CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 31 mei 2018 [1]

Zaak C-244/17

Europese Commissie
tegen

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2017/477 van de Raad – Keuze van de juiste rechtsgrondslag – Afbakening tussen het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de gecommunautariseerde beleidsterreinen – Versterkte Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met de Republiek Kazachstan – Vaststelling van het reglement van orde van de Samenwerkingsraad en instelling van gespecialiseerde subcomités – Besluit over het door de Unie in te nemen standpunt in de Samenwerkingsraad – Besluitvorming in de Raad van de Europese Unie met eenparigheid van stemmen of gekwalificeerde meerderheid (artikel 218, leden 8 en 9, VWEU, artikel 16, lid 3, VEU en artikel 31, lid 1, VEU)“

I. Inleiding

1. De juridische discussie rondom de externe bevoegdheid van de Europese Unie heeft veel facetten. In het onderhavig geschil tussen de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie gaat het om de vraag of het standpunt dat de Unie inneemt met het oog op de besluitvorming in een internationaal lichaam, door de Raad ingevolge artikel 218, lid 9, VWEU, met gekwalificeerde meerderheid of eenparigheid van stemmen moet worden bepaald.

2. Deze vraag wordt gesteld tegen de achtergrond van de versterkte Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst met de Republiek Kazachstan (hierna: „partnerschapsovereenkomst” of „overeenkomst”). [2] De op grond van deze overeenkomst ingestelde Samenwerkingsraad had in 2017 het voornemen een reglement van orde vast te stellen en diverse gespecialiseerde subcomités in te stellen. Het standpunt van de Unie met het oog op de besluitvorming in de Samenwerkingsraad hierover is door de Raad onder verwijzing naar artikel 218, lid 9, VWEU in samenhang met artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU vastgesteld met eenparigheid van stemmen, daar de Raad van mening was dat mede aangelegenheden van gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”) waren betrokken. De opvatting van de Commissie is daarentegen dat alleen artikel 218, lid 9, VWEU had moeten worden toegepast en de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen had moeten besluiten, ongeacht de vraag of mede GBVB-gerelateerde aangelegenheden aan de orde waren.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

2 De tekst van de partnerschapsovereenkomst is afgedrukt in PB 2016, L 29, blz. 3.

3. Materieelrechtelijk ligt hiermee andermaal de focus op de afbakening tussen het GBVB, enerzijds, en het extern optreden van de Unie op „gecommunautariseerde" beleidsterreinen, anderzijds.[3] Vanuit formeel oogpunt zal moeten worden verduidelijkt of bij de bepaling van de standpunten van de Unie als bedoeld in artikel 218, lid 9, VWEU steeds en uitsluitend het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid van stemmen geldt of dat de vereiste meerderheid per geval moet worden bepaald op de grondslag van artikel 16, lid 3, VEU en artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU alsmede in voorkomend geval artikel 218, lid 8, VWEU.

4. Anders dan in de procedure over de Antarctische beschermde mariene zones (gevoegde zaken C-626/15 en C-659/16), waarin ik eveneens vandaag mijn conclusie neem, behoeft in het onderhavige geval echter niet te worden besproken of de Unie op het internationale toneel bevoegd is zelfstandig op te treden of dat zij de medewerking van de lidstaten behoeft („gemeenschappelijk optreden" of „gemengde overeenkomst").

II. Toepasselijke bepalingen

5. Het primair recht van het VEU en het VWEU vormen het juridisch kader van dit geschil. Daarnaast gelden de bepalingen van de partnerschapsovereenkomst met Kazachstan.

A. Primair Unierecht

1. Institutionele bepalingen van het VEU

6. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bevat titel III van het VEU („Bepalingen betreffende de instellingen") in artikel 16, lid 3, VEU de volgende algemene regel voor de voor besluitvorming in de Raad vereiste meerderheid:

„Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen."

2. Bepalingen van het VEU over het extern optreden

7. Titel V, hoofdstuk 1, VEU bevat „algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie", waaronder met name artikel 21 VEU. Lid 1 van dit artikel luidt als volgt:

„Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.

De Unie streeft ernaar betrekkingen te ontwikkelen en partnerschappen aan te gaan met derde landen en met de mondiale, internationale en regionale organisaties die de in de eerste alinea bedoelde beginselen delen. Zij bevordert multilaterale oplossingen voor gemeenschappelijke problemen, met name in het kader van de Verenigde Naties."

3 Met de term „gecommunautariseerd" bedoel ik hier alle Verdragsaangelegenheden die niet intergouvernementeel maar supranationaal zijn geregeld; zie ook reeds mijn conclusie in de zaak Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2015:729, punt 43).

8. Titel V, hoofdstuk 2, VEU, waar onder andere de artikelen 24, 31, 37 en 40 VEU toe behoren, bevat „specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid".

9. Artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU luidt:

„Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is aan specifieke regels en procedures onderworpen. Het wordt bepaald en uitgevoerd door de Europese Raad en door de Raad, die besluiten met eenparigheid van stemmen, tenzij in de Verdragen anders wordt bepaald. Wetgevingshandelingen kunnen niet worden vastgesteld. Aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt uitvoering gegeven door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en door de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen. De specifieke rol van het Europees Parlement en van de Commissie op dit gebied wordt bepaald in de Verdragen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd ten aanzien van deze bepalingen, met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van dit Verdrag en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie."

10. In aansluiting hierop bepaalt artikel 31 VEU op het gebied van het GBVB onder meer het volgende:

„1. In het kader van dit hoofdstuk worden besluiten door de Europese Raad en de Raad met eenparigheid van stemmen genomen, tenzij in dit hoofdstuk anders is bepaald. Wetgevingshandelingen kunnen niet worden vastgesteld.

[…]

2. In afwijking van lid 1 besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen:

[…]

– bij de aanneming van een besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een besluit dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt;

[…]"

11. Artikel 37 VEU regelt de bevoegdheid van de Unie tot het sluiten van internationale overeenkomsten op het gebied van het GBVB:

„De Unie kan met één of meer staten of internationale organisaties overeenkomsten sluiten op de gebieden die onder dit hoofdstuk vallen."

12. Tot slot bepaalt artikel 40 VEU inzake de verhouding tussen het GBVB en de gecommunautariseerde beleidsterreinen het volgende:

„De uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid heeft geen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de in de artikelen 3 tot en met 6 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde bevoegdheden van de Europese Unie.

Evenmin heeft de uitvoering van de in deze artikelen bedoelde beleidsonderdelen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie op grond van dit hoofdstuk."

