



Jurisprudentie

ADVIES 2/13 VAN HET HOF (voltallige zitting)
18 december 2014

Inhoud

I –	Verzoek om advies	4
II –	Institutioneel kader en Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden	5
A –	Raad van Europa	5
B –	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden	6
1.	Titel I van het EVRM, met als opschrift „Rechten en vrijheden”, en de materiële bepalingen ervan	6
2.	Titel II van het EVRM en de controlemechanismen	7
a)	EHRM	7
b)	Werking van het Comité van Ministers bij de uitoefening van zijn bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het EHRM ..	8
3.	Titel III van het EVRM, met als opschrift „Diverse bepalingen”	9
4.	Protocollen bij het EVRM	9
III –	Verhouding tussen de Unie en het EVRM	10
IV –	Toetredingsproces	12
V –	Ontwerpakkoord	13
A –	Bepalingen betreffende de eigenlijke toetreding	13
B –	Overige bepalingen	15
VI –	Door de Commissie in haar verzoek om advies geformuleerde overwegingen	17
A –	Ontvankelijkheid	17
B –	Ten gronde	17

1. Artikel 1, sub a, van Protocol nr. 8 EU	18
2. Artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU	19
3. Artikel 6, lid 2, tweede volzin, VEU en artikel 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU ...	20
4. Artikelen 1, sub b, en 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU	21
5. Artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU	25
6. Artikel 3 van Protocol nr. 8 EU	25
VII – Samenvatting van de voornaamste opmerkingen die bij het Hof zijn ingediend	26
A – Ontvankelijkheid van het verzoek om advies	26
B – Ten gronde	27
1. Artikel 1, sub a, van Protocol nr. 8 EU	27
2. Artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU	27
3. Artikel 6, lid 2, VEU en artikel 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU	28
4. Artikelen 1, sub b, en 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU	29
5. Artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU	32
6. Artikel 3 van Protocol nr. 8 EU	32
VIII – Standpuntbepaling van het Hof	33
A – Ontvankelijkheid	33
B – Ten gronde	34
1. Voorafgaande overwegingen	34
2. Verenigbaarheid van het voorgenomen akkoord met het primaire recht van de Unie ...	36
a) Specifieke kenmerken en autonomie van het Unierecht	38
b) Artikel 344 VWEU	40
c) Co-respondentmechanisme	42
d) Procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof	44
e) Specifieke kenmerken van het Unierecht wat het rechterlijk toezicht op het gebied van het GBVB betreft	45

„Advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU — Ontwerp van internationale overeenkomst — Toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden — Verenigbaarheid van dit ontwerp met het VEU en het VWEU”

In adviesprocedure 2/13,

betreffende een verzoek om advies krachtens artikel 218, lid 11, VWEU, ingediend op 4 juli 2013 door de Europese Commissie, geeft

HET HOF (voltallige zitting),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano (rapporteur), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, C. Vajda en S. Rodin, kamerpresidenten, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffiers: A. Calot Escobar en M.-A. Gaudissart, eenheidshoofd,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 en 6 mei 2014,

gelet op de opmerkingen van:

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Romero Requena, H. Krämer, C. Ladenburger en B. Smulders als gemachtigden,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden,
- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door E. Petranova en D. Drambozova als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, E. Ruffer en J. Králová als gemachtigden,
- de Deense regering, vertegenwoordigd door C. Thorning en M. Wolff als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Kemper als gemachtigden,
- de Estse regering, vertegenwoordigd door K. Kraavi-Käerdi als gemachtigde,
- Ierland, vertegenwoordigd door E. Creedon, A. Joyce en E. McPhillips als gemachtigden, bijgestaan door E. Regan, SC, C. Toland, BL, en C. Daly, Advisory Council,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou, E.-M. Mamouna en K. Boskovits als gemachtigden,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door M.A. Sampol Pucurull en N. Díaz Abad als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues en D. Colas als gemachtigden,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Albenzio, avvocato dello Stato,

- de Cypriotische regering, vertegenwoordigd door K. Lykourgos, K. Kompos en N. Kyriakou als gemachtigden,
- de Letse regering, vertegenwoordigd door I. Kalniņš en D. Pelše als gemachtigden,
- de Litouwse regering, vertegenwoordigd door D. Kriauciūnas, R. Krasuckaitė en A. Svinkūnaitė als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch en C. Pesendorfer als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes en M. L. Duarte als gemachtigden,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door R. H. Radu, V. Angelescu en A.-G. Văcaru als gemachtigden,
- de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,
- de Finse regering, vertegenwoordigd door J. Heliskoski en H. Leppo als gemachtigden,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Falk en M. Rhodin als gemachtigden,
- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer als gemachtigde, bijgestaan door D. Beard, QC,
- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door R. Passos, P. Schonard en E. Waldherr als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door H. Legal, F. Naert, T. Blanchet en P. Plaza García als gemachtigden,

de advocaat-generaal gehoord,

het navolgende

Advies

I – Verzoek om advies

1. Het verzoek om advies dat de Europese Commissie heeft ingediend bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, luidt als volgt:

„Is het ontwerpakkoord inzake de toetreding van de Europese Unie tot het [op 4 november 1950 te Rome ondertekende] Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [hierna: „EVRM”] verenigbaar met de Verdragen?”

2. De Commissie heeft de volgende bijlagen bij haar verzoek aan het Hof gevoegd:
- het herziene ontwerpakkoord inzake de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „ontwerpakkoord”);
 - de ontwerpverklaring van de Europese Unie, af te leggen op het ogenblik dat het toetredingsakkoord zal worden ondertekend (hierna: „ontwerpverklaring”);
 - de ontwerpregeling ter aanvulling van de regels van het Comité van Ministers inzake het toezicht op de uitvoering van arresten en minnelijke schikkingen in zaken waarbij de Europese Unie partij is (hierna: „ontwerpregel 18”);
 - het ontwerpmemorandum van overeenstemming tussen de Europese Unie en X [een staat die geen deel uitmaakt van de Europese Unie], en
 - de ontwerptoelichting bij het akkoord inzake de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „ontwerptoelichting” en, samen met de andere bovengenoemde akten, „ontwerptoetredingsakten” of „voorgenomen overeenkomst”).

II – Institutioneel kader en Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

A – Raad van Europa

3. Bij een internationale overeenkomst, ondertekend te Londen op 5 mei 1949 en in werking getreden op 3 augustus 1949 (hierna: „statuut van de Raad van Europa”), heeft een groep van 10 Europese staten de Raad van Europa opgericht om een grotere eenheid tussen zijn leden tot stand te brengen teneinde aldus de idealen en beginselen die hun gemeenschappelijk erfdeel zijn, veilig te stellen en te verwezenlijken en de economische en sociale vooruitgang in Europa te bevorderen. Thans zijn 47 Europese staten lid van de Raad van Europa, waaronder de 28 lidstaten van de Europese Unie (hierna: „lidstaten”).
4. Volgens bovengenoemd statuut zijn de organen van de Raad van Europa het Comité van Regeringsvertegenwoordigers (hierna: „Comité van Ministers”) en de Raadgevende Vergadering (hierna: „Vergadering”), die worden bijgestaan door het Secretariaat van de Raad van Europa.
5. Volgens artikel 14 van het statuut van de Raad van Europa heeft elk lid één vertegenwoordiger in het Comité van Ministers, en heeft elke vertegenwoordiger één stem.
6. Volgens artikel 15, sub a, van het statuut van de Raad van Europa „[overweegt het Comité van Ministers o]p aanbeveling van de [Vergadering] of op eigen initiatief [...], welke maatregelen kunnen dienen tot verwezenlijking van het doel van de Raad van Europa, met inbegrip van het sluiten van verdragen of overeenkomsten en het volgen door de regeringen van een gemeenschappelijke politiek inzake bepaalde aangelegenheden. [...]”. Volgens artikel 15, sub b, eerste volzin, „[kunnen d]e conclusies van het Comité [...], indien daartoe aanleiding is, de vorm aannemen van aanbevelingen aan de regeringen”.

7. Artikel 20 van het statuut van de Raad van Europa bepaalt de quora waaraan de besluiten van het Comité van Ministers moeten voldoen. Deze bepaling luidt als volgt:

„a. Resoluties van het Comité van Ministers, betrekking hebbende op de volgende belangrijke aangelegenheden, te weten:

i. aanbevelingen krachtens artikel 15 (b);

[...]

v. aanbevelingen tot wijziging van de artikelen [...] 15 [en] 20 [...], en

vi. elke andere aangelegenheid, ten aanzien waarvan het Comité van Ministers, bij resolutie aangenomen krachtens lid (d) hieronder, kan besluiten, dat zij wegens haar belangrijk karakter met algemene stemmen moeten worden aangenomen,

moeten worden aangenomen met algemene stemmen door de vertegenwoordigers, die hun stem uitbrengen, en tevens door de meerderheid van de vertegenwoordigers, die gerechtigd zijn zitting te hebben in het Comité.

[...]

d. Alle andere resoluties van het Comité [...] behoeven een tweederdemeerderheid van de vertegenwoordigers, die hun stem uitbrengen, en tevens een meerderheid van de vertegenwoordigers, die gerechtigd zijn zitting te hebben in het Comité.”

8. Volgens artikel 25 van het statuut bestaat de Vergadering uit vertegenwoordigers van elk lid van de Raad van Europa, door zijn parlement uit zijn midden gekozen of benoemd uit de leden van het parlement volgens een door dit nationale parlement vastgestelde procedure. Elk lid beschikt over een aantal zetels, dat wordt bepaald door artikel 26 van het statuut. Het hoogste aantal zetels is 18.

B – Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

9. Het EVRM is een binnen de Raad van Europa gesloten multilaterale internationale overeenkomst die op 3 september 1953 in werking is getreden. Alle leden van de Raad van Europa behoren tot de hoge verdragsluitende partijen (hierna: „verdragsluitende partijen”).
10. Het EVRM bevat drie titels.
1. 1. Titel I van het EVRM, met als opschrift „Rechten en vrijheden”, en de materiële bepalingen ervan
11. Titel I van het EVRM omschrijft de rechten en vrijheden die de verdragsluitende partijen volgens artikel 1 ervan „verzekeren [aan] eenieder, die ressorteert onder hun rechtsmacht”. Van deze verplichting kan niet worden afgeweken, behalve in het door artikel 15 van dit verdrag bepaalde geval, namelijk „[i]n tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt”. In het bijzonder kan in geen geval worden afgeweken van de verplichtingen die zijn vastgesteld in de artikelen 2 (recht op leven, behalve in het geval dat de dood voortvloeit uit noodzakelijk geweld), 3 (verbod van foltering), 4, lid 1 (verbod van slavernij), en 7 (nulla poena sine lege).

12. Artikel 6 EVRM, „Recht op een eerlijk proces”, bepaalt:

„1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privéleven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

2. Eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

3. Eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

- a) onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;
- b) te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;
- c) zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;
- d) de getuigen à charge te ondervragen of doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;
- e) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal, die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.”

13. Artikel 13 EVRM, met als opschrift „Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”, luidt als volgt:

„Eenieder wiens rechten en vrijheden die in [het EVRM] zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie, ook indien deze schending is begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie.”

2. 2. Titel II van het EVRM en de controlemechanismen

14. Titel II EVRM regelt de mechanismen volgens welke wordt gecontroleerd of de verdragsluitende partijen de verplichtingen nakomen die zij overeenkomstig artikel 1 ervan zijn aangegaan. Tot deze titel behoren met name artikel 19 EVRM, waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM”) wordt ingesteld, en artikel 46, waarbij aan het Comité van Ministers de bevoegdheid wordt verleend om toe te zien op de tenuitvoerlegging van de arresten van dat Hof.

a) EHRM

15. Volgens de artikelen 20 en 22 EVRM worden de rechters van het EHRM, waarvan het aantal gelijk is aan het aantal verdragsluitende partijen, voor elke verdragsluitende partij door de Vergadering gekozen uit een lijst van drie kandidaten, voorgedragen door de verdragsluitende partij.

