



Advocaat-generaal Hogan stelt het Hof voor om te oordelen dat, ook al heeft de Europese Unie het Verdrag van Istanbul ondertekend, de Raad mag – maar niet hoeft te – wachten tot alle lidstaten ermee hebben ingestemd door dit verdrag te worden gebonden, alvorens te beslissen of en in hoeverre de Unie tot dit verdrag zal toetreden.

*Volgens hem kan het Verdrag van Istanbul eventueel via twee afzonderlijke besluiten worden gesloten op basis van **artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en de artikelen 84 en 336 VWEU**.*

Het Verdrag van Istanbul¹ inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld werd door de Raad van Europa aangenomen op 7 april 2011 en voor ondertekening opengesteld op 11 mei 2011. Een eerste voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad over de ondertekening van het Verdrag van Istanbul namens de Europese Unie (hierna: „Unie”) kreeg onvoldoende steun van de leden van de Raad. Daarom werd besloten om de voorgestelde sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie te beperken tot louter de aangelegenheden waarvoor de Unie exclusief bevoegd werd geacht. Om rekening te houden met de bijzondere positie van Ierland en het Verenigd Koninkrijk, zoals geregeld in Protocol nr. 21 bij het VEU en het VWEU, werd ook besloten om het Commissievoorstel voor een besluit van de Raad over de ondertekening van het Verdrag van Istanbul op te splitsen en twee afzonderlijke besluiten voor te stellen.

De Raad heeft de twee besluiten vastgesteld op 11 mei 2017. Het eerste besluit leidde tot de ondertekening van het Verdrag van Istanbul door de Unie, voor zover het ging om de bepalingen van dit verdrag die onder de bevoegdheden van de Unie op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken vallen, en vermeldde artikel 82, lid 2, en artikel 83, lid 1, VWEU als materiële rechtsgrondslagen.² Het tweede besluit betrof de delen van dat verdrag die betrekking hebben op asiel en non-refoulement, en vermeldde artikel 78, lid 2, VWEU als materiële rechtsgrondslag.³ In de overwegingen van beide Raadsbesluiten werd gerefereerd aan de bevoegdheden van de Unie en haar lidstaten.

Op 9 juli 2019 heeft het Europees Parlement overeenkomstig artikel 218, lid 11, VWEU het Hof van Justitie verzocht om advies over de toetreding van de Unie tot het Verdrag van Istanbul. Met zijn eerste vraag wil het Parlement weten welke artikelen van het VWEU de juiste rechtsgrondslagen zijn voor het Raadsbesluit over de sluiting van het Verdrag van Istanbul namens de Europese Unie. Het Parlement vraagt ook of het noodzakelijk of mogelijk is om besluiten over de ondertekening en de sluiting van het Verdrag van Istanbul in tweeën te splitsen. Met zijn tweede vraag wil het Parlement weten of de sluiting van het Verdrag van Istanbul door de

¹ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, 7 april 2011.

² Besluit (EU) 2017/865 van de Raad van 11 mei 2017 over de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot aangelegenheden die verband houden met justitiële samenwerking in strafzaken (PB 2017, L 131, blz. 11).

³ Besluit (EU) 2017/866 van de Raad van 11 mei 2017 over de ondertekening, namens de Europese Unie, van het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, met betrekking tot gendergerelateerd asiel en non-refoulement (PB 2017, L 131, blz. 13).

Unie overeenkomstig artikel 218, lid 6, VWEU verenigbaar is met de Verdragen, ook al hebben nog niet alle lidstaten ermee ingestemd door dit verdrag te worden gebonden.

In zijn conclusie van vandaag stelt advocaat-generaal Hogan het Hof voor om de vragen van het Parlement te beantwoorden als volgt:

Indien de intenties van de Raad met betrekking tot de omvang van de bij de sluiting van het Verdrag van Istanbul uit te oefenen gedeelde bevoegdheden ongewijzigd blijven, moet het besluit waarbij goedkeuring wordt verleend voor de sluiting van dit verdrag namens de Unie worden gebaseerd op artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en de artikelen 84 en 336 VWEU als materiële rechtsgrondslagen.

De sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie via twee afzonderlijke besluiten maakt die handelingen niet ongeldig.

Het zou verenigbaar zijn met de Verdragen indien de Unie zou besluiten om het Verdrag van Istanbul te sluiten, ook al hebben nog niet alle lidstaten ermee ingestemd door dit verdrag te worden gebonden. Het zou echter ook verenigbaar zijn met de Verdragen om met de vaststelling van dat besluit te wachten totdat een dergelijk „gemeenschappelijk akkoord” is bereikt. Het is uitsluitend aan de Raad om te beslissen welke van deze twee oplossingen de voorkeur verdient.

