 — Zie met betrekking tot artikel 218 VWEU arrest Commissie/Raad, C-425/13, EU:C:2015:483, punt 62, waarin het Hof heeft geoordeeld dat die bepaling „een algemene en autonome norm met een constitutionele strekking vormt, omdat de Unie-instellingen daarbij specifieke bevoegdheden worden toegekend".

65 — Zie met betrekking tot artikel 218 VWEU arrest Commissie/Raad, C-425/13, EU:C:2015:483, punt 64.

de vervulling van de taken van de andere instellingen te vergemakkelijken. Met betrekking tot het beginsel van loyale samenwerking tussen de Unie en de lidstaten heeft het Hof verklaard dat de samenwerkingsverplichting voortvloeit uit het vereiste van eenheid in de internationale vertegenwoordiging van de Unie.[66] Mijns inziens geldt dit ook voor de samenwerking tussen de instellingen van de Unie.

129. De Raad heeft niet te kennen gegeven of de twee door hem aangevoerde middelen allebei van toepassing zijn dan wel of het tweede middel subsidiair wordt aangevoerd voor het geval het eerste middel wordt afgewezen. Ter terechtzitting leek de Raad aan te geven dat het eerste middel verder wordt onderbouwd door het tweede. Zoals ik hierboven reeds heb uiteengezet, dient het eerste middel te worden aanvaard, daar de Commissie de haar bij artikel 17, lid 1, VEU verleende bevoegdheden te buiten is gegaan en daarmee inbreuk heeft gemaakt op artikel 13, lid 2, eerste volzin, VEU. Mocht het Hof zich bij deze opvatting aansluiten, is het niet nodig om verder in te gaan op een afzonderlijk middel dat is gebaseerd op artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU.

130. Hieronder zal ik daarom uitgaan van de veronderstelling dat het eerste middel ongegrond wordt verklaard.

131. Indien de Commissie bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen, kan haar niet worden verweten het beginsel van het institutionele evenwicht niet in acht te hebben genomen doordat zij het addendum van 2013 ondanks de bezwaren van de Raad heeft goedgekeurd en vervolgens heeft ondertekend (eerste argument).[67] Uitgaand van die veronderstelling was de Raad immers niet bevoegd het besluit aan te nemen of de vaststelling van het besluit te blokkeren.

132. Wat het tweede argument betreft, raakt het in artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking niet aan de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten. Een op die bepaling gebaseerde conclusie kan dus niet worden geschraagd door een argument dat op bevoegdheden van de lidstaten stoelt. In elk geval veronderstelt ieder standpunt inzake de gegrondheid van dat argument dat de Unie bevoegd is en dat de verhouding tussen haar bevoegdheden en die van de lidstaten vaststaat.[68] Geen van deze beide vraagstukken is hier volledig onderzocht en beantwoord.

133. De Raad kan de Commissie evenmin verwijten dat zij is overgegaan tot ondertekening van het addendum van 2013 ondanks de door de Raad geuite bezwaren en zijn pogingen om een oplossing voor het probleem te vinden door Raadsprocedures in te leiden voor de goedkeuring van het addendum van 2013 en de machtiging tot de ondertekening ervan (derde argument). In elk geval werd de Raad na de vaststelling van het bestreden besluit in kennis gesteld (middels dat besluit) van het voornemen van de Commissie om het addendum van 2013 te ondertekenen.

134. Voor zover het derde argument betrekking heeft op het verwijt dat de Commissie de Raad niet *vooraf* over de vaststelling van het bestreden besluit heeft geïnformeerd, ben ik van mening dat de Raad aan het beginsel van loyale samenwerking niet het recht kan ontlenen zich tegen het bestreden besluit te verzetten op grond dat de Commissie voorbij is gegaan aan de machtiging die door de Raad oorspronkelijk in de conclusies van 2012 is verleend (aangezien dit punt zich in het kader van het tweede middel alleen aandient indien het eerste middel wordt afgewezen, en afwijzing daarvan zou impliceren dat de Commissie zelf bevoegd zou zijn de naleving ervan te controleren). Niettemin

66 — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Zweden, C-246/07, EU:C:2010:203, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

67 — Zie ook mijn conclusie in de zaak Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:490, punt 99.