16. Artikel 32 EVRM verleent het EHRM de bevoegdheid om dit Verdrag uit te leggen en toe te passen in de met name in de artikelen 33 en 34 ervan bedoelde omstandigheden.
17. Krachtens artikel 33 EVRM kan in het kader van een interstatelijke zaak een verzoekschrift betreffende elke vermeende niet-nakoming van de bepalingen van dat Verdrag en de Protocollen erbij waarbij twee (of meer) verdragsluitende partijen tegenover elkaar komen te staan, bij het EHRM worden ingediend.
18. Volgens artikel 34, eerste volzin, EVRM kan het EHRM „verzoekschriften ontvangen van ieder natuurlijk persoon, iedere niet-gouvernementele organisatie of iedere groep personen die beweert slachtoffer te zijn van een schending door een van de [verdragsluitende partijen] van de rechten die in het Verdrag of de Protocollen daarbij zijn vervat”.
19. Het EVRM stelt met name de volgende vier voorwaarden aan de ontvankelijkheid van een individueel verzoekschrift. In de eerste plaats moet de verzoeker krachtens artikel 34 van dat Verdrag kunnen beweren slachtoffer te zijn van een schending van de rechten die in het Verdrag of de Protocollen daarbij zijn vervat. In de tweede plaats moet de verzoeker volgens artikel 35, lid 1, EVRM alle „nationale” rechtsmiddelen hebben uitgeput, dat wil zeggen die welke bestaan in de rechtsorde van de verdragsluitende partij waartegen het verzoekschrift is gericht. In deze ontvankelijkheidsvoorwaarde komt het beginsel tot uitdrukking dat het bij het EVRM ingestelde controlemechanisme subsidiair is ten opzichte van de mechanismen ter bescherming van de mensenrechten die bestaan binnen de staten die partij zijn bij het Verdrag (arresten EHRM, *Akdivar e.a./Turkije*, §§ 65 en 66, nr. 21893/93, 16 september 1996, en *Burden/Verenigd Koninkrijk*, nr. 13378/05, § 42, 29 april 2008). In de derde plaats moet het verzoekschrift volgens diezelfde bepaling worden ingediend binnen een termijn van zes maanden na de datum van de definitieve nationale beslissing. In de vierde plaats kan een verzoekschrift volgens artikel 35, lid 2, sub b, EVRM slechts ontvankelijk zijn indien het niet „in wezen gelijk is aan een zaak die reeds eerder door het [EHRM] is onderzocht of reeds aan een andere internationale instantie voor onderzoek of regeling is voorgelegd”, tenzij het nieuwe feiten bevat.
20. De procedure voor het EHRM leidt ofwel tot een beslissing of een uitspraak waarbij het EHRM vaststelt dat het verzoekschrift niet-ontvankelijk is of dat het EVRM niet is geschonden, ofwel tot een uitspraak waarbij de schending van het EVRM wordt vastgesteld. Die uitspraak is declaratoir en doet geen afbreuk aan de geldigheid van de betrokken handelingen van de verdragsluitende partij.
21. Volgens artikel 44, lid 1, EVRM geldt een uitspraak van de Grote kamer van het EHRM als einduitspraak. Uit de artikelen 43 en 44, lid 2, EVRM, in hun onderling verband beschouwd, vloeit voort dat een uitspraak van een kamer van het EHRM geldt als einduitspraak wanneer de partijen verklaren dat zij niet zullen verzoeken om verwijzing van de zaak naar de Grote kamer, wanneer dit verzoek is verworpen door het college van de Grote kamer of wanneer drie maanden na de datum van de uitspraak zijn verstreken zonder dat is verzocht om verwijzing van de zaak naar de Grote kamer.
22. Volgens artikel 46, lid 1, EVRM moeten de verdragsluitende partijen zich houden aan de einduitspraak van het Hof in de zaken waarbij zij partij zijn. Op grond van deze bepaling is een verdragsluitende staat verplicht om ten aanzien van de verzoeker alle krachtens zijn nationale recht toepasselijke individuele maatregelen te nemen om de gevolgen van de in het arrest van het EHRM vastgestelde schending ongedaan te maken (*restitutio in integrum*). Indien het nationale recht van de betrokken verdragsluitende partij slechts gedeeltelijk rechtsherstel toelaat, kent het EHRM volgens artikel 41 EVRM een „billijke genoegdoening” toe aan de verzoeker. Voorts moet een verdragsluitende partij algemene maatregelen treffen, zoals een wijziging van haar nationale recht, een wijziging van haar rechtspraak of andere soorten maatregelen, om nieuwe, soortgelijke schendingen als die welke het EHRM heeft vastgesteld, te vermijden of een einde te maken aan schendingen die nog in het kader van dat recht bestaan.

b) Werking van het Comité van Ministers bij de uitoefening van zijn bevoegdheid om toezicht uit te oefenen op de tenuitvoerlegging van de uitspraken van het EHRM

23. Artikel 46, lid 2, EVRM bepaalt dat het Comité van Ministers toezicht moet houden op de tenuitvoerlegging van de einduitspraken van het EHRM. Volgens artikel 39, lid 4, EVRM ziet het Comité van Ministers tevens toe op de tenuitvoerlegging van de voorwaarden van een minnelijke schikking als bedoeld in lid 1 van dat artikel.
24. Krachtens zijn bevoegdheden onderzoekt het Comité van Ministers in wezen of de verdragsluitende partij alle noodzakelijke maatregelen heeft genomen om zich te voegen naar de einduitspraak van het EHRM of, in voorkomend geval, om de voorwaarden van een minnelijke schikking uit te voeren. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig de „Regels van het Comité van Ministers inzake het toezicht op de tenuitvoerlegging van de uitspraken en de voorwaarden van minnelijke schikkingen” (hierna: „regels inzake het toezicht op de tenuitvoerlegging”).
25. Volgens regel 17 van de regels inzake het toezicht op de tenuitvoerlegging neemt het Comité van Ministers een „eindresolutie” aan indien het tot de conclusie komt dat de verdragsluitende partij alle noodzakelijke maatregelen heeft genomen om zich te voegen naar de einduitspraak van het EHRM of, in voorkomend geval, om de voorwaarden van een minnelijke schikking uit te voeren. Volgens regel 16 van deze regels kan het Comité van Ministers „interimresoluties” aannemen om met name „de balans op te maken van de voortgang bij de tenuitvoerlegging of, in voorkomend geval, zijn bezorgdheid uit te drukken en/of suggesties met betrekking tot de uitvoering te formuleren”. Deze twee soorten resoluties kunnen slechts worden aangenomen indien is voldaan aan het quorumvereiste van artikel 20, sub d, van het statuut van de Raad van Europa.
26. Volgens artikel 46, leden 3 en 4, EVRM kan het Comité van Ministers, indien het van mening is dat het toezicht op de tenuitvoerlegging van een einduitspraak wordt belemmerd vanwege een probleem met de interpretatie van de uitspraak, met een tweederdemeerderheid van de vertegenwoordigers die gerechtigd zijn in het Comité zitting te hebben, besluiten een verzoek om interpretatie bij het EHRM in te dienen, en kan het voorts, indien het van mening is dat een verdragsluitende partij weigert zich te houden aan een einduitspraak in een zaak waarbij zij partij is, aan dat Hof de vraag voorleggen of die partij verzuimd heeft te voldoen aan haar verplichtingen uit hoofde van het eerste lid van dat artikel. Indien het EHRM constateert dat deze verplichting is geschonden, legt het de zaak voor aan het Comité van Ministers met het oog op het onderzoek welke maatregelen dienen te worden getroffen. Indien het Hof constateert dat er geen sprake is van een schending, legt het de zaak overeenkomstig lid 5 van dat artikel voor aan het Comité van Ministers, dat het onderzoek van de zaak sluit.
27. Het EVRM verleent het Comité van Ministers ook bepaalde andere bevoegdheden. Zo kan het volgens artikel 26, lid 2, EVRM op verzoek van het EHRM in voltallige vergadering bijeen, bij eenparig besluit en voor een bepaalde termijn het aantal rechters van de kamers beperken van zeven tot vijf. Krachtens artikel 47 EVRM kan het het EHRM verzoeken een advies uit te brengen over rechtsvragen betreffende de interpretatie van dat Verdrag en de Protocolen daarbij.
28. Ten slotte worden de kosten van het Hof volgens artikel 50 EVRM gedragen door de Raad van Europa.
3. 3. Titel III van het EVRM, met als opschrift „Diverse bepalingen”
29. Volgens artikel 53 EVRM mag geen bepaling van dit Verdrag worden uitgelegd als een beperking op te leggen aan, of een inbreuk te maken op, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden die verzekerd kunnen worden ingevolge de wetten van enige verdragsluitende partij of ingevolge enig ander verdrag waarbij de verdragsluitende partij partij is.

30. Volgens artikel 55 EVRM komen de verdragsluitende partijen overeen dat zij, behoudens bijzondere overeenkomsten, een geschil dat is ontstaan uit de interpretatie of toepassing van dit Verdrag niet zullen onderwerpen aan een andere wijze van regeling dan die waarin dit Verdrag voorziet.
31. Volgens artikel 57, lid 1, EVRM kunnen de verdragsluitende partijen, ten tijde van de ondertekening van dit Verdrag of van de neerlegging van zijn akte van bekrachtiging, „een voorbehoud maken met betrekking tot een specifieke bepaling van dit Verdrag, voor zover een wet die op dat tijdstip op zijn grondgebied van kracht is, niet in overeenstemming is met deze bepaling”, met dien verstande dat „voorbehouden van algemene aard” verboden zijn.
4. 4. Protocollen bij het EVRM
32. Het EVRM wordt aangevuld door een reeks van veertien Protocollen.
33. Een eerste groep Protocollen, die het Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „aanvullend Protocol”) alsook de Protocollen nr. 4, nr. 6, nr. 7, nr. 12 en nr. 13 omvat, vult het EVRM inhoudelijk aan door aanvullende grondrechten in het leven te roepen. Alle lidstaten zijn partij bij het aanvullend Protocol en bij Protocol nr. 6 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, inzake de afschaffing van de doodstraf (hierna: „Protocol nr. 6”). Daarentegen is bij elk van de andere Protocollen slechts een beperkt aantal lidstaten aangesloten.
34. Een tweede groep Protocollen, die de Protocollen nr. 2, nr. 3, nr. 5, nr. 8 tot en met nr. 11 en nr. 14 omvat, brengt slechts wijzigingen aan het EVRM aan en heeft geen autonome inhoud. De meeste van die Protocollen zijn overigens ingetrokken of zonder voorwerp geworden.
35. Van de Protocollen van deze tweede groep is het op 13 mei 2004 vastgestelde en op 1 juni 2010 in werking getreden Protocol nr. 14 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarbij het controlesysteem van het Verdrag wordt gewijzigd, het meest relevant voor het onderhavige verzoek om advies. Bij artikel 17 van dat Protocol is artikel 59, lid 2, EVRM gewijzigd teneinde de toetreding van de Unie tot dat Verdrag in beginsel mogelijk te maken. Deze bepaling luidt thans als volgt:

„De Europese Unie kan toetreden tot [het EVRM].”

36. Ten slotte zijn twee aanvullende Protocollen voor ondertekening opengesteld. Deze zijn nog niet in werking getreden. Het gaat om Protocol nr. 15, houdende wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat het EVRM op een aantal relatief geringe punten wijzigt, en om het op 2 oktober 2013 ondertekende Protocol nr. 16 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „Protocol nr. 16”), waarvan artikel 1, lid 1, bepaalt dat de hoogste rechtscolleges van de verdragsluitende partijen het EHRM kunnen verzoeken om adviezen over principiële vragen over de uitlegging of de toepassing van de door het EVRM of de Protocollen erbij omschreven rechten en vrijheden.

III – Verhouding tussen de Unie en het EVRM

37. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormen de grondrechten een integrerend deel van de algemene beginselen van het Unierecht. Het Hof laat zich dienaangaande leiden door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten (arresten Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, punt 4, en Nold/Commissie, 4/73, EU:C:1974:51, punt 13). In dit verband heeft het Hof gepreciseerd dat aan het EVRM bijzondere betekenis toekomt (zie met name arresten ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 41, en Kadi en Al Barakaat International

Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 283). Deze rechtspraak is gecodificeerd in artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (thans, na wijziging, artikel 6, lid 2, EU).

38. In de punten 34 en 35 van zijn advies 2/94 (EU:C:1996:140) stelde het Hof vast dat de Europese Gemeenschap bij de toenmalige stand van het gemeenschapsrecht niet bevoegd was tot het EVRM toe te treden. Deze toetreding zou immers een ingrijpende wijziging van het bestaande communautaire stelsel van bescherming van de mensenrechten hebben meegebracht, omdat de Gemeenschap daarmee deel zou gaan uitmaken van een apart internationaal institutioneel bestel en alle bepalingen van het EVRM in de communautaire rechtsorde zouden worden opgenomen. Een dergelijke wijziging van het stelsel van bescherming van de mensenrechten in de Gemeenschap, waarvan de institutionele implicaties eveneens ingrijpend zouden zijn geweest voor zowel de Gemeenschap als de lidstaten, zou een constitutionele dimensie hebben en derhalve naar haar aard de grenzen van artikel 235 van het EG-Verdrag (later artikel 308 EG, thans artikel 352, lid 1, VWEU) overschrijden, wat slechts kon worden verwezenlijkt door middel van een wijziging van dat Verdrag.
39. Inmiddels hebben het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie op 7 december 2000 te Nice het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie afgekondigd (PB C 364, blz. 1; hierna: „Handvest”). Het hoofddoel van dit Handvest, dat destijds geen bindend juridisch instrument vormde, bestaat blijkens de preambule ervan in de bevestiging van „de rechten die met name voortvloeien uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten, uit het Verdrag betreffende de Europese Unie en de communautaire verdragen, uit het [EVRM], uit de door de Gemeenschap en de Raad van Europa aangenomen sociale handvesten, alsook uit de jurisprudentie van het [Hof] en van het [EHRM]” (zie in die zin arrest Parlement/Raad, C-540/03, EU:C:2006:429, punt 38).
40. Artikel 6 EU is gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking is getreden. Deze bepaling, zoals gewijzigd (thans artikel 6 VEU), luidt als volgt:

„1. De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het [Handvest], dat dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft.