3. Bepalingen van het VWEU inzake het extern optreden

13. In het vijfde deel van het VWEU („Extern optreden van de Unie") is titel V gewijd aan de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten. Tot deze titel behoort onder meer artikel 218 VWEU, dat voor zover relevant luidt als volgt:

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

[…]

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

De Raad besluit evenwel met eenparigheid van stemmen wanneer de overeenkomst een gebied betreft waarop handelingen van de Unie met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld, alsmede ten aanzien van de associatieovereenkomsten en de in artikel 212 bedoelde overeenkomsten met de kandidaat-lidstaten. De Raad besluit eveneens met eenparigheid van stemmen over de overeenkomst inzake toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Dit besluit houdende sluiting van die overeenkomst treedt pas in werking nadat de lidstaten het overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd.

9. De Raad stelt, op voorstel van de Commissie of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, een besluit vast tot schorsing van de toepassing van een overeenkomst en tot bepaling van de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

[…]"

B. De partnerschapsovereenkomst met Kazachstan

14. De Partner- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds, is op 21 december 2015 in Astana (Kazachstan) ondertekend en wordt sinds 1 mei 2016 voorlopig toegepast. Wat betreft de Europese Unie had de Raad bij besluit (EU) 2016/123 ingestemd met de ondertekening en de voorlopige toepassing van de overeenkomst [4], en daarbij voor de rechtsgrondslag verwezen naar artikel 37 en artikel 31, lid 1, VEU alsmede naar artikel 91, artikel 100, lid 2, en de artikelen 207 en 209 VWEU.

15. Overeenkomstig artikel 268 van de partnerschapsovereenkomst wordt een samenwerkingsraad ingesteld, die ingevolge artikel 269, lid 1, van de overeenkomst wordt bijgestaan door een samenwerkingscomité. Bovendien kunnen krachtens artikel 269, lid 6, van de partnerschapsovereenkomst gespecialiseerde subcomités en andere organen worden ingesteld.

4 Besluit (EU) 2016/123 van de Raad van 26 oktober 2015 betreffende de ondertekening namens de Europese Unie en de voorlopige toepassing van de versterkte Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds (PB 2016, L 29, blz. 1).

16. Krachtens artikel 268, lid 7, van de partnerschapsovereenkomst stelt de Samenwerkingsraad een reglement van orde vast, waarin overeenkomstig artikel 269, lid 7, van de overeenkomst de taken en werking van het Samenwerkingscomité en alle overige door de Samenwerkingsraad ingestelde subcomités of organen worden vastgelegd.

III. Achtergrond van het geschil

17. Wat betreft de partnerschapsovereenkomst met Kazachstan bestond in 2017 het voornemen om het reglement van orde van de Samenwerkingsraad alsook de reglementen van orde van het Samenwerkingscomité, de gespecialiseerde subcomités en eventuele andere organen vast te stellen. Bovendien lag er het plan om drie gespecialiseerde subcomités in te stellen.

18. Met het oog hierop heeft de Raad bij besluit (EU) 2017/477 van 3 maart 2017 (hierna: „bestreden besluit") het standpunt van de Unie ter zake bepaald [5], waarbij hij zich op artikel 218, lid 9, VWEU en artikel 31, lid 1, VEU als procedurele rechtsgrondslag, en op artikel 37, artikel 91, artikel 100, lid 2, en de artikelen 207 en 209 VWEU als materiële rechtsgrondslag heeft gebaseerd. Dit waren dezelfde bepalingen als waarnaar hij had verwezen bij de instemming met de partnerschapsovereenkomst.

19. Daarentegen hadden de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid hun gemeenschappelijk voorstel aan de Raad voor de bepaling van genoemd standpunt van de Unie in de Samenwerkingsraad uitsluitend gegrond op artikel 218, lid 9, VWEU als procedurele grondslag en op de artikelen 207 en 209 VWEU als materiële rechtsgrondslag. [6]

20. De Commissie is van mening dat de Raad, door artikel 31, lid 1, VEU bij wijze van aanvullende procedurele rechtsgrondslag aan te voeren, het recht onjuist heeft toegepast. Overigens meent de Commissie dat ook door de verwijzing naar de artikelen 91 en 100 VWEU als aanvullende materiële rechtsgrondslagen het recht onjuist is toegepast, maar voor het onderhavige geding kent zij hieraan geen praktisch belang toe.

IV. Middelen en procesverloop bij het Hof

21. Bij memorie van 10 mei 2017 heeft de Commissie krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld. Haar vordering strekt ertoe

– besluit (EU) 2017/477 nietig te verklaren en

– de Raad te verwijzen in de kosten.

22. De Raad verzoekt het Hof van zijn kant

– het beroep te verwerpen,

– de Commissie te verwijzen in de kosten en

5 Besluit (EU) 2017/477 van de Raad van 3 maart 2017 betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Samenwerkingsraad die is ingesteld in het kader van de versterkte Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kazachstan, anderzijds met betrekking tot de werkafspraken van de Samenwerkingsraad, het Samenwerkingscomité en de gespecialiseerde subcomités en andere organen (PB 2017, L 73, blz. 15).

6 Gezamenlijk voorstel van 3 februari 2017 voor een besluit van de Raad betreffende het standpunt dat namens de Europese Unie moet worden ingenomen in de Samenwerkingsraad die is ingesteld in het kader van de versterkte Partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en haar lidstaten en de Republiek Kazachstan, met betrekking tot de werkafspraken van de Samenwerkingsraad, het Samenwerkingscomité en de gespecialiseerde subcomités en andere organen [JOIN(2017) 5 final].

– subsidiair, voor het geval besluit 2017/477 nietig wordt verklaard, te bepalen dat dit besluit zijn werking behoudt.

23. Het beroep van de Commissie is voor het Hof schriftelijk en, op 17 april 2018, mondeling behandeld.

V. Beoordeling

24. Zoals blijkt uit de stukken moet dit geval worden bezien tegen de achtergrond van een omvangrijkere discussie tussen de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie over de keuze van de juiste rechtsgrondslag bij het sluiten van „nieuwe generatie"-partnerschapsovereenkomsten en de omzetting daarvan.

25. Het daadwerkelijke voorwerp van het onderhavige geschil is echter duidelijk beperkter. Want het beroep tot nietigverklaring van de Commissie stelt slechts de in de Unie voor een besluit van de Raad vereiste meerderheid, voorafgaand aan een vergadering van de Samenwerkingsraad, aan de orde. Verduidelijkt moet worden of de Raad over het door de Unie in de Samenwerkingsraad in te nemen standpunt had moeten beslissen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, zoals betoogd door de Commissie, of dat unanimiteit vereist was, zoals de Raad heeft aangenomen en op basis waarvan deze ook heeft gehandeld.