68 — Zie inzonderheid punt 75 hierboven.

berust loyale samenwerking op goede trouw en actieve samenwerking tussen de instellingen bij de uitoefening van hun eigen bevoegdheden en die van anderen. Op zijn minst had de Commissie de Raad moeten informeren. Indien zij dit heeft nagelaten, is de vraag of zij de Raad ook had moeten raadplegen niet aan de orde. [69]

135. In casu lijkt het erop dat de Commissie de Raad pas op de dag van de vaststelling ervan in kennis heeft gesteld van haar besluit. Dit hoewel zij wist dat leden van de Groep EVA in de veronderstelling verkeerden dat zij de resultaten van de onderhandelingen over het addendum van 2013 nog onder de loep zouden kunnen nemen. Door haar handelwijze en door na te laten de Raad vooraf in kennis te stellen, heeft de Commissie aan het beginsel van loyale samenwerking zijn nuttige werking ontnomen en heeft zij de Raad de mogelijkheid ontnomen om (desgewenst) een bijdrage te leveren.

136. Ik ben echter van mening dat de Raad niet heeft aangetoond dat het bestreden besluit door de schending van dat beginsel, met name qua inhoud en vorm, zodanig is aangetast dat de nietigverklaring ervan gerechtvaardigd is. Mijns inziens komen de argumenten van de Raad in dit opzicht allemaal overeen met die welke hij in het kader van zijn eerste middel heeft aangevoerd.

137. Het derde argument betreft eveneens de handelwijze van de Commissie in de periode tussen de vaststelling van het bestreden besluit en de ondertekening van het addendum van 2013. Dat betoog heeft dus betrekking op een handelwijze die niet relevant is voor de wettigheid van het bestreden besluit (ofschoon op grond daarvan wellicht kan worden vastgesteld dat er sprake is van een schending van het beginsel van loyale samenwerking).

138. Ik erken dat een handelwijze die aan de vaststelling van een bestreden handeling voorafgaat, mogelijkerwijs indruist tegen het beginsel van loyale samenwerking en van invloed kan zijn op de vorm en de inhoud ervan. In bepaalde omstandigheden kan dit voldoende aanleiding vormen om die handeling nietig te verklaren.

139. Indien een bestreden handeling (evenals de handelwijze die tot de vaststelling ervan heeft geleid) echter in overeenstemming blijkt te zijn met de toepasselijke bepalingen van de Verdragen en ook anderszins verenigbaar is met het Unierecht, en indien het op het beginsel van loyale samenwerking stoelende middel betrekking heeft op een handelwijze ná de vaststelling van het bestreden besluit, kan dat middel niet afdoen aan de wettigheid van die eerder vastgestelde handeling. Voor zover die handelwijze uitwerkingen heeft op een later vastgestelde handeling (zoals, in het onderhavige geval, de ondertekening van het addendum van 2013), kan, mits is voldaan aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid, tegen die later vastgestelde handeling beroep worden ingesteld krachtens artikel 263 VWEU, vooral indien dit is gebaseerd op een handelwijze die in strijd is met een verplichting om zich van bepaalde gedragingen te onthouden. Indien, omgekeerd, een middel inzake schending van het beginsel van loyale samenleving erop is gebaseerd dat is verzuimd om op grond van uit dat beginsel voortvloeiende positieve verplichtingen te handelen, lijkt artikel 265 VWEU (beroep wegens nalaten) een passender beroepsweg.

140. Mocht het Hof het eerste middel afwijzen, komt het vierde argument ter onderbouwing van het tweede middel te vervallen (de Raad zou dan geen nieuwe versie het addendum van 2013 hoeven op te stellen om een schending van dat beginsel te verhelpen). Bovendien is het in artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU bedoelde beginsel van loyale samenwerking niet van toepassing op de betrekkingen tussen de Unie en derde landen.

69 — Zie met betrekking tot de uit het beginsel van loyale samenwerking voortvloeiende verplichting tot raadpleging arrest Raad/Commissie, C-73/14, EU:C:2015:663, punt 86.

141. Tot slot heeft het argument van de Commissie dat de Raad onverwijld om voorlopige maatregelen (zoals voorzien in artikel 279 VWEU) had kunnen en moeten verzoeken, vermoedelijk betrekking op een verzoek tot opschorting van de uitvoering van de bestreden handeling (overeenkomstig artikel 278 VWEU). Daar een dergelijke voorlopige maatregel niet afdoet aan de zaak ten gronde voor het Hof, ben ik evenwel van mening dat het feit dat de Raad noch om voorlopige maatregelen noch om opschorting van de uitvoering van het bestreden besluit heeft verzocht, niet kan worden aangevoerd als verweer tegen een middel dat betrekking heeft op de schending van het beginsel van loyale samenwerking.

142. Ik kom tot de slotsom dat indien het eerste middel wordt afgewezen, ook het tweede middel moet worden afgewezen.

Verzoek tot handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit

143. Mocht het Hof het bestreden besluit nietig verklaren, verzoekt de Raad het Hof gebruik te maken van zijn in artikel 264, tweede alinea, VWEU bedoelde beoordelingsmarge om de gevolgen van dat besluit tot de vervanging ervan te handhaven. Het verzoek van de Raad berust op overwegingen in verband met de rechtszekerheid en de samenhang van het externe optreden van de Unie.