De bepalingen van het Handvest houden geenszins een verruiming in van de bevoegdheden van de Unie zoals bepaald bij de Verdragen.

De rechten, vrijheden en beginselen van het Handvest worden uitgelegd overeenkomstig de algemene bepalingen van titel VII van het Handvest betreffende de uitlegging en toepassing ervan, waarbij de in het Handvest bedoelde toelichtingen, waarin de bronnen van deze bepalingen vermeld zijn, terdege in acht genomen worden.

2. De Unie treedt toe tot het [EVRM]. Die toetreding wijzigt de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet.

3. De grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het [EVRM] en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie.”

41. In dit verband bepaalt artikel 218, lid 6, tweede alinea, sub a-ii, VWEU dat de Raad na goedkeuring door het Parlement het besluit houdende sluiting van de overeenkomst inzake de toetreding van de Unie tot het EVRM vaststelt (hierna: „toetredingsakkoord”). Voorts wordt in lid 8 van dat artikel gepreciseerd dat de Raad daarbij met eenparigheid van stemmen besluit en dat zijn besluit in werking treedt nadat de lidstaten het overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd.

42. Een van de Protocollen bij het VEU en het VWEU, die volgens artikel 51 VEU een integrerend deel uitmaken van deze Verdragen, is Protocol (nr. 8) betreffende artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „Protocol nr. 8 EU”). Dit Protocol omvat drie artikelen, die luiden als volgt: „Artikel 1 Het in artikel 6, lid 2, [VEU] bedoelde [toetredingsakkoord] voorziet in de instandhouding van de specifieke kenmerken van de Unie en het recht van de Unie, met name wat betreft:
- a) de bijzondere voorwaarden van de eventuele deelneming van de Unie aan de controle-instanties van het [EVRM];
 - b) de benodigde mechanismen om ervoor te zorgen dat door staten die geen lidstaat zijn ingeleide procedures en individuele beroepen correct tot de lidstaten en/of de Unie worden gericht, naargelang het geval. Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde akkoord moet van dien aard zijn dat de toetreding de bevoegdheden van de Unie en die van haar instellingen onverlet laat. Het moet tevens waarborgen dat de situatie van de lidstaten ten aanzien van het [EVRM], en met name ten aanzien van de bijbehorende Protocollen, de door de lidstaten overeenkomstig artikel 15 van het [EVRM] genomen afwijkende maatregelen en de door de lidstaten overeenkomstig artikel 57 van dat Verdrag gemaakte voorbehouden geheel onverlet blijft. Artikel 3

Het in artikel 1 bedoelde akkoord laat artikel 344 [VWEU] geheel onverlet.”

43. De verklaring ad artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die is gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, luidt als volgt:
- „De Conferentie is het erover eens dat bij de toetreding van de Unie tot het [EVRM], de specifieke kenmerken van de rechtsorde van de Unie in stand moeten worden gehouden. In dit verband neemt de Conferentie nota van het bestaan van een regelmatige dialoog tussen het [Hof] en het [EHRM]; deze dialoog zou kunnen worden versterkt wanneer de Unie toetreedt tot dit Verdrag.”

44. Artikel 52, lid 3, van het Handvest luidt als volgt:

„Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het [EVRM], zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd Verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.”

45. Ten slotte bepaalt artikel 53 van het Handvest:

„Geen der bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve werkingssferen worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het [EVRM], alsmede door de grondwetten van de lidstaten.”

IV – Toetredingsproces

46. Naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie van 17 maart 2010 heeft de Raad bij besluit van 4 juni 2010 zijn fiat gegeven voor het starten van de onderhandelingen over het toetredingsakkoord en de Commissie als onderhandelaarster aangewezen.

47. In een bijlage bij het door de Raad verleende aanvullende onderhandelingsmandaat van 26 en 27 april 2012 worden de beginselen opgesomd die dienen te worden vastgelegd in interne regels van de Unie die moeten worden vastgesteld om de toetreding van de Unie tot het EVRM te kunnen verwezenlijken (hierna: „interne regels”). Volgens dat document moeten de interne regels met name betrekking hebben op de vertegenwoordiging van de Unie voor het EHRM, de activering van het co-respondentmechanisme voor het EHRM en de coördinatieregels met het oog op het beheer van de procedure voor dat Hof door de verweerder en de medeverweerder, de selectie van drie kandidaten voor het ambt van rechter bij het EHRM, het systeem van voorafgaande beoordeling door het Hof van Justitie, alsook de gevallen waarin de Unie een standpunt zal innemen en die waarin de lidstaten de vrijheid behouden om voor het EHRM en het Comité van Ministers op te treden en aldaar hun standpunt te verkondigen.
48. Op 5 april 2013 hebben de onderhandelaars een akkoord bereikt over de ontwerp-toetredingsakten. Zij zijn overeengekomen dat al deze teksten één geheel vormen en dat zij alle evenzeer nodig zijn voor de toetreding van de Unie tot het EVRM.

V – Ontwerpakkoord

49. Het ontwerpakkoord bevat de bepalingen die nodig worden geacht om de Unie tot het EVRM te laten toetreden. Een eerste groep bepalingen betreft de eigenlijke toetreding en stelt de noodzakelijke procedurele mechanismen vast om de toetreding te kunnen verwezenlijken. Een tweede groep, die louter technisch van aard is, bepaalt op welke punten het EVRM dient te worden gewijzigd, gelet op het feit dat het aldus is opgesteld dat het van toepassing is op de lidstaten van de Raad van Europa, terwijl de Unie noch een staat noch een lid van deze internationale organisatie is. Voorts bevat deze groep bepalingen betreffende andere met het EVRM samenhangende instrumenten alsook slotbepalingen betreffende de inwerkingtreding en de kennisgeving van de akten van bekrachtiging of toetreding.

A – Bepalingen betreffende de eigenlijke toetreding

50. Gelet op artikel 59, lid 2, EVRM bepaalt artikel 1, lid 1, van het ontwerpakkoord dat de Unie met dit akkoord toetreedt tot het EVRM alsook tot het aanvullende Protocol en Protocol nr. 6, dat wil zeggen tot de twee Protocollen waarbij reeds alle lidstaten partij zijn.
51. Artikel 1, lid 2, van het ontwerpakkoord wijzigt artikel 59, lid 2, EVRM om de latere toetreding van de Unie tot andere Protocollen, die mutatis mutandis wordt geregeld door de relevante bepalingen van elk van deze Protocollen, mogelijk te maken, en preciseert voorts dat het toetredingsakkoord „een integrerend onderdeel vormt van het [EVRM]”.
52. Volgens artikel 2, lid 1, van het ontwerpakkoord kan de Unie, op het ogenblik waarop zij het toetredingsakkoord ondertekent of overeenkomstig artikel 10 ervan aanvaardt dat zij door de bepalingen ervan is gebonden, overeenkomstig artikel 57 EVRM een voorbehoud maken met betrekking tot het EVRM en het aanvullende Protocol bij dit Verdrag. Artikel 4 van Protocol nr. 6, daarentegen, bepaalt dat geen voorbehoud met betrekking tot de bepalingen van dit Protocol is toegestaan. Bovendien wordt bij artikel 2, lid 2, van het ontwerpakkoord een nieuwe zin in artikel 57 EVRM ingevoegd, volgens welke de Unie „ten tijde van de toetreding tot het [EVRM] een voorbehoud [kan] maken met betrekking tot een specifieke bepaling van dit Verdrag, voor zover een op dat ogenblik geldende bepaling van [Unierecht] onverenigbaar is met deze bepaling”. Voorts wordt in artikel 11 van het ontwerpakkoord gepreciseerd dat geen voorbehoud met betrekking tot de bepalingen van dit akkoord is toegestaan.
53. Volgens artikel 1, lid 3, van het ontwerpakkoord brengt de toetreding tot het EVRM en de Protocollen erbij voor de Unie slechts verplichtingen mee voor zover het gaat om handelingen, maatregelen of nalatigheden van haar instellingen, organen, instanties of agentschappen of van personen die in hun

naam optreden. Voorts kan geen van de bepalingen van dat Verdrag of van de Protocollen erbij de Unie ertoe verplichten om een handeling te verrichten of een maatregel te treffen waarvoor zij niet bevoegd is krachtens het Unierecht.

54. Omgekeerd bepaalt artikel 1, lid 4, eerste volzin, van het ontwerpakkoord dat voor de toepassing van het EVRM, de Protocollen erbij en het toetredingsakkoord zelf een handeling, maatregel of nalatigheid van organen van een lidstaat of van personen die in diens naam handelen, wordt toegerekend aan deze staat, zelfs wanneer die handeling, maatregel of nalatigheid plaatsvindt in het kader van de uitvoering van het Unierecht, met inbegrip van besluiten die zijn vastgesteld op grond van het VEU en het VWEU. In de tweede volzin van dat lid wordt gepreciseerd dat dit niet belet dat de Unie overeenkomstig met name artikel 3 van het ontwerpakkoord als medeverweester verantwoordelijk kan zijn voor een uit een dergelijke handeling, maatregel of nalatigheid voortvloeiende schending.
55. Artikel 3 voert het co-respondentmechanisme in. Te dien einde wijzigt lid 1 ervan artikel 36 EVRM, door er een lid 4 aan toe te voegen dat bepaalt dat de Unie of een lidstaat in de in wezen in artikel 3, leden 2 tot en met 8, vastgestelde omstandigheden medeverweerder kan worden in een procedure voor het EHRM en dat de medeverweerder een partij is in de procedure.
56. Artikel 3, leden 2 tot en met 8, van het ontwerpakkoord luidt als volgt:

„2. Wanneer een verzoekschrift is gericht tegen een of meer lidstaten van de Europese Unie, kan deze medeverweester worden in de procedure betreffende een gestelde schending waarvan het [EHRM] haar in kennis heeft gesteld, indien blijkt dat deze aantijging de vraag doet rijzen of een bepaling van het recht van [de Unie], met inbegrip van besluiten die zijn vastgesteld op grond van het [VEU] en het [VWEU], verenigbaar is met de betrokken rechten die worden gewaarborgd door het [EVRM] of de Protocollen waartoe de [Unie] is toegetreden, met name wanneer de verweerder deze schending slechts had kunnen vermijden door een uit het recht van de [Unie] voortvloeiende verplichting te schenden.

3. Wanneer een verzoekschrift is gericht tegen de [Unie], kunnen de [lidstaten] medeverweesters worden in de procedure betreffende een gestelde schending waarvan het [EHRM] hen in kennis heeft gesteld, indien blijkt dat deze aantijging de vraag doet rijzen of een bepaling van het [VEU] of het [VWEU] of van enige andere bepaling die volgens deze Verdragen dezelfde juridische waarde heeft, verenigbaar is met de betrokken rechten die worden gewaarborgd door het [EVRM] of de Protocollen waartoe de [Unie] is toegetreden, met name wanneer de Unie deze schending slechts had kunnen vermijden door een uit deze Verdragen voortvloeiende verplichting te schenden.

4. Wanneer een verzoekschrift is gericht tegen en ter kennis is gebracht van zowel de [Unie] als een of meer [van de] lidstaten, kan een verweerder de hoedanigheid van medeverweerder krijgen indien is voldaan aan de voorwaarden van lid 2 of lid 3 van dit artikel.

5. Een [verdragsluitende partij] wordt medeverweerder, hetzij door in te gaan op een uitnodiging van het [EHRM] in die zin, hetzij ingevolge een besluit van het [EHRM] naar aanleiding van een verzoek van de [verdragsluitende partij] zelf. Wanneer het [EHRM] een [verdragsluitende partij] uitnodigt om medeverweerder te worden, en wanneer het zich uitspreekt over een verzoek in die zin, raadpleegt het alle partijen in de procedure. Wanneer het [EHRM] zich over een dergelijk verzoek uitspreekt, beoordeelt het of het, gelet op de door de betrokken [verdragsluitende partij] aangevoerde argumenten, aannemelijk is dat is voldaan aan de in lid 2 of lid 3 van dit artikel gestelde voorwaarden.