De advocaat-generaal is van mening dat alle door het Parlement aan het Hof voorgelegde vragen ontvankelijk moeten worden geacht, met uitzondering van het tweede onderdeel van de eerste vraag, maar dan alleen voor zover dit betrekking heeft op het besluit om het Verdrag van Istanbul te ondertekenen. Aangezien het Parlement de geldigheid van de besluiten over de ondertekening van het Verdrag van Istanbul niet heeft betwist, zoals het had kunnen doen, en die besluiten dus definitief zijn geworden, kan het de adviesprocedure namelijk niet gebruiken om de voor een beroep tot nietigverklaring geldende termijnen te omzeilen.

De juiste rechtsgrondslagen voor de sluiting van het Verdrag van Istanbul

Volgens de advocaat-generaal moet aansluiting worden gezocht bij de rechtspraak van het Hof dat wanneer een handeling meerdere doelstellingen of componenten heeft, die handeling in beginsel op één rechtsgrondslag moet worden gebaseerd, en slechts bij wijze van uitzondering op meerdere rechtsgrondslagen. Daarbij moet gekozen worden voor de rechtsgrondslag of rechtsgrondslagen die corresponderen met de overwegende of in elk geval de voornaamste doelstellingen of componenten van die handeling. Hieruit volgt dat het irrelevant is of in het kader van de vaststelling van de betrokken handeling ook andere bevoegdheden werden uitgeoefend, voor zover die andere bevoegdheden betrekking hebben op bijkomstige doelstellingen of componenten van die handeling.

Wanneer de Unie niet al haar bevoegdheden gaat uitoefenen, is het volgens de advocaat-generaal bovendien van belang om onderscheid te maken tussen enerzijds het besluit waarbij de sluiting van een internationale overeenkomst wordt goedgekeurd, en anderzijds die overeenkomst zelf. Aangezien het duidelijk de bedoeling van de Raad is dat de Unie in het kader van de toetreding tot het Verdrag van Istanbul slechts enkele van haar bevoegdheden zal uitoefenen, dient volgens advocaat-generaal Hogan het Verdrag van Istanbul niet in zijn geheel te worden bekeken, maar hoeven alleen die delen ervan in beschouwing te worden genomen die vanuit Unierechtelijk oogpunt bindend zullen zijn voor de Unie.

Advocaat-generaal Hogan merkt in dit verband op dat het in deze zaak niet noodzakelijk lijkt om definitief uit te maken of de Unie, zoals de Raad meent, exclusief bevoegd is om het Verdrag van Istanbul te sluiten wat de gebieden asiel en immigratie en justitiële samenwerking in strafzaken betreft, en dus of zij verplicht is om die bevoegdheden uit te oefenen. Aan de vraag van het Parlement ligt de premisse ten grondslag dat de Unie op zijn minst haar bevoegdheden op het gebied van asiel en immigratie en justitiële samenwerking in strafzaken zal uitoefenen.

Na de doelstellingen en componenten van het Verdrag van Istanbul te hebben geanalyseerd, merkt advocaat-generaal Hogan op dat de sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie betrekking kan hebben op een groot aantal bevoegdheden die de Unie alleen of samen met de lidstaten bezit, en dat dus ook een groot aantal bepalingen van het VWEU in theorie als rechtsgrondslag in aanmerking zouden kunnen komen. Hij voegt daaraan echter toe dat de rechtsgrondslag of rechtsgrondslagen van een handeling niet alle bevoegdheden hoeven te weerspiegelen die voor de vaststelling van die handeling zijn uitgeoefend. Het besluit waarbij de sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie wordt goedgekeurd, zou enkel moeten worden gebaseerd op de rechtsgrondslag of rechtsgrondslagen die overeenkomen met wat het zwaartepunt van dat besluit zal zijn. Om die rechtsgrondslag of rechtsgrondslagen te bepalen, moet volgens advocaat-generaal Hogan niet alleen rekening worden gehouden met de doelstellingen en componenten van het Verdrag van Istanbul, maar ook met de doelstellingen en componenten die specifiek zijn voor het besluit zelf.