26. Concreet draait het geschil tussen de Commissie en de Raad om de vraag of artikel 218, lid 9, VWEU had volstaan als *procedurele rechtsgrondslag* voor de besluitvorming over het standpunt van de Unie, zoals de Commissie en de hoge vertegenwoordiger tezamen betogen, of dat de Raad terecht mede naar artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU heeft verwezen, welke bepaling voor besluiten op het gebied van het GBVB in de regel unanimiteit voorschrijft. [7]

27. Anders dan de Raad zie ik de door de Commissie in haar repliek aangehaalde verplichting van de instellingen om te handelen binnen de grenzen van hun bevoegdheden en om loyaal samen te werken (artikel 13, lid 2, VEU) niet als een afzonderlijke, nieuwe beroepsgrond, die op grond van artikel 127, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering als tardief zou moeten worden verworpen. Veeleer illustreert de Commissie met de verwijzing naar artikel 13, lid 2, VEU haar voornaamste grief dat de Raad, door zich te beroepen op artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU, in het onderhavige geval een onjuiste procedurele rechtsgrondslag heeft gehanteerd en in strijd met de rechtspraak van het Hof heeft gehandeld. [8] In het navolgende zal ik dan ook slechts de vraag bespreken of de Raad zich op juiste of onjuiste gronden heeft beroepen op de krachtens artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU vereiste eenparigheid van stemmen.

A. Bevoegdheid van het Hof

28. In eerste instantie lijkt het alsof rechtsvragen met betrekking tot artikel 31 VEU, krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde zin, eerste zinsnede, VEU, in samenhang met artikel 275, lid 1, VWEU, onttrokken zijn aan de rechterlijke bevoegdheid van het Hof.

7 Zie voor het onderscheid tussen procedurele en materiële rechtsgrondslag reeds mijn conclusie in de zaak Commissie/Raad (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punten 44-47).

8 Voorts komt de Commissie hiermee ook tegemoet aan bepaalde argumenten in de memorie van antwoord van de Raad.

29. Ten eerste is het Hof echter krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde zin, tweede zinsnede, VEU en artikel 275, lid 2, VWEU bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU.[9] Laatstgenoemde bepaling heeft betrekking op het raakvlak tussen het GBVB en de gecommunautariseerde beleidsterreinen. Zij verbiedt een inbreuk van het GBVB op de gecommunautariseerde beleidsterreinen en omgekeerd.

30. Ten tweede heeft het Hof zich inmiddels uitdrukkelijk bevoegd verklaard met betrekking tot de uitlegging van artikel 218 VWEU, juist ook in situaties die raken aan het GBVB.[10]

31. Het is op beide gronden dat het Hof ingevolge het beroep van de Commissie in het onderhavige geval een oordeel dient te geven over de uitlegging en strekking van artikel 31, lid 1, VEU en artikel 218, lid 9, VWEU.

B. De vereiste meerderheid in het kader van artikel 218, lid 9, VWEU

32. Het beroep tot nietigverklaring van de Commissie is gebaseerd op één enkel middel. De Commissie verwijt de Raad dat deze bij de bepaling van het standpunt van de Unie zoals bedoeld in artikel 218, lid 9, VWEU ten onrechte het unanimiteitsvereiste overeenkomstig artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU heeft toegepast, in plaats van te beslissen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

1. Algemene opmerking over de werkingssfeer van artikel 218, lid 9, VWEU

33. Wanneer een internationaal lichaam een rechtshandeling moet verrichten, bepaalt de Raad daaraan voorafgaand overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU het door de Unie in dit lichaam in te nemen standpunt.

34. Krachtens artikel 218, lid 9, VWEU worden niet alleen besluiten genomen over standpunten van de Unie die betrekking hebben op de gecommunautariseerde beleidsterreinen, maar ook over standpunten die zich geheel of deels op het terrein van het GBVB kunnen bevinden. Artikel 218 VWEU behoort immers tot de voorschriften over het extern optreden van de Unie in het vijfde deel van het VWEU en is derhalve gebiedsoverschrijdend. Geheel in lijn hiermee heeft het Hof inmiddels verduidelijkt dat de regeling van artikel 218 VWEU „voorziet in één enkele en algemene procedure voor de onderhandeling over en de sluiting van de internationale overeenkomsten die de Unie bevoegd is te sluiten op haar actiegebieden, het GBVB daaronder begrepen, tenzij de Verdragen in bijzondere procedures voorzien”.[11]

35. Weliswaar vindt de procedure voor de bepaling van standpunten overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU geen toepassing waar het gaat om besluiten binnen een internationaal lichaam over aanvulling of wijziging van het institutionele kader van een internationale overeenkomst, maar beide partijen zijn het erover eens dat deze situatie hier niet aan de orde was. Het was niet de bedoeling het institutionele kader van de partnerschapsovereenkomst aan te vullen of te wijzigen, veeleer werd beoogd dit institutionele kader leven in te blazen door de aanneming van het reglement van orde van de Samenwerkingsraad en de instelling van gespecialiseerde subcomités, zoals uitdrukkelijk voorzien in de artikelen 268 en 269 van de partnerschapsovereenkomst.

36. Bijgevolg is artikel 218, lid 9, VWEU in het onderhavige geval van toepassing.

9 Arresten van 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435 punt 42), en 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 85).

10 Arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 73); in dezelfde zin arrest van 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punten 68-85).

11 Arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 52).

2. Gekwalificeerde meerderheid versus eenparigheid van stemmen bij besluiten van de Raad krachtens artikel 218, lid 9, VWEU

37. De bewoordingen van artikel 218, lid 9, VWEU laten in het midden welke meerderheidseisen gelden in de Raad wanneer een besluit wordt genomen over een door de Unie in een internationaal lichaam in te nemen standpunt. De partijen zijn het niet eens over de vraag of deze vereiste meerderheid berust op het onmiddellijk volgende artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU dan wel op artikel 16, lid 3, en artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU.

a) Artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU kan niet worden ingeroepen

38. De Commissie stelt dat uit artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU volgt dat besluiten van de Raad ter bepaling van standpunten overeenkomstig lid 9 steeds met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moeten worden genomen.

39. Inderdaad heeft het Hof ooit in een arrest uit 2014 geoordeeld dat een in het kader van de Associatieovereenkomst EEG-Turkije overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te bepalen standpunt van de Unie over de uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Turkije, door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moest worden vastgesteld.[12] Daarbij heeft het Hof gewezen op artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU, echter zonder zulks nader te motiveren.