6. Wanneer de [Unie] medeverweester is in een procedure en het [Hof] nog niet heeft onderzocht of de bepaling van het recht van de [Unie] verenigbaar is met de betrokken rechten die worden gewaarborgd door het [EVRM] of door de Protocollen waartoe de [Unie] is toegetreden, zoals bedoeld in lid 2 van dit artikel, wordt het [Hof] de nodige tijd verleend om een dergelijk onderzoek te verrichten, en wordt vervolgens aan de partijen de nodige tijd verleend om hun opmerkingen in te

dienen bij het [EHRM]. De [Unie] zorgt ervoor dat dit onderzoek snel wordt verricht, zodat de procedure voor het [EHRM] niet onnodig wordt vertraagd. De bepalingen van dit lid laten de bevoegdheden van het [EHRM] onverlet.

7. Indien wordt vastgesteld dat de schending waarvoor een [verdragsluitende partij] medeverweerster is in de procedure, heeft plaatsgevonden, zijn de verweerder en de medeverweerder gezamenlijk verantwoordelijk voor deze schending, tenzij het [EHRM] op basis van de door de verweerder en de medeverweerder aangevoerde argumenten en na het standpunt van de verzoeker te hebben gehoord, beslist dat slechts één van hen verantwoordelijk moet worden gesteld.

8. Dit artikel is van toepassing op verzoekschriften die zijn ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding van dit [toetredingsakkoord].”

57. Ten slotte bepaalt artikel 5 van het ontwerpakkoord dat de procedures voor het Hof niet mogen worden opgevat als procedures waarbij een zaak voor onderzoek of regeling aan een internationale instantie is voorgelegd in de zin van artikel 35, lid 2, sub b, EVRM of als wijzen van geschillenregeling in de zin van artikel 55 EVRM.

B – Overige bepalingen

58. In de eerste plaats beoogt een reeks bepalingen, om te beginnen, de bepalingen van het EVRM of van de Protocollen erbij aan te passen die verwijzen naar de verdragsluitende partijen als „staten” of naar aspecten die verband houden met het begrip staat.
59. Zo bevat artikel 1, lid 5, van het ontwerpakkoord een interpretatieve bepaling volgens welke de termen „staat”, „staten”, „staten die partij zijn”, „nationaal recht”, „ambtelijk apparaat van de staat”, „nationale wetten”, „nationale instantie”, „nationale”, „nationale veiligheid”, „economisch welzijn van het land”, „territoriale integriteit” en „bestaan van het land” die in verschillende bepalingen van het EVRM en bepaalde van haar Protocollen voorkomen, na de toetreding aldus moeten worden begrepen dat zij van overeenkomstige toepassing zijn op de Unie als verdragsluitende partij.
60. Wat meer bepaald de territoriale aspecten betreft, moet de uitdrukking „eenieder die ressorteert onder haar rechtsmacht” in artikel 1 EVRM volgens artikel 1, lid 6, van het ontwerpakkoord aldus worden opgevat dat zij, voor zover het gaat om de Unie, verwijst naar de personen die zich bevinden op het grondgebied van de lidstaten waarop het VEU en het VWEU van toepassing zijn. Voor zover deze uitdrukking verwijst naar personen die zich niet op het grondgebied van een verdragsluitende partij bevinden, wordt zij geacht te verwijzen naar personen die – indien de gestelde schending toerekenbaar was geweest aan een verdragsluitende partij die een staat is – onder de rechtsmacht van die verdragsluitende partij zouden zijn gevallen. Voorts bepaalt artikel 1, lid 7, dat de begrippen „land”, „grondgebied” en „grondgebied van een staat” in verschillende bepalingen van het EVRM en bepaalde Protocollen erbij, voor zover het gaat om de Unie, verwijzen naar het grondgebied van elk van de lidstaten waarop het VEU en het VWEU van toepassing zijn.
61. Verder wijzigt artikel 1, lid 8, van het ontwerpakkoord artikel 59, lid 5, EVRM in die zin dat de secretaris-generaal van de Raad van Europa voortaan ook de Unie kennis geeft van de inwerkingtreding van dat Verdrag, van de namen van de verdragsluitende partijen die het bekrachtigd hebben of ertoe zijn toegetreden, evenals van de nederlegging van iedere akte van bekrachtiging of van toetreding die later heeft plaatsgehad.
62. Ten slotte wijzigt artikel 4 van het ontwerpakkoord de eerste volzin van artikel 29, lid 2, EVRM alsook het opschrift van artikel 33 ervan, door de termen „interstatelijke verzoekschriften” en „interstatelijke zaken” te vervangen door respectievelijk „verzoekschriften tussen de partijen” en „zaken tussen de partijen”.

63. In de tweede plaats werden bepaalde wijzigingen van het EVRM noodzakelijk geacht op grond van het feit dat de Unie geen lid van de Raad van Europa is.
64. Dienaangaande bepaalt artikel 6, lid 1, van het ontwerpakkoord dat een delegatie van het Europees Parlement het recht heeft om deel te nemen aan de zittingen van de Vergadering en daarin stemrecht heeft, wanneer deze haar functies uitoefent in het kader van de verkiezing van de rechters van het EHRM. Deze delegatie heeft hetzelfde aantal vertegenwoordigers als de delegatie van de lidstaat van de Raad van Europa met het grootste aantal vertegenwoordigers. Volgens artikel 6, lid 2, worden „[d]e regels inzake de deelneming van de vertegenwoordigers van het Europees Parlement aan de zittingen van de [Vergadering] en de relevante organen ervan [...] vastgesteld door de [Vergadering], in samenwerking met het Europees Parlement”.
65. Wat het Comité van Ministers betreft, wijzigt artikel 7, lid 1, van het ontwerpakkoord om te beginnen artikel 54 EVRM, door er een nieuw lid 1 aan toe te voegen, volgens hetwelk „[d]e Protocollen bij [dit Verdrag] worden vastgesteld door het Comité van Ministers”. Voorts heeft de Unie volgens artikel 7, lid 2, het recht om deel te nemen aan de vergaderingen van het Comité van Ministers en daarin haar stem uit te brengen, wanneer dit Comité besluiten neemt op basis van sommige bepalingen van het EVRM, namelijk de artikelen 26, lid 2 (beperking van het aantal rechters van de kamers), 39, lid 4 (toezicht op de tenuitvoerlegging van een minnelijke schikking), 46, leden 2 tot en met 5 (tenuitvoerlegging van uitspraken van het EHRM), 47 (verzoek om adviezen) en 54, lid 1 (bevoegdheden van het Comité van Ministers). Artikel 7, lid 3, bepaalt dat de Unie vóór de vaststelling van teksten betreffende het EVRM of een van de Protocollen erbij waarbij de Unie partij is, betreffende de besluiten van het Comité van Ministers op grond van artikel 7, lid 2, of betreffende de selectie van kandidaten voor de benoeming van rechters door de Vergadering, wordt geraadpleegd binnen dit Comité, dat terdege rekening dient te houden met het standpunt van de Unie. Ten slotte stelt artikel 7, lid 4, eerste volzin, van het ontwerpakkoord als beginsel voorop dat de uitoefening door de Unie en haar lidstaten van hun stemrecht geen afbreuk doet aan de daadwerkelijke uitoefening door het Comité van Ministers van zijn toezichthoudende functie overeenkomstig de artikelen 39 en 46 EVRM (tenuitvoerlegging van minnelijke schikkingen en van de uitspraken van het EHRM). Meer in het bijzonder bepaalt lid 4, sub a, dat het „in zaken waarin het Comité van Ministers toeziet op de nakoming van de verplichtingen van de [Unie] alleen of van de [Unie] en een of meer van haar lidstaten samen, [...] uit de Verdragen van de [Unie] voortvloeit dat de [Unie] en haar lidstaten op gecoördineerde wijze een standpunt innemen en hun stem uitbrengen”, en vervolgens dat de regels inzake het toezicht op de tenuitvoerlegging van uitspraken en van de voorwaarden van minnelijke schikkingen „worden aangepast om het Comité van Ministers de mogelijkheid te bieden, hun functies in die omstandigheden effectief uit te oefenen”. Daartegenover bepaalt lid 4, sub b, dat „wanneer het Comité van Ministers in andere gevallen [dan die van lid 4, sub a,] toeziet op de nakoming van de verplichtingen van een andere [verdragsluitende partij] dan de [Unie], [...] het de [lidstaten] vrij[staat], overeenkomstig de Verdragen van de [Unie] hun standpunt kenbaar te maken en hun stemrecht uit te oefenen”.
66. Juist om gevolg te geven aan artikel 7, lid 4, sub a, zijn de onderhandelaars overeengekomen om aan de regels inzake het toezicht op de tenuitvoerlegging een regel 18 toe te voegen, met als opschrift „Uitspraken en minnelijke schikkingen in zaken waarin de Europese Unie partij is”. Deze nieuwe regel 18 luidt als volgt:
- „1. Besluiten van het Comité van Ministers die worden vastgesteld overeenkomstig regel nr. 17 (eindresolutie) van deze regels worden geacht te zijn aangenomen indien een meerderheid van vier vijfde van de vertegenwoordigers die aan de stemming deelnemen en een meerderheid van twee derde van de vertegenwoordigers die gerechtigd zijn om zitting te nemen in het Comité van Ministers ermee instemmen.

2. Besluiten van het Comité van Ministers die worden vastgesteld overeenkomstig regel nr. 10 (besluit om het [EHRM] te verzoeken om een arrest uit te leggen) en regel nr. 11 (beroep wegens niet-nakoming) van deze regels worden geacht te zijn aangenomen indien een vierde van de vertegenwoordigers die gerechtigd zijn om zitting te nemen in het Comité van Ministers ermee instemmen.

3. Besluiten over procedurekwesties en besluiten waarbij om informatie wordt verzocht, worden geacht te zijn aangenomen indien een vijfde van de vertegenwoordigers die gerechtigd zijn om zitting te nemen in het Comité van Ministers ermee instemmen.

4. De bepalingen van deze regel kunnen slechts bij eenparigheid van stemmen van alle [partijen] bij het [EVRM] worden gewijzigd.”

67. Wat de deelname in de kosten in verband met het EVRM betreft, bepaalt artikel 8 van het ontwerpakkoord dat de Unie een jaarlijkse bijdrage aan de begroting van de Raad van Europa levert die dient ter dekking van de kosten in verband met de werking van dit Verdrag, en dat deze bijdrage wordt toegevoegd aan die van de andere verdragsluitende partijen.
68. In de derde plaats bevat het ontwerpakkoord een bepaling betreffende de verhouding tussen het EVRM en andere overeenkomsten die binnen de Raad van Europa zijn gesloten en die verband houden met dit Verdrag. Zo verbindt de Unie zich volgens artikel 9, lid 1, van het ontwerpakkoord ertoe om zich binnen de grenzen van haar bevoegdheden te houden aan de artikelen 1 tot en met 6 van de op 5 maart 1996 te Straatsburg gesloten Europese Overeenkomst betreffende personen die deelnemen aan procedures voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, aan de artikelen 1 tot en met 19 van het op 2 september 1949 te Parijs gesloten Algemeen Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, aan de artikelen 2 tot en met 6 van het op 6 november 1952 te Straatsburg gesloten Aanvullend Protocol bij het Algemeen Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa, en aan de artikelen 1 tot en met 6 van het op 5 maart 1996 te Straatsburg ondertekende Zesde Aanvullende Protocol bij het Algemeen Verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de Raad van Europa. Bovendien bepaalt artikel 9, lid 2, van het ontwerpakkoord dat de verdragsluitende partijen zich voor de toepassing van bovengenoemde overeenkomsten en Protocollen ertoe verbinden de Unie als een verdragsluitende partij te behandelen. De leden 3 en 4 van artikel 9 bepalen respectievelijk dat de Unie moet worden geraadpleegd voordat deze overeenkomsten of Protocollen worden gewijzigd, en dat gebeurtenissen zoals de ondertekening, de neerlegging, de inwerkingtreding of elke andere handeling met betrekking tot deze overeenkomsten of Protocollen ter kennis moeten worden gebracht van de Unie.
69. Ten slotte bevatten de artikelen 10 en 12 van het ontwerpakkoord, met als opschrift „Ondertekening en inwerkingtreding” en „Kennisgevingen”, de slotbepalingen.
70. Voorts moet worden opgemerkt dat de Unie volgens de ontwerpverklaring, sub a, „na haar toetreding tot het [EVRM] verzekert dat [...] zij zal verzoeken om medeverweerster te worden in een procedure voor het [EHRM] of zal ingaan op een uitnodiging van het [EHRM] in die zin, wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, van het toetredingsakkoord [...]”.