Advocaat-generaal Hogan gaat ook na of andere dan de door het Parlement in zijn vraag genoemde rechtsgrondslagen relevant zouden kunnen zijn, door verschillende bevoegdheden te onderzoeken die door het Verdrag van Istanbul kunnen worden bestreken. Hij stelt het Hof vervolgens voor om op de eerste vraag te antwoorden dat, gelet op de reikwijdte van de door de Raad voorgenomen sluiting, het besluit waarbij aan de Unie goedkeuring wordt verleend om tot die sluiting over te gaan, moet worden gebaseerd op artikel 78, lid 2, artikel 82, lid 2, en de artikelen 84 en 336 VWEU.

Kan de goedkeuring voor de sluiting van het Verdrag van Istanbul worden verleend bij twee afzonderlijke besluiten?

Advocaat-generaal Hogan merkt op dat de vraag van het Parlement betrekking heeft op de toekomstige formele geldigheid van het besluit tot sluiting van het Verdrag van Istanbul. Hij brengt in dit verband in herinnering dat uit artikel 263 VWEU volgt dat de formele geldigheid van een handeling enkel ter discussie kan worden gesteld indien een wezenlijk vormvoorschrift is geschonden. Wanneer met het oog op de sluiting van het Verdrag van Istanbul twee besluiten worden vastgesteld in plaats van één, lijkt dit volgens de advocaat-generaal geen gevolgen te kunnen hebben voor de toegepaste stemregels, zoals dit wel het geval was in een eerdere door het Hof behandelde zaak.

Ten eerste staat buiten kijf dat, hoeveel besluiten er ook zullen worden vastgesteld, de vaststelling van al die besluiten tot de bevoegdheid van de Unie zal behoren. Ten tweede moet met betrekking tot de stemregels worden opgemerkt dat de opsplitsing van een besluit in twee afzonderlijke handelingen de sluiting van een internationale overeenkomst ongeldig zou maken indien bij de vaststelling van die twee handelingen verschillende stemregels zouden worden toegepast, terwijl er zonder die opsplitsing maar één stemregel van toepassing zou zijn. In casu leiden alle betrokken rechtsgrondslagen volgens de advocaat-generaal echter tot de toepassing van dezelfde procedure.

Advocaat-generaal Hogan stelt het Hof dan ook voor om op de vraag van het Parlement te antwoorden dat de sluiting van het Verdrag van Istanbul door de Unie via twee afzonderlijke handelingen die handelingen niet ongeldig maakt.

Kan de Raad een besluit tot sluiting van het Verdrag van Istanbul geldig vaststellen, ook al hebben nog niet alle lidstaten ermee ingestemd door dit verdrag te worden gebonden?

Volgens advocaat-generaal Hogan is de Raad niet verplicht om het „gemeenschappelijk akkoord” van de lidstaten af te wachten, en evenmin om meteen na de ondertekening van een internationale overeenkomst zoals het Verdrag van Istanbul tot sluiting ervan over te gaan. De Raad dient veeleer te beoordelen wat de beste oplossing is, aan de hand van factoren zoals het risico dat de betrokken gemengde overeenkomst door een lidstaat ten onrechte niet ten uitvoer zal worden gelegd, of de mogelijkheid om binnen de Raad de vereiste meerderheid te bereiken om alle gedeelde bevoegdheden alleen uit te oefenen.

De advocaat-generaal stelt het Hof dan ook voor om op de tweede vraag te antwoorden dat het verenigbaar zou zijn met de Verdragen indien de Unie zou besluiten om het Verdrag van Istanbul te sluiten, ook al hebben nog niet alle lidstaten er mee ingestemd door dit verdrag te worden gebonden. Het zou echter ook verenigbaar zijn met de Verdragen om met de vaststelling van het besluit van de Unie om het Verdrag van Istanbul te sluiten te wachten totdat een dergelijk „gemeenschappelijk akkoord” is bereikt. Het is uitsluitend aan de Raad om te beslissen welke van deze twee oplossingen de voorkeur verdient.

NOTA BENE: De conclusie van de advocaat-generaal bindt het Hof van Justitie niet. De advocaten-generaal hebben tot taak, in volledige onafhankelijkheid het Hof een juridische oplossing te bieden voor het concrete geschil. De rechters van het Hof beginnen vandaag met de beraadslagingen over het arrest, dat op een latere datum zal worden gewezen.

NOTA BENE: Een lidstaat, het Europees Parlement, de Raad of de Commissie kan het advies inwinnen van het Hof van Justitie over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de Verdragen. Indien het Hof afwijzend adviseert, kan de voorgenomen overeenkomst niet in werking treden, behoudens in geval van wijziging daarvan of herziening van de Verdragen.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) wordt gepubliceerd op de website CURIA op de dag waarop de conclusie wordt genomen.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170