40. Anders dan de Commissie acht ik het voorbarig om uit de nogal terloopse verwijzing naar artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU in het arrest over de uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Turkije af te leiden dat over alle overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU door de Raad te bepalen standpunten van de Unie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moet worden besloten. Zoals het Hof immers reeds elders heeft overwogen, moet de procedure van artikel 218 VWEU juist vanwege de algemene aard ervan rekening houden met de specifieke regels die de Verdragen voor elk actiegebied van de Unie bevatten, met name wat de aan de instellingen toegedeelde bevoegdheden betreft. Uit artikel 40 VEU volgt niets anders.[13]

41. Een enkele algemene verwijzing naar artikel 218, lid 8, VWEU bij de bepaling van standpunten als bedoeld in artikel 218, lid 9, VWEU doet geen recht aan de specifieke regels voor elk actiegebied van de Unie. Bij nadere beschouwing blijkt zelfs dat artikel 218, lid 8, VWEU helemaal geen regeling bevat inzake de meerderheid die vereist is voor besluiten van de Raad over in te nemen standpunten overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU.

42. Weliswaar bepaalt artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU dat de Raad „tijdens de gehele procedure met gekwalificeerde meerderheid van stemmen" besluit, maar zoals blijkt uit de bewoordingen van de direct hierop volgende tweede alinea gaat het hierbij om de *sluiting* van internationale *overeenkomsten*. Ook uit de plaatsing van lid 8 binnen de totale regeling van artikel 218 VWEU volgt dat de „procedure" waarbij de Raad moet beslissen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen ziet op de procedure overeenkomstig de voorafgaande leden 1 tot en met 7, derhalve op alle stadia die moeten worden doorlopen vanaf de onderhandelingen tot aan de sluiting van een internationale overeenkomst.

12 Arrest van 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Turkije, C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 66).

13 Arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 53).

43. Daarentegen is lid 9 van artikel 218 VWEU, dat vanuit de systematiek van artikel 218 bezien niet zonder reden *achter* lid 8 is geplaatst, geen onderdeel van genoemde procedure voor de sluiting van internationale overeenkomsten. Het ziet op een ander punt:[14] artikel 218, lid 9, VWEU heeft betrekking op kwesties die van praktisch belang zijn bij de *omzetting* van reeds gesloten overeenkomsten, te weten met name de medewerking van de Unie aan besluiten van de door deze overeenkomsten ingestelde lichamen. Hiertoe voorziet artikel 218, lid 9, VWEU in een *afzonderlijke, vereenvoudigde procedure*, die aan haar eigen wetmatigheden gehoorzaamt en afwijkt van de klassieke procedure voor de sluiting van internationale overeenkomsten. Alleen zo kan overigens ook worden verklaard waarom artikel 218, lid 9, VWEU de bevoegdheden van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger om voorstellen in te dienen uitdrukkelijk en afzonderlijk regelt.

44. Uit een en ander volgt dat de op artikel 218, lid 8, eerste alinea, VWEU berustende argumenten van de Commissie moeten worden verworpen.

b) Inroepen van de algemene bepalingen in artikel 16, lid 3, VEU en artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU

45. Aangezien artikel 218, lid 9, VWEU zelf geen duidelijke regeling bevat met betrekking tot de in de Raad vereiste meerderheid voor de bepaling van de standpunten van de Unie en ook artikel 218, lid 8 VWEU, zoals gezegd, daarvoor geen geschikte aanknopingspunten biedt, moet worden teruggevallen op de algemene voorschriften over besluitvorming in de Raad.[15] Afhankelijk van het onderwerp zijn deze te vinden ofwel in artikel 16, lid 3, VEU, ofwel in artikel 31 VEU.

46. Overeenkomstig de algemene regeling van artikel 16, lid 3, VEU besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, voor zover in de verdragen niet anders is bepaald. In afwijking daarvan bepaalt artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU dat besluiten overeenkomstig het hoofdstuk van het VEU over het GBVB door de Raad met eenparigheid van stemmen worden genomen, wederom tenzij in genoemd hoofdstuk anders is bepaald.

47. Uit deze twee voorschriften tezamen blijkt dat voor besluitvorming van de Raad op de gecommunautariseerde beleidsterreinen in de regel een gekwalificeerde meerderheid voldoende is, terwijl op het gebied van het GBVB gewoonlijk het unanimiteitsbeginsel geldt.

48. Slechts zijdelings wordt opgemerkt dat een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te bepalen standpunt van de Unie niet kan worden gezien als loutere uitvoeringsmaatregel, waarvoor krachtens artikel 31, lid 2, derde streepje, VEU het vereiste van gekwalificeerde meerderheid ook zou gelden als de maatregel zou moeten worden gerekend tot het GBVB.

c) Bepaling van het zwaartepunt van de materie

49. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen is het niet zo dat ieder aanknopingspunt van een door hem vast te stellen handeling met het GBVB, hoe gering ook, leidt tot toepassing van artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU en aldus een unanieme besluitvorming vereist.

50. Zoals namelijk blijkt uit artikel 40, eerste alinea, VEU, heeft de uitvoering van het GBVB geen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen op de gecommunautariseerde beleidsterreinen. Omgekeerd geldt krachtens artikel 40, tweede alinea, VEU, dat de uitvoering van de gecommunautariseerde beleidsonderdelen geen gevolgen

14 Zie in dit verband reeds mijn conclusie in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Turkije, C-81/13, EU:C:2014:2114, voetnoot 63); in dezelfde zin de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Duitsland/Raad (Wijnbouw en wijnbereiding, C-399/12, EU:C:2014:289, punten 52 en 75), die spreekt van een lex specialis.

15 In dezelfde zin conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Commissie/Raad (Wereldradiocommunicatieconferentie 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, punt 81).

heeft voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen in het kader van het GBVB. Deze twee bepalingen over onverminderde toepasselijkheid in de eerste twee alinea's van artikel 40 VEU zijn sinds het Verdrag van Lissabon symmetrisch geformuleerd. Indien men recht wil doen aan de geest van artikel 40 VEU, is het van belang dat noch het unanimiteitsbeginsel van het GBVB door de gecommunautariseerde beleidsterreinen wordt uitgehold noch dit unanimiteitsbeginsel op haar beurt de gecommunautariseerde beleidsterreinen „besmet".