VI – Door de Commissie in haar verzoek om advies geformuleerde overwegingen

A – Ontvankelijkheid

71. Volgens de Commissie is haar verzoek om advies ontvankelijk, aangezien het Hof over voldoende gegevens beschikt om te onderzoeken of het ontwerpakkoord verenigbaar is met de Verdragen, en de ontwerp-toetredingsakten waarover de onderhandelaars een akkoord hebben bereikt voldoende vergevorderd zijn om als een „voorgenomen overeenkomst” in de zin van artikel 218, lid 11, VWEU te

kunnen worden beschouwd. Voorts kan de omstandigheid dat de interne regels nog moeten worden vastgesteld geen invloed hebben op de ontvankelijkheid van het verzoek om advies, aangezien deze regels pas kunnen worden vastgesteld wanneer het toetredingsakkoord is gesloten.

B – *Ten gronde*

72. Ten gronde onderzoekt de Commissie of het ontwerpakkoord verenigbaar is met de verschillende in artikel 6, lid 2, VEU en Protocol nr. 8 EU gestelde vereisten. Zij voert ook argumenten aan om aan te tonen dat de voorgenomen overeenkomst de autonomie van de rechtsorde van de Unie, die berust op de specifieke door de Unie nagestreefde doelstellingen, in acht neemt. Volgens de Commissie moet namelijk worden voorkomen dat een verzoek aan het EHRM of het Comité van Ministers om krachtens de bevoegdheden die zij aan het EVRM ontleen begrippen uit te leggen die in dat Verdrag of in het toetredingsakkoord zijn opgenomen, hen ertoe zou nopen uitspraak te doen over de bevoegdheden van de Unie en haar lidstaten wanneer een geschil over de uitlegging of de toepassing van een of meer bepalingen van dat Verdrag of van het toetredingsakkoord voor deze instanties aanhangig wordt gemaakt.
73. Op basis van haar onderzoek komt de Commissie tot de conclusie dat bovengenoemd akkoord verenigbaar is met de Verdragen.
1. 1. Artikel 1, sub a, van Protocol nr. 8 EU
74. Volgens de Commissie heeft het in artikel 1, sub a, van Protocol nr. 8 EU gestelde vereiste dat de specifieke kenmerken van de Unie en van het recht van de Unie in stand blijven wat de bijzondere voorwaarden betreft waaronder de Unie aan de werkzaamheden van de controle-instanties van het EVRM kan deelnemen, tot doel te garanderen dat de Unie zoals elke andere verdragsluitende partij deelneemt aan de werkzaamheden van de controle-instanties van dat Verdrag, namelijk het EHRM, de Vergadering en het Comité van Ministers.
75. Volgens haar verzekert het ontwerpakkoord dat de Unie aan de werkzaamheden van deze controle-instanties deelneemt.
76. Wat het EHRM betreft, is immers geen enkele wijziging van het EVRM vereist om ervoor te zorgen dat een rechter voor de Unie zitting kan houden in deze instantie, aangezien artikel 22 van dat Verdrag bepaalt dat voor elke verdragsluitende partij een rechter wordt gekozen. Wat de verkiezing van de rechters bij het EHRM door de Vergadering betreft, bepaalt artikel 6, lid 1, van het ontwerpakkoord dat een delegatie van het Europees Parlement deelneemt aan de zittingen van de Vergadering die met dat doel plaatsvinden, en daarbij stemrecht uitoefent. Wat het Comité van Ministers betreft, bepaalt artikel 7, lid 2, van het ontwerpakkoord dat de Unie het recht heeft om deel te nemen aan diens vergaderingen en daarin haar stem uit te brengen, wanneer dit Comité besluiten neemt in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden waarover het krachtens het EVRM beschikt. Daarbij beschikt de Unie evenals de 47 andere verdragsluitende partijen over een stem.
77. De Commissie wijst erop dat de Unie en de lidstaten krachtens hun verplichting tot loyale samenwerking op gecoördineerde wijze moeten handelen wanneer zij een standpunt innemen of hun stem uitbrengen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van een tegen de Unie of een lidstaat gewezen arrest van het EHRM waarbij een schending van het EVRM wordt vastgesteld in een procedure waarbij de Unie medeverweerster was. Volgens de Commissie volgt hieruit dat de Unie en de lidstaten na de toetreding samen over 29 van de in totaal 48 stemmen binnen het Comité van Ministers zullen beschikken en dat zij op zich een ruime meerderheid binnen dat Comité zullen hebben. Teneinde de doeltreffendheid van het controlemechanisme en de wezenlijke gelijkheid tussen de verdragsluitende partijen te handhaven, bepaalt artikel 7, lid 4, sub a, tweede volzin, van het ontwerpakkoord dus dat de regels inzake het toezicht op de tenuitvoerlegging moeten worden aangepast om het Comité van Ministers in staat te stellen zijn functies effectief uit te oefenen.

Daartoe worden in ontwerpregel 18 speciale stemregels vastgesteld. Volgens lid 4 van deze ontwerpregel kunnen deze regels slechts worden gewijzigd met eenparigheid van stemmen van alle verdragsluitende partijen.

78. Ten slotte kan de Unie, die geen lid is van de Raad van Europa, wanneer het Comité van Ministers krachtens de algemene bevoegdheden waarover het krachtens artikel 15 van het statuut van deze internationale organisatie beschikt akten of teksten zonder bindende rechtsgevolgen vaststelt, niet deelnemen aan de vaststelling van deze besluiten en daarbij geen stem uitbrengen. Artikel 7, lid 3, van het ontwerpakkoord vereist dus dat de Unie vóór de vaststelling van dergelijke teksten of akten wordt geraadpleegd, en preciseert dat dit Comité terdege rekening dient te houden met het standpunt van de Unie.
2. Artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU
79. Met betrekking tot het in artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU gestelde vereiste dat de specifieke kenmerken van de Unie en het recht van de Unie in stand blijven wat de benodigde mechanismen betreft om ervoor te zorgen dat procedures die zijn ingeleid door staten die geen lidstaat zijn, alsook individuele beroepen correct tot de lidstaten en/of de Unie worden gericht, naargelang van het geval, merkt de Commissie op dat, voor zover een naar aanleiding van een handeling of een nalatigheid van een verdragsluitende partij voor het EHRM aangevoerde schending van het EVRM verband houdt met een andere rechtsbepaling, de verenigbaarheid van deze bepaling met dat Verdrag aan de orde is, zodat de door de instanties van het EVRM uitgeoefende controle noodzakelijkerwijs betrekking heeft op deze bepaling. Anders dan elke andere verdragsluitende partij die zowel verantwoordelijk is voor de handeling als voor de bepaling die de grondslag vormt voor deze handeling, is de Unie echter, wanneer een naar aanleiding van een handeling van een lidstaat voor het EHRM aangevoerde schending verband houdt met een bepaling van Unierecht, als verdragsluitende partij die deze bepaling heeft vastgesteld, geen partij bij de procedure voor dat Hof. Hetzelfde geldt voor alle lidstaten, samen beschouwd, wanneer een naar aanleiding van een handeling of een nalatigheid van een instelling, een orgaan, een instantie of een agentschap van de Unie voor het EHRM aangevoerde schending verband houdt met een bepaling van de Verdragen, waarvoor enkel de lidstaten verantwoordelijk zijn.
80. Om te voorkomen dat de verdragsluitende partij die de betrokken bepaling heeft vastgesteld, in deze twee gevallen niet kan deelnemen aan de procedure voor het EHRM en evenmin in voorkomend geval gebonden kan zijn door de uit artikel 46, lid 1, EVRM voortvloeiende verplichting tot wijziging of intrekking van deze bepaling, voorziet het ontwerpakkoord in specifieke procedureregels waarbij het co-respondentmechanisme wordt ingevoerd. Meer bepaald biedt artikel 3 van het ontwerpakkoord enerzijds de Unie de mogelijkheid om medeverweester te worden wanneer de aangevoerde schending de verenigbaarheid van een bepaling van Unierecht met het EVRM aan de orde stelt, en anderzijds de lidstaten de mogelijkheid om medeverweerder te worden wanneer de aangevoerde schending de verenigbaarheid van een bepaling van de Verdragen met het EVRM aan de orde stelt.
81. De Commissie merkt op dat de tweede volzin van het nieuwe lid 4 van artikel 36 EVRM, dat hieraan wordt toegevoegd door artikel 3, lid 1, van het ontwerpakkoord, bepaalt dat „[d]e medeverweerder [...] partij [is] in de procedure”. Aldus geniet hij alle procedurele rechten waarover partijen beschikken en wordt hij dus niet louter beschouwd als een derde die intervenueert. Wanneer in een arrest van het EHRM een schending van het Verdrag wordt vastgesteld waardoor ook een bepaling van Unierecht aan de orde wordt gesteld, dient de medeverweerder bovendien deze schending ongedaan te maken om zich naar dat arrest te voegen, hetzij door deze bepaling te wijzigen, hetzij door haar in te trekken.
82. Volgens de Commissie zorgen de in de drie vorige punten van dit advies genoemde bepalingen ervoor dat de autonomie van de rechtsorde van de Unie niet wordt aangetast door de beslissingen die het EHRM zou kunnen nemen ten aanzien van de Unie en de lidstaten. In de eerste plaats wordt volgens artikel 3, lid 5, van het ontwerpakkoord de hoedanigheid van medeverweerder verworven hetzij door

aanvaarding van een uitnodiging van het EHRM in die zin, hetzij door een beslissing van dat Hof die is gebaseerd op de vaststelling dat de argumenten die de betrokken verdragsluitende partij in haar verzoek heeft aangevoerd, aannemelijk zijn. Aldus hoeft het EHRM het recht van de Unie niet incidenteel uit te leggen om na te gaan of de verenigbaarheid van een van de bepalingen van dat recht met het EVRM aan de orde wordt gesteld door het verwijt dat dit Verdrag is geschonden. In de tweede plaats stelt artikel 3, lid 7, als regel voorop dat de verweerder en de medeverweerder in het kader van een procedure waarin een verdragsluitende partij medeverweester is, gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor elke schending van dat Verdrag. In dergelijke gevallen stelt het EHRM dus enkel een dergelijke schending vast. Het dient zich daarentegen niet rechtstreeks uit te spreken over de vraag in welke zin en in welke mate de Unie respectievelijk de betrokken lidstaat aan deze schending heeft deelgenomen en dus ook niet indirect over de respectieve verplichting van de Unie en de lidstaten tot uitvoering van het arrest en met name over de individuele en algemene maatregelen die daartoe moeten worden genomen. Voorts kan het EHRM volgens lid 7, in fine, slechts op basis van de eventueel gezamenlijk door de verweerder en de medeverweerder aangevoerde argumenten beslissen dat slechts één van hen verantwoordelijk moet worden gesteld.

83. Verder is de Commissie van mening dat het ontwerpakkoord eveneens garandeert dat een arrest van het EHRM dat is gewezen in een zaak waarin de Unie medeverweester is, geen afbreuk kan doen aan de bevoegdheden van deze laatste. Een dergelijk arrest kan immers voor de Unie geen verplichtingen in het leven roepen die verder gaan dan die welke zij dient na te komen krachtens de haar in de Verdragen toebedeelde bevoegdheden.
84. Volgens de Commissie moet de Unie meer bepaald automatisch als medeverweester aan de procedure deelnemen telkens wanneer het verwijt dat het EVRM is geschonden door een handeling van een lidstaat waarbij een bepaling van Unierecht wordt uitgevoerd, de verenigbaarheid van deze bepaling met dat Verdrag aan de orde stelt. Het ontwerpakkoord biedt hiertoe de mogelijkheid. Artikel 3, lid 5, van het ontwerpakkoord bepaalt immers dat het EHRM beoordeelt of het in het licht van de door de verdragsluitende partij aangevoerde argumenten aannemelijk is dat is voldaan aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in lid 2 of lid 3 van dit artikel, naargelang van het geval, wanneer het uitspraak doet over het verzoek van deze partij om medeverweester te worden. Deze overwegingen zijn overigens van overeenkomstige toepassing op de lidstaten wanneer het verwijt dat het EVRM is geschonden door een handeling van de Unie de verenigbaarheid van de Verdragen met het EVRM aan de orde stelt. In een dergelijk geval vereist de verplichting tot loyale samenwerking evenwel dat de lidstaten door één enkele vertegenwoordiger voor het EHRM worden vertegenwoordigd. Dit vereiste zou in de interne regels moeten worden opgenomen.
3. 3. Artikel 6, lid 2, tweede volzin, VEU en artikel 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU
85. Wat het in artikel 6, lid 2, tweede volzin, VEU en artikel 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU gestelde vereiste betreft dat de toetreding geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, stelt de Commissie vast dat de toetreding voor de Unie de verplichting meebrengt om de door het EVRM gewaarborgde rechten in acht te nemen. Voor zover deze verplichting de verplichting omvat om geen maatregelen te nemen die deze rechten zouden schenden, aanvaardt de Unie met haar toetreding tot dit Verdrag slechts beperkingen aan de uitoefening van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toebedeeld. Voor zover deze verplichting van de Unie de verplichting omvat om specifieke maatregelen te nemen, bepaalt artikel 1, lid 3, tweede volzin, van het ontwerpakkoord dat geen van de bepalingen van dat Verdrag of van de Protocollen erbij de Unie ertoe kan verplichten om een handeling te verrichten of een maatregel te treffen waarvoor zij niet bevoegd is krachtens het Unierecht. De door de Unie bij de toetreding aangegane verplichtingen doen dus geenszins afbreuk aan haar bevoegdheden.
86. Aan de bevoegdheden van de Unie wordt evenmin afbreuk gedaan door het feit dat het ontwerpakkoord bepaalt dat de Unie niet alleen toetreedt tot het EVRM, maar ook tot het aanvullende Protocol en tot Protocol nr. 6, en tevens voorziet in de mogelijkheid om tot de andere