144. Met het oog op de rechtszekerheid kunnen de gevolgen van een nietig verklaarde handeling gehandhaafd blijven, met name wanneer het directe effect van de nietigverklaring ernstige negatieve gevolgen voor de betrokkenen zou meebrengen en de rechtmatigheid van de bestreden handeling niet vanwege het doel of de inhoud van de handeling wordt aangevochten, maar wegens onbevoegdheid van degene die de handeling heeft vastgesteld, of schending van wezenlijke vormvoorschriften, waarbij het met name ook kan gaan om de omstandigheid dat de bestreden handeling op een onjuiste rechtsgrondslag is gebaseerd.[70] In dergelijke gevallen heeft het Hof de gevolgen gehandhaafd tot de inwerkingtreding, binnen een redelijke termijn na de uitspraak van zijn arrest waarbij de handeling nietig is verklaard, van een nieuwe handeling die is gebaseerd op de juiste rechtsgrondslag.[71]

145. Mijns inziens berusten dergelijke verzoeken in zaken op het gebied van externe betrekkingen[72] vaak op de omstandigheid dat enerzijds jegens derde partijen waarmee de Unie externe betrekkingen onderhoudt, geen beroep kan worden gedaan op de Unievoorschriften waarbij de regels voor het externe optreden van de Unie zijn vastgesteld, doch dat anderzijds de beslissing om een handeling nietig te verklaren die een externe maatregel van de Unie mogelijk maakte en/of daaraan te grondslag lag, tot aanzienlijke rechtsonzekerheid binnen en buiten de Unie kan leiden en de beginselen waarop de externe betrekkingen van de Unie zijn gebaseerd kan ondermijnen.

146. In de onderhavige zaak dienen de gevolgen van het bestreden besluit, dat wil zeggen de goedkeuring en de machtiging tot ondertekening van het addendum van 2013, te worden gehandhaafd. De nietigverklaring zou anders afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid van het externe optreden van de Unie en de overige overeenkomsten met Zwitserland die de achtergrond vormen voor het addendum van 2013, alsook de later gesloten bilaterale overeenkomst tussen Zwitserland en Kroatië en de (toekomstige) bijdragen van Zwitserland ten gunste van Kroatië kunnen ondermijnen.

70 — Arrest Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, punt 90 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

71 — Zie bijvoorbeeld arrest Parlement en Commissie/Raad, C-103/12 en C-165/12, EU:C:2014:2400, punt 93.

72 — Advocaat-generaal Wahl heeft zijn bezorgdheid geuit over herhaaldelijke verzoeken tot handhaving van de gevolgen van een nietig verklaarde maatregel, aangezien deze in wezen inhouden dat het Hof wordt gevraagd een uitspraak zonder gevolgen te doen, wat niet de typische taak is van een rechterlijke instantie: zie de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken Parlement en Commissie/Raad, C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:425, punt 40.

147. Er is echter geen voor de hand liggende termijn gedurende welke die gevolgen dienen te worden gehandhaafd. Ter bepaling van die termijn moet worden bevestigd wat de juiste rechtsgrondslag voor het vast te stellen besluit is (met inbegrip van de rechtsgrondslag voor de materiële bevoegdheid) en moet tevens worden beslist of de Unie over een exclusieve of gedeelde bevoegdheid beschikt. Het Hof kan mijns inziens ofwel een (noodzakelijkerwijs willekeurige) termijn van bijvoorbeeld een jaar vaststellen waarbinnen de instellingen en (indien relevant) de lidstaten de nodige stappen moeten nemen om deze vraagstukken op te lossen, ofwel de gevolgen handhaven totdat een nieuw besluit in werking treedt. Mijn voorkeur gaat uit naar laatstgenoemde optie.

Kosten

148. Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof moet de Commissie, aangezien zij in het ongelijk is gesteld, worden verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

Conclusie

149. Op grond van voorgaande, geef ik het Hof in overweging:

— het besluit van de Europese Commissie van 3 oktober 2013 tot ondertekening van het addendum bij het memorandum van overeenstemming betreffende een bijdrage van Zwitserland van 27 februari 2006 nietig te verklaren;

— de gevolgen van dat besluit te handhaven tot de inwerkingtreding van het naar aanleiding de uitspraak van het Hof te nemen besluit;

— de Commissie te verwijzen in de kosten; en

— de Duitse, de Finse, de Franse, de Griekse, de Hongaarse, de Litouwse, de Poolse en de Tsjechische regering alsmede de regering van het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in hun eigen kosten.