51. Om derhalve te kunnen beoordelen of voor een besluit van de Raad bij de vaststelling van een concrete handeling het vereiste geldt van een gekwalificeerde meerderheid overeenkomstig artikel 16, lid 3, VEU of van unanimiteit overeenkomstig artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU, moet worden onderzocht of het voorwerp van deze handeling betrekking heeft op het GBVB of op een gecommunautariseerd beleidsterrein. Doorslaggevend daarbij is welke *materiële rechtsgrondslag* (of welke materiële rechtsgrondslagen) aan het betrokken besluit van de Raad ten grondslag ligt (liggen). [16]

52. De keuze van deze rechtsgrondslag moet berusten op objectieve en voor gerechtelijke toetsing vatbare gegevens [17], waaronder met name het doel en de inhoud, maar ook de context van het bestreden besluit. [18]

53. Daarentegen zijn de subjectieve bedoelingen en de algemene politieke doelstellingen van de betrokken partijen bij de keuze van de rechtsgrondslag van geen betekenis. [19] Evenmin is van belang welke rechtsgrondslagen eerder zijn gebruikt voor de vaststelling van handelingen van de Unie die vergelijkbare kenmerken vertonen dan wel in nauw verband staan met het bestreden besluit [20] (bijvoorbeeld besluit 2016/123 van de Raad inzake de ondertekening en voorlopige toepassing van de partnerschapsovereenkomst). Het is immers vaste rechtspraak dat een loutere praktijk van de Raad geen afbreuk mag doen aan de in Verdragen vervatte regels en mitsdien geen voor de instellingen van de Unie bindend precedent kan creëren. [21]

54. Het bestreden besluit bepaalt het standpunt van de Unie ten aanzien van de vaststelling van het reglement van orde van de Samenwerkingsraad en de instelling van verschillende gespecialiseerde subcomités in het kader van de partnerschapsovereenkomst. Het betreft dus een handeling die heel algemeen ziet op de werking van de krachtens de Samenwerkingsovereenkomst ingestelde internationale lichamen en – in tegenstelling tot enige andere door het Hof reeds besliste gevallen [22] – niet slechts op enkele specifieke onderwerpen die in het kader van deze uitgebreide overeenkomst zijn geregeld. Hierop heeft de Raad tijdens de mondelinge behandeling terecht gewezen.

16 Arresten van 19 juli 2012, Parlement/Raad (Rechtsgrondslag voor beperkende maatregelen, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 80); 24 juni 2014, Parlement/Raad (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 57), en 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (Voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 46).

17 Arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad (Titaandioxide, C-300/89, EU:C:1991:244, punt 10), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punt 43), alsmede advies 1/15 (PRN-overeenkomst EU-Canada) van 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punt 76.

18 Arresten van 26 september 2013, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot de EER, C-431/11, EU:C:2013:589, punt 48); 27 februari 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Zwitserland, C-656/11, EU:C:2014:97, punt 50), en 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Turkije, C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 38).

19 In deze zin bijvoorbeeld advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001, EU:C:2001:664, punt 22.

20 Arresten van 10 januari 2006, Commissie/Raad (Verdrag van Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punt 50); 24 juni 2014, Parlement/Raad (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 48), en 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Turkije, C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 36).

21 Arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (Stoffen met hormonale werking, 68/86, EU:C:1988:85, punt 24), advies 1/94 (Overeenkomsten in de bijlagen bij de WTO-Overeenkomst) van 15 november 1994, EU:C:1994:384, punt 52, en arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (Wereldradiocommunicatieconferentie 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, punt 42).

22 Zie bijvoorbeeld de arresten van 26 september 2013, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot de EER, C-431/11, EU:C:2013:589, met name punt 61); 27 februari 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Zwitserland, C-656/11, EU:C:2014:97, met name punt 64), en 18 december 2014, Verenigd Koninkrijk/Raad (Uitbreiding van socialezekerheidsregelingen tot Turkije, C-81/13, EU:C:2014:2449, met name punt 63).

55. Onder deze omstandigheden moet in het onderhavige geval voor de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor het bestreden besluit de partnerschapsovereenkomst in zijn geheel worden beschouwd. [23]

56. Naast bepalingen inzake de politieke dialoog en samenwerking op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid bevat de partnerschapsovereenkomst talrijke regelingen op het gebied van handel en zakelijke activiteiten alsmede regelingen over allerlei vormen van samenwerking, niet in de laatste plaats op het gebied van economische en duurzame ontwikkeling (waaronder verkeer en milieu) alsmede op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie.

57. Bijgevolg komt voor het bestreden besluit, zoals ook al eerder voor de ondertekening van de partnerschapsovereenkomst door de Unie, in beginsel een heel scala aan materiële rechtsgrondslagen in aanmerking. Onder meer zijn dit de bevoegdheid van de Unie om overeenkomsten te sluiten op het gebied van het GBVB (artikel 37 VEU), alsook de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207 VWEU), ontwikkelingssamenwerking (artikel 209, lid 2, VWEU), het vervoersbeleid (artikel 91 juncto artikel 100, lid 2, en het tweede deel van artikel 216, lid 1, VWEU), beleid op milieugebied (artikel 192 juncto artikel 191, lid 1, vierde streepje, VWEU) of de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikelen 67 e.v. juncto het tweede deel van artikel 216, lid 1, VWEU), om slechts de belangrijkste van de eventueel relevante externe bevoegdheden van de Unie te noemen.

58. In een dergelijke situatie, waarin meerdere materiële rechtsgrondslagen in aanmerking komen, is het standaardrechtspraak dat een zwaartepuntbepaling moet worden verricht. Daarbij gelden de volgende richtlijnen: heeft een handeling meerdere doelstellingen of onderdelen, waarvan er één kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, terwijl de andere doelen of de andere componenten slechts ondergeschikt zijn, dan moet de handeling op één rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op het hoofddoel of de overwegende component. Slechts bij wijze van hoge uitzondering kan een maatregel op meerdere rechtsgrondslagen tegelijk berusten, namelijk indien zij meerdere doelstellingen tegelijkertijd beoogt of indien zij meerdere componenten omvat die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zonder dat de ene aan de andere ondergeschikt is. [24]

59. Zoals ik reeds elders heb uiteengezet [25], mag genoemde zwaartepuntbepaling in de *verticale verhouding* weliswaar niet leiden tot een uitbreiding van de bevoegdheden van de Unie ten opzichte van de lidstaten, omdat anders het beginsel van bevoegdheidstoedeling zou worden aangetast (artikel 5, lid 1, eerste zin, en artikel 5, lid 2, VEU juncto artikel 4, lid 1, VEU), maar vindt deze zwaartepuntbepaling zonder meer toepassing in de *horizontale verhouding*, daar waar vaststaat dat de Unie bevoegdheden heeft met betrekking tot alle componenten van een door haar beoogde maatregel, en het alleen nog gaat over de juiste keuze voor een van deze bevoegdheden. Slechts over dit laatste punt gaat in dit geval het geschil tussen de Commissie en de Raad.

23 Een vergelijkbare gedachte is te vinden in het arrest van 25 oktober 2017, Commissie/Raad (Herziene Overeenkomst van Lissabon, C-389/15, EU:C:2017:798, punt 64), op grond waarvan de nadere regels in een internationale overeenkomst die de toekomstige uitvoering en het toekomstige beheer van die overeenkomst waarborgen, moeten worden beschouwd in het licht van de doelstellingen die de partijen voor ogen hadden bij het sluiten van die overeenkomst, en niet omgekeerd. In dezelfde zin is in advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punt 276, overwogen dat de organisatorische bepalingen in een internationale overeenkomst dienen ter ondersteuning en daarmee onder dezelfde bevoegdheidsregels vallen als de materiële bepalingen waar zij dienstig aan zijn.