bestaande Protocollen toe te treden. Dienaangaande is de Commissie primair van mening dat de Unie krachtens artikel 6, lid 2, VEU bevoegd is om tot alle bestaande Protocollen toe te treden, ongeacht of alle lidstaten partij zijn bij die Protocollen. Anders zou de regel van artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU, volgens welke het toetredingsakkoord moet waarborgen dat de toetreding van de Unie de situatie van de lidstaten ten aanzien van de Protocollen onverlet laat, geen enkele zin hebben. Voorts zijn deze Protocollen slechts ondergeschikt ten opzichte van het EVRM. De Unie is dus bevoegd om in voorkomend geval nieuwe Protocollen te sluiten of daartoe later toe te treden, op voorwaarde dat deze ook ondergeschikt zijn aan dat Verdrag.

4. 4. Artikelen 1, sub b, en 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU
87. Volgens de Commissie doet de toetreding geen afbreuk aan de bevoegdheden van de andere instellingen van de Unie dan het Hof. Deze instellingen moeten immers hun bevoegdheden ten aanzien van het EVRM en de controle instanties ervan op dezelfde manier uitoefenen als ten aanzien van alle andere internationale overeenkomsten en instanties die bij dergelijke overeenkomsten zijn opgericht of waaraan door deze overeenkomsten beslissingsbevoegdheden zijn toegekend. Meer bepaald vloeit met name uit zowel artikel 335 VWEU als punt 94 van het arrest *Reynolds Tobacco e.a./Commissie* (C-131/03 P, EU:C:2006:541) voort dat de Unie door de Commissie wordt vertegenwoordigd voor andere rechterlijke instanties dan die van de lidstaten. In casu dient de Commissie de Unie voor het EHRM te vertegenwoordigen, maar wanneer in een procedure voor die rechterlijke instantie een in een handeling van een andere instelling dan de Commissie vervatte bepaling van Unierecht aan de orde wordt gesteld, blijven de bevoegdheden van deze andere instelling overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen onverlet doordat deze wordt betrokken bij de voorbereiding van de bij het EHRM in te dienen processtukken. Bovendien is de procedure van artikel 218, lid 9, VWEU van rechtswege van toepassing wanneer het Comité van Ministers handelingen met rechtsgevolgen dient vast te stellen.
88. Wat het Hof en, meer in het algemeen, het behoud van de specifieke kenmerken van de Unie en het Unierecht met betrekking tot het systeem van rechterlijke bescherming betreft, oordeelt de Commissie in wezen drie punten, namelijk de uitputting van de nationale rechtsmiddelen, de effectieve rechterlijke bescherming, met name op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”), en de bevoegdheden waarover het Hof beschikt krachtens de artikelen 258 VWEU, 260 VWEU en 263 VWEU. De eerste twee punten houden verband met de artikelen 6, 13 en 35, lid 1, EVRM, volgens welke tegen alle handelingen van de verdragsluitende partijen een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie moet kunnen worden ingesteld en een bij het EHRM ingediend individueel verzoekschrift slechts ontvankelijk is indien dit rechtsmiddel zonder succes is uitgeput.
89. Wat ten eerste de voorafgaande uitputting van de nationale rechtsmiddelen betreft, stelt de Commissie dat het ontwerpakkoord garandeert dat de rechtsmiddelen voor de rechterlijke instanties van de Unie moeten zijn uitgeput voordat bij het EHRM een verzoekschrift betreffende een handeling van de Unie kan worden ingediend. Artikel 1, lid 5, tweede streepje, van het ontwerpakkoord preciseert immers dat de term „nationale” in artikel 35, lid 1, EVRM aldus moet worden opgevat dat hij eveneens, mutatis mutandis, betrekking heeft op de interne rechtsorde van de Unie. Voorts bepaalt artikel 5 van het ontwerpakkoord duidelijk dat de procedures voor de rechterlijke instanties van de Unie niet mogen worden opgevat als procedures waarbij een zaak voor onderzoek of regeling aan een internationale instantie is voorgelegd. Het feit dat een zaak voor deze rechterlijke instanties is gebracht maakt een verzoekschrift dus niet niet-ontvankelijk in de zin van artikel 35, lid 2, sub b, EVRM.
90. Wat de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof betreft, merkt de Commissie op dat de mogelijkheid bestaat dat een rechterlijke instantie van een lidstaat vaststelt dat een handeling of een nalatigheid van deze lidstaat inbreuk maakt op een grondrecht dat wordt gewaarborgd op het niveau van de Unie en overeenstemt met een door het EVRM gewaarborgd recht en dat deze inbreuk verband houdt met een bepaling van afgeleid recht van de Unie. In een dergelijk geval is deze

ationale rechterlijke instantie niet gerechtigd om zelf incidenteel vast te stellen dat de handeling van de Unie waarin deze bepaling vervat is, ongeldig is, en om deze buiten toepassing te laten, aangezien enkel het Hof in het kader van een prejudiciële procedure kan vaststellen dat deze handeling ongeldig is (arrest Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punten 11-20). Indien vervolgens met betrekking tot dezelfde handeling of nalatigheid voor het EHRM werd aangevoerd dat deze inbreuk maakt op hetzelfde door het EVRM gewaarborgde grondrecht, en aldus de verenigbaarheid van de betrokken bepaling van Unierecht met dat Verdrag aan de orde zou worden gesteld, zou de Unie medeverweerder worden en zouden haar instellingen, daaronder begrepen het Hof, gebonden zijn door het arrest van het EHRM waarbij een schending van dat Verdrag wordt vastgesteld. Deze situatie kan zich voordoen zonder dat het Hof de gelegenheid heeft gehad om de geldigheid van deze handeling van de Unie te toetsen aan het betrokken grondrecht waarvan de schending wordt aangevoerd voor het EHRM. In dat verband kan de verwijzing van de zaak naar het Hof op grond van artikel 267, eerste alinea, sub b, VWEU niet worden beschouwd als een nationaal rechtsmiddel dat de verzoeker had moeten uitputten om de zaak voor het EHRM te kunnen brengen, aangezien de partijen daar geen vat op hebben en het feit dat de zaak niet naar het Hof is verwezen dus niet tot gevolg kan hebben dat een verzoekschrift voor het EHRM niet-ontvankelijk is. Deze conclusie dringt zich temeer op daar het Hof onder meer bevoegd is om in voorkomend geval een handeling van de Unie ongeldig te verklaren. Om de bevoegdheden van het Hof te vrijwaren, moet worden bepaald dat het in het kader van een procedure voor het EHRM waarin de Unie medeverweerder is, kan onderzoeken of de bepaling van Unierecht verenigbaar is met het EVRM. Het moet deze mogelijkheid hebben voordat het EHRM uitspraak doet over de gegrondheid van de ingediende klacht en zich dus incidenteel uitsprekt over de verenigbaarheid van deze bepaling met het betrokken grondrecht. Dat de betrokken bepaling vooraf door het Hof dient te worden onderzocht, vloeit ook voort uit het feit dat het controlemechanisme van het EVRM subsidiair is ten opzichte van de systemen ter bescherming van de mensenrechten die bestaan op het niveau van de verdragsluitende partijen.

91. Om aan deze noodzaak te voldoen, bepaalt artikel 3, lid 6, eerste volzin, van het ontwerpakkoord dat het Hof in dergelijke omstandigheden de nodige tijd wordt verleend om de betrokken bepaling te onderzoeken in het kader van een procedure van voorafgaande beoordeling. Volgens de tweede volzin van dat lid moet dit onderzoek snel worden verricht, zodat de procedure voor het EHRM niet onnodig wordt vertraagd. Het EHRM is niet gebonden door de beoordeling van het Hof, zoals blijkt uit de laatste volzin van deze bepaling.
92. Artikel 3, lid 6, moet worden aangevuld door interne Unieregels betreffende de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof, die niet vervat zijn in het ontwerpakkoord. Deze regels hoeven echter niet te worden opgenomen in een internationale overeenkomst, maar dienen autonoom op het niveau van de Unie te worden vastgesteld, aangezien zij een binnen de Unie geldende procedure dienen te regelen. Het is ook niet nodig en zelfs niet passend om deze procedurele bepalingen in de Verdragen op te nemen. Deze Verdragen leggen namelijk enerzijds de instellingen van de Unie en de lidstaten de verplichting op om ervoor te zorgen dat de Unie tot het EVRM toetreedt, en bepalen anderzijds dat deze toetreding geen afbreuk mag doen aan de bevoegdheden van het Hof. In dit verband acht de Commissie het passender dat de voorschriften die bepalen dat in beginsel een procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof dient plaats te vinden en welke instanties bevoegd zijn om deze procedure in te leiden, alsook de normen waaraan de verenigbaarheid dient te worden getoetst, worden opgenomen in het op grond van artikel 218, lid 6, sub a-ii, VWEU vastgestelde besluit van de Raad houdende sluiting van het toetredingsakkoord. Wat de inhoud betreft van de interne bepalingen betreffende de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof, moet om te beginnen de bevoegdheid om deze procedure via een bij het Hof ingediend verzoek in te leiden toekomen aan de Commissie en aan de lidstaat waartegen het bij het EHRM ingediende verzoekschrift is gericht. Bovendien moet het Hof zich kunnen uitspreken voordat de Unie en de betrokken lidstaat een standpunt innemen voor het EHRM. Aangezien de procedure bepaalde structurele gelijkenissen met de prejudiciële procedure vertoont, moeten de regels betreffende het recht om hieraan deel te

nemen voorts overeenstemmen met die van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Ten slotte kan aan het vereiste van een snelle behandeling worden voldaan door de toepassing van de versnelde procedure zoals bedoeld in artikel 23 bis van dat Statuut.