24 Advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001, EU:C:2001:664, punt 23, en arresten van 11 juni 2014, Commissie/Raad (Kaderovereenkomst met de Filipijnen, C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punt 44).

25 Zie in dit verband mijn conclusie in de zaak Commissie/Raad (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, punt 113).

60. Overigens is dit geding zeker niet het eerste waarin het Hof geschillen over de juiste rechtsgrondslag bij uitgebreide samenwerkings- of partnerschapsovereenkomsten tussen de Unie en bepaalde ontwikkelingslanden of opkomende landen aan de hand van een zwaartepuntbepaling moet beslissen.[26] Ook in de verhouding van het GBVB tot de gecommunautariseerde beleidsterreinen heeft het Hof al dergelijke zwaartepuntbepalingen verricht, welke soms ten gunste, soms ten nadele van het GBVB uitvielen.[27] In dit licht is de vrees van de Raad dat het GBVB er bij een zwaartepuntbepaling noodgedwongen bij inschiet ongegrond. Gezien de stand van de rechtspraak[28] moet echter in ieder geval het mondelinge argument van de Raad worden verworpen dat er op voorhand geen sprake kan zijn van een zwaartepuntbepaling indien er enige relatie is met het GBVB.

d) Zwaartepuntbepaling in het concrete geval

61. In de schriftelijke fase hebben de procespartijen nauwelijks aandacht besteed aan de vraag waar zich volgens hen het zwaartepunt van de partnerschapsovereenkomst en dus uiteindelijk ook het zwaartepunt van het betrokken standpunt van de Unie in de Samenwerkingsraad bevindt. Het Hof heeft echter de mondelinge behandeling aangegrepen om met de procespartijen de doelstellingen, inhoud en context van de partnerschapsovereenkomst met Kazachstan te bespreken.

62. In tegenstelling tot de Commissie heeft de Raad zich daarbij op het standpunt gesteld dat de relatie van de overeenkomst met het GBVB in ieder geval belangrijk genoeg is om het inroepen van artikel 37 VEU als materiële rechtsgrondslag en artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU als procedurele rechtsgrondslag *naast* de andere relevante rechtsgrondslagen te kunnen rechtvaardigen.

63. Daarbij kan er meteen op worden gewezen dat een dergelijke cumulatie van rechtsgrondslagen – soms ook wel „dubbele rechtsgrondslag" genoemd – ingevolge de rechtspraak van het Hof de absolute uitzondering vormt[29] en tot nu toe hoogst zelden is aanvaard.[30] Zoals hierboven uiteengezet, is voorwaarde voor de cumulatie van rechtsgrondslagen dat een maatregel tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere.[31]

– De relatie van de partnerschapsovereenkomst met het GBVB

64. Beziet men de doelstellingen en de inhoud van de partnerschapsovereenkomst, dan moet aan de Raad worden toegegeven dat deze meerdere onderwerpen bevatten die in het kader van het GBVB een belangrijke rol spelen.

26 Zie in dit verband arresten van 3 december 1996, Portugal/Raad (Samenwerkingsovereenkomst met India, C-268/94, EU:C:1996:461), en 11 juni 2014, Commissie/Raad (Kaderovereenkomst met de Filipijnen, C-377/12, EU:C:2014:1903); in dezelfde zin ging het in het arrest van 20 mei 2008, Commissie/Raad (Handvuurwapens, C-91/05, EU:C:2008:288), om de relatie van een maatregel van de Raad op het gebied van het GBVB met een partnerschapsovereenkomst.

27 Arresten van 20 mei 2008, Commissie/Raad (Handvuurwapens, C-91/05, EU:C:2008:288, met name punten 73 en 74), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punten 44-55).

28 Zie de in de voetnoten 26 en 27 genoemde arresten.

29 Arrest van 20 mei 2008, Commissie/Raad (Handvuurwapens, C-91/05, EU:C:2008:288, punt 75); zie ook de in voetnoot 21 aangehaalde rechtspraak.

30 Arresten van 10 januari 2006, Commissie/Raad (Verdrag van Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punt 51), en Commissie/Parlement en Raad (Invoer van gevaarlijke chemische stoffen, C-178/03, EU:C:2006:4, punt 56); 20 mei 2008, Commissie/Raad (Handvuurwapens, C-91/05, EU:C:2008:288, punten 99, 108 en 109), en 6 november 2008, Parlement/Raad (Verliezen van de Europese Investeringsbank, C-155/07, EU:C:2008:605, punt 84).

31 Zie nogmaals advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001, EU:C:2001:664, punt 23, en arresten van 11 juni 2014, Commissie/Raad (Kaderovereenkomst met de Filipijnen, C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punt 44).

65. Zo wordt al aan het begin van de overwegingen van de partnerschapsovereenkomst uitdrukkelijk gewezen op de beginselen en bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens en van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa („OVSE"), met name die van de Slotakte van Helsinki, alsmede andere algemeen erkende normen van internationaal recht. [32]

66. De partijen bij de overeenkomst geven bovendien uiting aan hun bereidheid om de internationale vrede en veiligheid te bevorderen en aan hun streven naar een vreedzame oplossing van geschillen, met name door doeltreffende samenwerking op dit gebied in het kader van de Verenigde Naties en de OVSE. [33] Zij verklaren hun bereidheid de regelmatige politieke dialoog over bilaterale en internationale vraagstukken van wederzijds belang verder te ontwikkelen. [34] Daarnaast zijn de partijen bij de overeenkomst vastbesloten om de verspreiding van massavernietigingswapens en de overbrengingsmiddelen daarvoor tegen te gaan, en om samen te werken inzake non-proliferatie en nucleaire veiligheid en beveiliging [35], alsmede om de illegale handel in en de accumulatie van handvuurwapens en lichte wapens te bestrijden. [36]

67. Tot slot heeft ook de nadruk die partijen bij de overeenkomst leggen op de versterking van de bevordering, bescherming en tenuitvoerlegging van fundamentele vrijheden en mensenrechten, en de versterkte eerbiediging van democratische beginselen, de rechtsstaat en goed bestuur, een zekere relatie tot het GBVB. [37] De partijen hechten op het gebied van mensenrechten en democratie sterk aan de bevordering van gemeenschappelijke doelstellingen, aan een open en constructieve politieke dialoog, aan transparantie en aan eerbiediging van internationale mensenrechtennormen. [38]

68. In lijn met al deze verklaringen in de overwegingen is aan de politieke dialoog en de samenwerking op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid op een zeer prominente plaats in de partnerschapsovereenkomst een aparte titel II gewijd, waarvan de bepalingen zich uitstrekken over in totaal tien artikelen. Deze bepalingen zien behalve op de politieke dialoog (artikel 4 van de overeenkomst) en het buitenlands en veiligheidsbeleid in enge zin (artikel 6 van de overeenkomst) ook op onderwerpen als democratie en rechtsstaat (artikel 5 van de overeenkomst), conflictpreventie en crisisbeheer (artikel 9 van de overeenkomst) alsmede de regionale stabiliteit (artikel 10 van de overeenkomst).

69. Ondanks deze onmiskenbare relatie met het GBVB in de overwegingen en enige bepalingen in de partnerschapsovereenkomst moet echter worden vastgesteld dat de GBVB-onderwerpen bij lange na niet het zwaartepunt van de overeenkomst vormen. Een veel groter gewicht komt namelijk toe aan de onderwerpen die duidelijk buiten de werkingssfeer van het GBVB liggen en die vallen onder de gecommunautariseerde beleidsterreinen van het VWEU. Deze onderwerpen zal ik hieronder bespreken.

– De relatie van de partnerschapsovereenkomst met de gecommunautariseerde beleidsterreinen in het VWEU

70. Beziet men de doelstellingen en de inhoud van de partnerschapsovereenkomst in hun totaliteit, dan springen met name de onderwerpen handel en economie, maar ook diverse vormen van samenwerking in het oog, die geen van alle kunnen worden gerekend tot het GBVB.

32 Tweede overweging van de partnerschapsovereenkomst.
33 Negende overweging van de partnerschapsovereenkomst.
34 Tiende overweging van de partnerschapsovereenkomst.
35 Elfde overweging van de partnerschapsovereenkomst.
36 Twaalfde overweging van de partnerschapsovereenkomst.
37 Derde overweging van de partnerschapsovereenkomst.
38 Vierde overweging van de partnerschapsovereenkomst.

71. Ten eerste is het met name opvallend dat het overgrote deel van de bepalingen van de partnerschapsovereenkomst aan de handelsbetrekkingen tussen de Europese Unie en Kazachstan is gewijd: van de in totaal 287 artikelen van de overeenkomst behoren er 185 – veruit het grootste deel – (artikelen 14 tot en met 198) tot titel III („Handel en zakelijke activiteiten"). Deze titel bevat naast klassieke bepalingen, die tegenwoordig deel uitmaken van het standaardrepertoire van een groot aantal handelsovereenkomsten (bijvoorbeeld regelingen betreffende meestbegunstiging, nationale behandeling, alsmede bepalingen over antidumpingmaatregelen en compenserende maatregelen) ook relatief moderne bepalingen, zoals deze vooral voorkomen in recentere handelsovereenkomsten (bijvoorbeeld regelingen op het gebied van het mededingingsrecht en overheidsopdrachten alsook bepalingen inzake de handhaving van rechten van intellectuele eigendom). [39]

72. Ook in de overwegingen van de overeenkomst worden enerzijds de grondslagen van de vrijemarkteconomie [40] en anderzijds het toenemend belang aan handels- en investeringsrelaties tussen beide partijen benadrukt [41]; de nauwe economische betrekkingen dienen te worden versterkt en de handel en investeringen tussen de partijen verder te worden ontwikkeld [42]; de handel en investeringen dienen op grond van de WTO-overeenkomst nog meer te worden bevorderd [43], en gestreefd moet worden naar evenwichtige bilaterale handelsbetrekkingen. [44]

73. Ten tweede speelt – buiten de klassieke handelspolitiek – het beginsel van duurzame ontwikkeling een belangrijke rol in de partnerschapsovereenkomst, en de partijen bij de overeenkomst hebben zich verbonden tot verbetering van de volksgezondheid en de bescherming van de menselijke gezondheid als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling en economische groei. [45] Bijgevolg hebben talrijke hoofdstukken in de titels IV („Samenwerking op het gebied van economische en duurzame ontwikkeling") en VI („Samenwerking op andere terreinen") van de overeenkomst betrekking op onderwerpen die duidelijk buiten het GBVB vallen en verband houden met ontwikkelingssamenwerking en in voorkomend geval met de gecommunautariseerde beleidsterreinen van het VWEU (bijvoorbeeld milieu, vervoer, cultuur en consumentenbescherming).

74. Ten derde en tot slot kan worden opgemerkt dat de partnerschapsovereenkomst een afzonderlijke titel V kent op het gebied van „samenwerking op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie". Het belang van dit thema, dat vanuit het oogpunt van het Unierecht niet alleen verband houdt met de ruimte van vrijheid, veiligheid, en recht (derde deel, titel V, VWEU) maar ook met ontwikkelingssamenwerking (de artikelen 208 en 209 VWEU) [46], blijkt eveneens duidelijk uit de overwegingen van de partnerschapsovereenkomst. Daarin verklaren de partijen bij de overeenkomst zich vastbesloten de georganiseerde misdaad en de mensenhandel te bestrijden en meer samen te werken op het gebied van terrorismebestrijding [47], en zij wensen de dialoog en samenwerking bij migratiegerelateerde vraagstukken op te voeren. [48]

39 Zie in dit verband bijvoorbeeld advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punt 276.

40 Vijfde overweging van de partnerschapsovereenkomst.

41 Zesde overweging van de partnerschapsovereenkomst.

42 Zevende overweging van de partnerschapsovereenkomst.

43 Achtste overweging van de partnerschapsovereenkomst; zie ook de zeventiende overweging.

44 Zestiende overweging van de partnerschapsovereenkomst.

45 Achttiende, tweeëntwintigste en vierentwintigste overweging van de partnerschapsovereenkomst.

46 De relatie met ontwikkelingssamenwerking wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de arresten van 20 mei 2008, Commissie/Raad (Handvuurwapens, C-91/05, EU:C:2008:288), en 11 juni 2014, Commissie/Raad (Kaderovereenkomst met de Filipijnen, C-377/12, EU:C:2014:1903, met name punten 55 en 60).

47 Veertiende overweging van de partnerschapsovereenkomst.

48 Vijftiende overweging van de partnerschapsovereenkomst.

– *Gevolgen van de bepaling van het zwaartepunt in het onderhavige geval*

75. Al met al kan aldus worden vastgesteld dat de doelstellingen en de inhoud van de partnerschapsovereenkomst zonder meer een relatie met het GBVB vertonen. Anders dan de Raad meent, is deze relatie echter bij lange na niet sterk genoeg om het zwaartepunt van de overeenkomst binnen het GBVB te leggen.