93. Wat ten tweede de effectieve rechterlijke bescherming betreft, moeten volgens de Commissie dezelfde toerekeningscriteria worden gehanteerd als die welke binnen de Unie gelden om de Unie of een lidstaat op grond van het EVRM voor een handeling verantwoordelijk te stellen. Artikel 1, lid 4, eerste volzin, van het ontwerpakkoord voldoet aan dit vereiste, voor zover het bepaalt dat een maatregel van een lidstaat voor de toepassing van dit akkoord aan deze staat wordt toegerekend, zelfs wanneer deze maatregel plaatsvindt in het kader van de uitvoering van het Unierecht, met inbegrip van besluiten die zijn vastgesteld op grond van het VEU en het VWEU. Het bestaan van een effectief rechtsmiddel is dus gewaarborgd, aangezien de rechterlijke instanties van deze lidstaat volgens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU rechterlijke bescherming tegen handelingen van deze laatste moeten verzekeren.
94. Op het gebied van het GBVB rijzen echter specifieke vragen met betrekking tot de effectieve rechterlijke bescherming. Het Unierecht vertoont op dat vlak twee bijzondere kenmerken.
95. Wat in de eerste plaats de toerekenbaarheid van de handelingen betreft, voeren de lidstaten het GBVB uit door militaire operaties te verrichten overeenkomstig de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, vierde volzin, VEU, 28, lid 1, VEU, 29 VEU en 42, lid 3, VEU. Om rekening te houden met dit aspect, bepaalt artikel 1, lid 4, van het ontwerpakkoord dat de handelingen van de lidstaten worden toegerekend aan de betrokken lidstaat en niet aan de Unie, zelfs wanneer het gaat om operaties die worden verricht in het kader van het GBVB. Deze precisering dient om uit te sluiten dat de rechtspraak van het EHRM betreffende de verantwoordelijkheid van een internationale organisatie voor handelingen die een verdragsluitende partij ter uitvoering van een besluit van deze organisatie verricht, kan worden toegepast op de betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten (beslissing EHRM, Behrami en Behrami/Frankrijk en Saramati/Frankrijk, Duitsland en Noorwegen, nr. 71412/01 en nr. 78166/01, § 122, 2 mei 2007, en arrest EHRM, Al-Jedda/Verenigd Koninkrijk, nr. 27021/08, § 76, 7 juli 2011). Zoals in punt 24 van de ontwerptoelichting is gepreciseerd, bestond er in de zaken die tot deze rechtspraak hebben geleid namelijk geen specifieke regel inzake de toerekening van handelingen zoals die van artikel 1, lid 4, van het ontwerpakkoord.
96. Wat in de tweede plaats de doeltreffendheid betreft van de controle die de Unierechter op het gebied van het GBVB uitoefent, merkt de Commissie op dat deze controle wordt beperkt door zowel artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU als artikel 275, tweede alinea, VWEU. Uit deze bepalingen vloeit in wezen voort dat het Hof niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen van het GBVB en ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde handelingen. Het is slechts bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalde voorwaarden worden ingesteld om toezicht te doen uitoefenen op de wettigheid van besluiten houdende „beperkende maatregelen” jegens natuurlijke personen of rechtspersonen die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, EU-Verdrag zijn vastgesteld. De vraag kan dus rijzen of de Unie op het gebied van het GBVB voorziet in effectieve interne rechtsmiddelen.
97. Dienaangaande merkt de Commissie op dat een verzoekschrift voor het EHRM slechts ontvankelijk is indien de verzoeker kan beweren dat hij slachtoffer is van een schending van de rechten die door het EVRM of de Protocollen daarbij worden erkend, en dat hij dus rechtstreeks wordt geraakt door de litigieuze handeling of het litigieuze verzuim.
98. Voor zover een persoon rechtstreeks wordt geraakt door handelingen van een lidstaat op het gebied van het GBVB en hierover dus een verzoekschrift bij het EHRM kan worden ingediend, staat het aan de rechterlijke instanties van de lidstaten om rechterlijke bescherming tegen deze handelingen te bieden. Wanneer een dergelijke handeling bij wijze van uitzondering is gebaseerd op een bepaling van een besluit van de Raad dat is vastgesteld op grond van artikel 28, lid 1, VEU, kan de verenigbaarheid

van deze bepaling met het EVRM aan de orde worden gesteld. Volgens de Commissie vormt het besluit van de Raad in dat geval zelf een „beperkende maatregel” in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU, zodat een verzoek om een prejudiciële beslissing over deze bepalingen, in voorkomend geval over de geldigheid ervan, kan worden ingesteld, ook al erkent deze bepaling slechts uitdrukkelijk de bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring „die onder de in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden worden ingesteld”. Dienaangaande baseert de Commissie zich met name op het arrest Segi e.a./Raad (C-355/04 P, EU:C:2007:116), waarin het Hof, ondanks het feit dat zijn bevoegdheid om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen volgens artikel 35, lid 1, VEU, zoals gewijzigd door het Verdrag van Nice, zich niet uitstrekt tot „gemeenschappelijke standpunten”, niettemin zou hebben aanvaard dat de nationale rechter het Hof een prejudiciële vraag kan stellen over een gemeenschappelijk standpunt dat, gelet op de inhoud ervan, op zich rechtsgevolgen heeft voor derden en aldus een ruimere draagwijdte heeft dan die welke door het EU-Verdrag aan dit soort handeling wordt toegekend. Voorts is de Commissie van mening dat in dergelijke omstandigheden ook de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof moet worden toegepast.

99. Wat de handelingen van de instellingen van de Unie op het gebied van het GBVB betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen handelingen met en handelingen zonder bindende rechtsgevolgen. Handelingen met bindende rechtsgevolgen vormen, voor zover zij inbreuk kunnen maken op grondrechten, „beperkende maatregelen” in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU, zodat hiertegen bij de Unierechter een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld. Handelingen zonder dergelijke rechtsgevolgen kunnen daarentegen naar hun aard niet het voorwerp uitmaken van een beroep tot nietigverklaring of van een prejudiciële verwijzing. Het enige rechtsmiddel dat binnen de Unie tegen dergelijke handelingen kan worden ingesteld is de aansprakelijkheidsvordering op grond van artikel 340 VWEU, die volgens de Commissie niet wordt uitgesloten door artikel 275, eerste alinea, VWEU.
100. Volgens de Commissie hebben artikel 1, lid 4, van het ontwerpakkoord, artikel 19, lid 1, eerste alinea, VEU en de artikelen 275 VWEU en 340 VWEU, in hun onderlinge samenhang beschouwd, dus tot gevolg dat daadwerkelijk bij de rechterlijke instanties van de Unie of de lidstaten een beroep kan worden ingesteld tegen alle handelingen en maatregelen van de Unie en de lidstaten op het gebied van het GBVB ten aanzien waarvan een persoon kan beweren dat hij slachtoffer is van een schending van de door het EVRM erkende rechten.
101. Ten derde doet het ontwerpakkoord volgens de Commissie evenmin afbreuk aan de bevoegdheden waarover het Hof beschikt krachtens de artikelen 258 VWEU, 260 VWEU en 263 VWEU. Artikel 5 ervan bevat immers een interpretatieve bepaling volgens welke „[d]e procedures voor het [Hof niet] mogen [...] worden opgevat als [...] wijzen van geschillenregeling in de zin van artikel 55 [EVRM]”. De mogelijkheid om geschillen betreffende de uitlegging en de toepassing van het EVRM, of zelfs van de op het niveau van de Unie en met name in het Handvest omschreven grondrechten, voor het Hof aanhangig te maken wordt dus uitdrukkelijk gehandhaafd.
102. Wat meer bepaald de beroepen wegens niet-nakoming betreft, merkt de Commissie op dat uit artikel 1, lid 3, van het ontwerpakkoord voortvloeit dat het Unierecht de lidstaten geen verplichtingen met betrekking tot het EVRM en de Protocollen erbij oplegt. Een beroep wegens niet-nakoming kan dus per definitie geen betrekking hebben op de niet-nakoming door een lidstaat van de krachtens het EVRM op hem rustende verplichtingen. De verwijzing in artikel 5 van het ontwerpakkoord naar artikel 55 EVRM is niettemin nuttig, gelet op het vereiste dat de toetreding de bevoegdheden van het Hof onverlet laat. De lidstaten zijn immers krachtens artikel 51, lid 1, van het Handvest gebonden door de op het niveau van de Unie omschreven grondrechten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Voor zover het verbod van artikel 55 EVRM aldus zou kunnen worden opgevat dat het tevens betrekking heeft op geschillen tussen verdragsluitende partijen betreffende de uitlegging of de toepassing van bepalingen van een internationaal rechtsinstrument – zoals, in het geval van de

lidstaten, de Verdragen en het Handvest – die inhoudelijk overeenstemmen met de bepalingen van het EVRM, heeft artikel 5 van het ontwerpakkoord tot gevolg dat een dergelijke uitlegging niet kan worden gevolgd ten aanzien van de Unie.

103. Voorts heeft het EHRM gepreciseerd dat de uitoefening door de Commissie van de haar door artikel 258 VWEU verleende bevoegdheden niet overeenstemt met een beroep op een internationale instantie met het oog op een onderzoek of een regeling in de zin van artikel 35, lid 2, sub b, EVRM (arrest EHRM, Karoussiotis/Portugal, nr. 23205/08, §§ 75 en 76, 1 februari 2011).

104. Volgens de Commissie hoeft het ontwerpakkoord niet te voorzien in een specifieke exceptie van niet-ontvankelijkheid ten aanzien van verzoekschriften die op grond van artikel 33 EVRM door de Unie tegen een lidstaat of, omgekeerd, door een lidstaat tegen de Unie worden ingediend bij het EHRM met betrekking tot een geschil inzake de uitlegging of de toepassing van dat Verdrag, aangezien dergelijke verzoekschriften kennelijk in strijd zijn met het recht van de Unie. Daarmee zou immers niet alleen artikel 258 VWEU worden omzeild, maar tegen het besluit om een dergelijk verzoekschrift in te dienen zou ook een beroep tot nietigverklaring kunnen worden ingesteld op grond van artikel 263 VWEU. Bovendien zou een lidstaat die via een verzoekschrift een beroep tegen de Unie zou instellen, hiermee artikel 263 VWEU of, in voorkomend geval, artikel 265 VWEU omzeilen, wat krachtens het Unierecht zou worden bestraft in het kader van een inbreukprocedure.

5. 5. Artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU

105. Wat het in artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU gestelde vereiste betreft dat de toetreding de situatie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM, en met name ten aanzien van de bijbehorende Protocollen, alsook de door de lidstaten overeenkomstig artikel 15 EVRM genomen afwijkende maatregelen en de door de lidstaten overeenkomstig artikel 57 EVRM gemaakte voorbehouden onverlet laat, stelt de Commissie dat de verplichtingen van de Unie volgens artikel 1, lid 3, eerste volzin, van het ontwerpakkoord *ratione personae* slechts gelden voor de Unie als internationaal publiekrechtelijk subject dat onderscheiden is van de lidstaten. De rechtspositie van een lidstaat die overeenkomstig artikel 57 EVRM een voorbehoud heeft gemaakt met betrekking tot een bepaling van het Verdrag of een van de Protocollen erbij waartoe de Unie toetreedt of die overeenkomstig artikel 15 EVRM maatregelen heeft genomen die afwijken van dat Verdrag, of die geen partij is bij een van de Protocollen waartoe de Unie in de toekomst zou kunnen toetreden, wordt dus niet aangetast door de toetreding van de Unie tot dat Verdrag. Hieruit volgt tevens dat het ontwerpakkoord geen Unierechtelijke verplichtingen ten aanzien van het Verdrag en de Protocollen erbij voor de lidstaten in het leven roept, ook al zijn de door de Unie gesloten overeenkomsten krachtens artikel 216, lid 2, VWEU verbindend voor de instellingen van de Unie en voor de lidstaten.

6. 6. Artikel 3 van Protocol nr. 8 EU

106. Wat ten slotte het in artikel 3 van Protocol nr. 8 EU gestelde vereiste betreft dat de toetreding artikel 344 VWEU geheel onverlet laat, stelt de Commissie dat de omstandigheid dat de toetreding van de Unie tot het EVRM volgens artikel 1, lid 3, van het ontwerpakkoord voor de lidstaten geen Unierechtelijke verplichtingen ten aanzien van het EVRM en de Protocollen erbij in het leven roept, tevens tot gevolg heeft dat een eventueel geschil tussen de lidstaten betreffende de uitlegging of de toepassing van het EVRM *stricto sensu* geen geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van de Verdragen vormt, zoals bedoeld in het verbod van artikel 344 VWEU.

107. De verwijzing in artikel 5 van het ontwerpakkoord naar artikel 55 EVRM komt echter ook tegemoet aan dat vereiste. Voor zover het verbod van artikel 55 aldus zou kunnen worden opgevat dat het tevens betrekking heeft op geschillen tussen verdragsluitende partijen betreffende de uitlegging of de toepassing van bepalingen van een internationaal rechtsinstrument – zoals, in het geval van de lidstaten, de Verdragen en het Handvest – die inhoudelijk overeenstemmen met de bepalingen van het EVRM, heeft artikel 5 van het ontwerpakkoord immers tot gevolg dat een dergelijke uitlegging niet kan

worden gevolgd ten aanzien van de lidstaten. De Commissie voegt hieraan toe dat niet in een regel hoeft te worden vastgelegd dat een verzoekschrift dat door een lidstaat bij het EHRM wordt ingediend tegen een andere lidstaat naar aanleiding van een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van bepalingen van Unierecht die inhoudelijk overeenstemmen met die van het EVRM, met name van bepalingen van het Handvest, niet-ontvankelijk is. De indiening van een dergelijk verzoekschrift zou immers reeds een schending van artikel 344 VWEU vormen, wat op het niveau van de Unie zou worden bestraft in het kader van de in de artikelen 258 VWEU tot en met 260 VWEU bedoelde procedures.

VII – Samenvatting van de voornaamste opmerkingen die bij het Hof zijn ingediend

108. In het kader van het onderhavige verzoek om advies zijn bij het Hof – schriftelijk of mondeling tijdens de terechtzitting – opmerkingen gemaakt door de Belgische, de Bulgaarse, de Tsjechische, de Deense, de Duitse en de Estse regering, Ierland, de Griekse, de Spaanse, de Franse, de Italiaanse, de Cypriotische, de Letse, de Litouwse, de Hongaarse, de Nederlandse, de Oostenrijkse, de Poolse, de Portugese, de Roemeense, de Slowaakse, de Finse en de Zweedse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, het Parlement en de Raad.