76. Mijns inziens is genoemde relatie van de partnerschapsovereenkomst met het GBVB ook onvoldoende om de GBVB-component te kunnen beschouwen als een van meerdere componenten van de overeenkomst „die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere”.[49] Integendeel, vastgesteld kan worden dat aan de onderwerpen die buiten het gebied van het GBVB liggen en behoren tot diverse beleidsterreinen in het gecommunautariseerde deel van de Verdragen hier duidelijk meer gewicht moet worden toegekend. Het tegelijkertijd inroepen van rechtsgrondslagen op het terrein van het GBVB en op het terrein van de gecommunautariseerde beleidsterreinen van het VWEU (cumulatie van rechtsgrondslagen) komt mij derhalve in het onderhavig geval geenszins gerechtvaardigd voor.

77. Overigens leidt het afzien van het inroepen van rechtsgrondslagen op het gebied van het GBVB niet tot een verzwakking van de GBVB-componenten van de partnerschapsovereenkomst. Het is immers niet zo dat de hierboven genoemde doelstellingen en onderwerpen van de Samenwerkingsovereenkomst die een relatie vertonen met het buitenlands en veiligheidsbeleid alleen met de klassieke middelen van het GBVB kunnen worden gerealiseerd. De inzet voor democratie en rechtsstaat, de eerbiediging van de rechten van de mens, de vreedzame beëindiging van geschillen en de naleving van het internationaal recht behoren namelijk veeleer tot de fundamentele waarden van de Unie, door welke deze zich overeenkomstig de horizontale clausule van artikel 21, lid 1, VEU bij al haar extern optreden laat leiden, dus niet alleen in het kader van het GBVB, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek (artikel 207 VWEU) en ontwikkelingssamenwerking (artikel 208, lid 1, en artikel 209, lid 2, VWEU).

78. Geheel in lijn hiermee heeft het Hof al eerder geoordeeld dat de bevoegdheden van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking niet restrictief moeten worden uitgelegd en dat de maatregelen die moeten worden genomen ter verwezenlijking van de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking betrekking kunnen hebben op diverse specifieke gebieden.[50] Hieruit volgt vooral ook dat de bevoegdheden van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking ook ten grondslag kunnen liggen aan bepalingen in een samenwerkings- of partnerschapsovereenkomst die zich richten op de politieke dialoog en de mensenrechten.[51]

C. Nietigverklaring van het bestreden besluit onder voorlopige instandhouding van de werking ervan

79. Gezien bovengenoemde uiteenzettingen heeft de Raad zich bij de vaststelling van het bestreden besluit ten onrechte gebaseerd op de vereisten van artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU. De door de Commissie aangevoerde grond voor nietigverklaring treft derhalve doel.

49 Zie nogmaals advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001, EU:C:2001:664, punt 23, en arresten van 11 juni 2014, Commissie/Raad (Kaderovereenkomst met de Filipijnen, C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punt 44).

50 Arresten van 3 december 1996, Portugal/Raad (Samenwerkingsovereenkomst met India, C-268/94, EU:C:1996:461, punten 37-39), en 11 juni 2014, Commissie/Raad (Kaderovereenkomst met de Filipijnen, C-377/12, EU:C:2014:1903, punten 38, 42 en 43); in die zin ook arrest van 20 mei 2008, Commissie/Raad (Handvuurwapens, C-91/05, EU:C:2008:288, punt 92).

51 Arresten van 3 december 1996, Portugal/Raad (Samenwerkingsovereenkomst met India, C-268/94, EU:C:1996:461, met name punten 24 en 39), en 20 mei 2008, Commissie/Raad (Handvuurwapens, C-91/05, EU:C:2008:288, punt 65).

80. Vanwege het beroep op artikel 31, lid 1, eerste zin, VEU, is de Raad bij de besluitvorming over het door de Unie in de Samenwerkingsraad in te nemen standpunt, ten onrechte uitgegaan van vereiste unanimiteit in plaats van te beslissen met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Niet kan worden uitgesloten dat de inhoud van het besluit van de Raad, indien het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid was gehanteerd, anders zou hebben geluid dan in het geval van eenparigheid van stemmen. [52]

81. Bijgevolg dient het bestreden besluit overeenkomstig artikel 264, lid 1, VWEU nietig te worden verklaard. Uit het oogpunt van rechtszekerheid ligt het voor de hand, zoals door de Raad subsidiair betoogd, om te bepalen dat het nietig verklaarde besluit overeenkomstig artikel 264, lid 2, VWEU zijn werking behoudt totdat de Raad een nieuw besluit neemt op basis van de juiste stemregel, te weten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. De Unie heeft op basis van het in dit besluit vastgelegde standpunt immers al meegewerkt aan beslissingen van de Samenwerkingsraad. Hoewel de internationale geldigheid van dergelijke beslissingen van de Samenwerkingsraad zorgvuldig moet worden onderscheiden van de geldigheid van het door de Raad hieraan voorafgaand vastgestelde standpunt van de Unie, dient iedere twijfel aan de aard en mate van gebondenheid van de Unie aan de door de Samenverwerkingsraad vastgestelde handelingen op voorhand te worden uitgesloten.

82. In overeenstemming met zijn recente rechtspraak [53] dient het Hof de werking van het bestreden besluit echter slechts zo lang in stand te laten als redelijkerwijze noodzakelijk is voor het nemen van een nieuw besluit in de Raad. In dit verband lijkt in het onderhavig geval een termijn aangewezen van niet langer dan zes maanden.

VI. Kosten

83. Ingevolge artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien in de door mij bepleite oplossing de Raad in het ongelijk wordt gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

VII. Conclusie

84. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging te beslissen als volgt:

„1) Besluit (EU) 2017/477 van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 2017 wordt nietig verklaard.

2) Het nietig verklaarde besluit behoudt zijn werking totdat de Raad binnen een redelijke termijn, die niet langer mag zijn dan zes maanden, een nieuw besluit neemt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

3) De Raad wordt verwezen in de kosten."

52 In deze zin arresten van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (Legkippen, 131/86, EU:C:1988:86, punt 11), en 29 maart 1990, Griekenland/Raad (Tsjernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, punt 12); zie ook arrest van 27 september 1988, Commissie/Raad (Geharmoniseerd systeem, 165/87, EU:C:1988:458, punt 19).

53 Arresten van 22 oktober 2013, Commissie/Raad (Diensten gebaseerd op voorwaardelijke toegang, C-137/12, EU:C:2013:675, punt 81); 6 mei 2014, Commissie/Parlement en Raad (Grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over verkeersveiligheidsgerelateerde verkeersovertredingen, C-43/12, EU:C:2014:298, punt 56), en 25 oktober 2017, Commissie/Raad (Herziene Overeenkomst van Lissabon, C-389/15, EU:C:2017:798, punt 84); zie ook reeds arrest van 5 september 2012, Parlement/Raad (Bewaking van maritieme buitengrenzen, C-355/10, EU:C:2012:516, punt 90).