109. Alle bovengenoemde lidstaten en instellingen komen in wezen tot de conclusie dat het ontwerpakkoord verenigbaar is met de Verdragen en sluiten zich grotendeels aan bij het standpunt van de Commissie. Hun beoordeling verschilt evenwel op een aantal punten van die van de Commissie.

A – Ontvankelijkheid van het verzoek om advies

110. Wat de ontvankelijkheid van het verzoek om advies betreft, wordt in wezen niet betwist dat het verzoek wel degelijk betrekking heeft op een „voorgenomen overeenkomst” in de zin van artikel 218, lid 11, VWEU en dat het Hof over alle nodige gegevens beschikt om de verenigbaarheid ervan met de Verdragen te beoordelen, zoals door het Hof wordt vereist (advies 2/94, EU:C:1996:140, punten 20 en 21).

111. Daarentegen lopen de opvattingen over het standpunt van de Commissie betreffende de interne regels sterk uiteen.

112. Volgens de Bulgaarse en de Deense regering, Ierland, de Franse, de Hongaarse, de Portugese, de Finse en de Zweedse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, het Parlement en de Raad doet de omstandigheid dat deze regels nog niet zijn vastgesteld geen afbreuk aan de ontvankelijkheid van het verzoek. Dit zou temeer gelden daar dergelijke regels, zoals de Estse en de Letse regering opmerken, slechts gevolgen hebben voor de Unie en geen afbreuk kunnen doen aan de internationale aspecten van het ontwerpakkoord en, zoals de Poolse en de Zweedse regering in wezen opmerken, ook verenigbaar moeten zijn met de Verdragen, wat volgens de Cypriotische en de Zweedse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk in voorkomend geval door het Hof kan worden gecontroleerd overeenkomstig artikel 263 VWEU.

113. De Commissie had echter in het kader van de onderhavige adviesprocedure voor het Hof geen discussie over deze regels mogen starten. Het Hof kan zich immers onmogelijk over deze interne regels uitspreken, hetzij omdat zij hypothetisch zijn, aldus de Griekse en de Nederlandse regering, hetzij omdat er onvoldoende informatie over de inhoud van deze regels voorhanden is, aldus de Franse, de Cypriotische en de Litouwse regering en de Raad, hetzij omdat zij geen deel uitmaken van de betrokken internationale overeenkomst en enkel daarover een verzoek om advies in de zin van artikel 218, lid 11, VWEU kan worden ingediend, aldus de Tsjechische, de Estse, de Franse, de Cypriotische, de Litouwse, de Nederlandse, de Portugese, de Slowaakse en de Zweedse regering. Bovendien zou het Hof, indien het zich zou uitspreken over de inhoud van regels die nog niet zijn vastgesteld door de wetgever van de Unie, volgens de Estse regering, de regering van het Verenigd

Koninkrijk en de Raad, inbreuk maken op de bevoegdheden van deze wetgever, wat in strijd is met artikel 13 VEU of, aldus de Estse regering, met het beginsel van bevoegdheidsverdeling zoals bedoeld in artikel 5, leden 1 en 2, VEU.

114. Hieruit volgt dat het verzoek om advies slechts ontvankelijk is voor zover het gaat om de voorgenomen overeenkomst. Voor zover het daarentegen gaat om de interne regels is het Hof onbevoegd, aldus de Franse en de Cypriotische regering, of is het verzoek niet-ontvankelijk, aldus de Tsjechische, de Estse en de Franse regering, of hoeft het Hof geen uitspraak te doen, aldus de Litouwse regering.
115. Indien echter de interne regels zouden moeten worden onderzocht om de verenigbaarheid van het ontwerpakkoord met de Verdragen te beoordelen – wat volgens de Griekse regering door het Hof dient te worden vastgesteld – kan het Hof in zijn advies slechts vaststellen dat dit ontwerpakkoord verenigbaar is met de Verdragen indien de interne regels ook verenigbaar zijn met deze Verdragen, aldus de Poolse regering, of met de ontwerpverklaring, aldus de Roemeense regering, of moet de procedure worden geschorst zolang deze regels niet beschikbaar zijn, aldus de Estse regering en de Raad, of moet het verzoek in zijn geheel niet-ontvankelijk worden verklaard, aldus de Griekse regering en de Raad, of moet het verzoek nietig worden verklaard voor zover het gaat om de aspecten van het ontwerpakkoord die nog nader moeten worden uitgewerkt in deze interne regels, namelijk de vertegenwoordiging van de Unie voor het EHRM, de voorafgaande beoordeling door het Hof, de procedures volgens welke de lijst van drie kandidaten voor het ambt van rechter dient te worden vastgesteld, de deelneming van de Unie aan de werkzaamheden van de Vergadering of van het Comité van Ministers en de nieuwe in regel 18 vervatte stemregels, aldus de Spaanse regering.
116. Voor het geval dat het Hof zou besluiten om zich over de interne regels uit te spreken, zijn subsidiair opmerkingen gemaakt met betrekking tot de voornaamste van deze regels.

B – Ten gronde

1. 1. Artikel 1, sub a, van Protocol nr. 8 EU
117. Alle lidstaten en instellingen die opmerkingen hebben ingediend, zijn het in wezen eens met de beoordeling van de Commissie op basis waarvan deze tot de conclusie komt dat het ontwerpakkoord de specifieke kenmerken van de Unie en van het recht van de Unie onverlet laat wat de specifieke regels betreft volgens welke de Unie aan de werkzaamheden van de controle-instanties van het EVRM deelneemt.
2. 2. Artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU
118. Bovengenoemde lidstaten en instellingen zijn eveneens van mening dat het co-respondentmechanisme in wezen de mogelijkheid biedt om de specifieke kenmerken van de Unie en van het recht van de Unie in stand te houden doordat het ervoor zorgt dat beroepen die zijn ingesteld door staten die geen lidstaat zijn, alsook individuele beroepen correct tot de lidstaten en/of de Unie worden gericht, naargelang van het geval.
119. Volgens sommige lidstaten moet dit standpunt van de Commissie evenwel worden aangepast of genuanceerd.
120. Om te beginnen is de Oostenrijkse regering van mening dat het co-respondentmechanisme niet alleen in werking moet kunnen treden wanneer de verweerder de schending van het EVRM „slechts had kunnen vermijden door een uit het recht van de Unie voortvloeiende verplichting te schenden”, maar ook wanneer een lidstaat in het kader van de uitvoering van het recht van de Unie aansprakelijk kan worden gesteld voor een dergelijke schending, ook al verleent het Unierecht een zekere mate van autonomie aan die lidstaat. Indien de gestelde schending verband houdt met de uitvoering van een richtlijn, kan de Unie er immers belang bij hebben de rechtmatigheid van deze richtlijn voor het

EHRM te verdedigen, zelfs wanneer deze richtlijn de betrokken lidstaat niet voorschrijft om de betrokken handeling te verrichten, maar dit enkel toestaat. Bovendien kan het moeilijk zijn om vooraf de omvang te kennen van de speelruimte waarover de lidstaten bij de uitvoering van een richtlijn beschikken.

121. Voorts is de Bulgaarse regering van mening dat het facultatieve karakter van het co-respondentmechanisme de potentiële medeverweerder de ruimte laat om zich te onttrekken aan zijn uit artikel 46 EVRM voortvloeiende verantwoordelijkheid. De Oostenrijkse regering voegt hieraan toe dat dit mechanisme slechts verenigbaar kan zijn met de vereisten van artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU indien het recht van de Unie een interne bepaling bevat die de instellingen van de Unie ertoe verplicht om, wanneer een beroep wordt ingesteld tegen een of meer lidstaten, te verzoeken de Unie als medeverweester toe te laten wanneer een schending van het EVRM wordt aangevoerd die de verenigbaarheid van het recht van de Unie met dat Verdrag aan de orde stelt. Een dergelijke interne verplichting is weliswaar reeds vastgelegd in de ontwerpverklaring, sub a, maar op dit punt moeten dwingende regels worden vastgesteld, zodat het verzuim om een dergelijk verzoek in te dienen of de weigering om in te gaan op een verzoek van het EHRM op grond van artikel 3, lid 5, van het ontwerpakkoord om aan een procedure deel te nemen een nalatigheid vormt in de zin van artikel 265 VWEU. Voorts blijkt volgens de Roemeense regering uit deze ontwerpverklaring dat het ontwerpakkoord het optreden van de Unie als medeverweester weliswaar slechts als mogelijkheid vooropstelt, maar dat de Unie zich ertoe verbindt om intern regels vast te stellen op basis waarvan kan worden vastgesteld welke vermeende schending van de bepalingen van het EVRM verband houdt met het recht van de Unie en over welke speelruimte de betrokken lidstaat beschikt.
 122. Verder moet volgens de Franse regering worden voorkomen dat het EHRM uitspraak doet over aspecten die het recht van de Unie betreffen, zoals de verdeling van de aansprakelijkheid wanneer een schending wordt vastgesteld in het kader van een procedure waarin een verdragsluitende partij medeverweester is. Daartoe dient artikel 3, lid 7, van het ontwerpakkoord volgens haar stellig aldus te worden uitgelegd dat het EHRM slechts over de verdeling van de aansprakelijkheid tussen de verweerder en de medeverweerder kan beslissen op basis van de argumenten die deze in het kader van een gezamenlijk verzoek hebben aangevoerd.
 123. Ten slotte betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk dat de uit artikel 46, lid 1, EVRM voortvloeiende verplichting om een schending van dat Verdrag ongedaan te maken teneinde zich te voegen naar een arrest van het EHRM, anders dan de Commissie suggereert, niet louter op de medeverweerder rust, maar een gedeelde verplichting is. Indien een dergelijk arrest zowel tegen de Unie als tegen een of meer van haar lidstaten gericht zou zijn, zou het immers niet als zodanig aan een of andere instelling van de Unie, met name aan de Commissie, de handelingsbevoegdheid verlenen om de correcte uitvoering ervan te verzekeren, maar zou dit binnen de normale wetgevingsprocedure van de Unie moeten gebeuren.
3. 3. Artikel 6, lid 2, VEU en artikel 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU
124. De lidstaten die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, sluiten zich grotendeels aan bij de beoordeling van de Commissie met betrekking tot het vereiste dat de toetreding tot het EVRM geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Unie, behalve wat de bevoegdheid van de Unie betreft om toe te treden tot de andere Protocollen dan die waartoe zij toetreedt op grond van artikel 1 van het ontwerpakkoord, namelijk het aanvullende Protocol en Protocol nr. 6.
 125. De Duitse regering is meer bepaald van mening dat de overwegingen in het verzoek om advies die betrekking hebben op een eventuele toetreding tot de andere Protocollen dan het aanvullende Protocol en Protocol nr. 6 niet-ontvankelijk zijn, aangezien dienaangaande geen sprake is van een „voorgenomen overeenkomst”.

126. Ten gronde betoogt de Slowaakse regering dat de Unie thans enkel bevoegd is om tot de twee in het vorige punt genoemde Protocollen toe te treden, terwijl de Deense regering van mening is dat de Unie niet bevoegd is om toe te treden tot de bestaande Protocollen waarbij nog niet alle lidstaten zijn aangesloten.
127. Volgens de Letse, de Nederlandse en de Poolse regering, daarentegen, kan de Unie in theorie bevoegd zijn om ook tot die laatste Protocollen toe te treden. Dit is evenwel niet doorslaggevend. Volgens de Nederlandse regering is het immers, gelet op de procedure van artikel 218, lid 6, tweede alinea, sub a-ii, en lid 8, tweede alinea, VWEU, volgens welke een overeenkomst in de zin van dat artikel met eenparigheid van stemmen moet worden vastgesteld en door alle lidstaten moet worden goedgekeurd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen, weinig waarschijnlijk dat de Unie de goedkeuring van de lidstaten zou kunnen verkrijgen om toe te treden tot Protocollen waarbij zij zelf geen partij zijn. Hoe dan ook kan de Unie thans niet toetreden tot andere Protocollen dan die welke in artikel 1 van het ontwerpakkoord zijn genoemd zonder dat de Raad daartoe een specifieke volmacht heeft verleend, aldus de Letse regering, of zonder dat de lidstaten dit willen, aldus de Poolse regering. Ten slotte voegt de Duitse regering hieraan toe dat deze bevoegdheid moet worden uitgeoefend met inachtneming van artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU, volgens hetwelk het toetredingsakkoord de situatie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM, en met name ten aanzien van de bijbehorende Protocollen, onverlet moet laten. Een onmiddellijke toetreding tot de Protocollen waarbij niet alle lidstaten partij zijn zou inbreuk maken op deze bepaling of, aldus de Griekse regering, op het beginsel van loyale samenwerking.
4. 4. Artikelen 1, sub b, en 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8 EU
128. Wat de doeltreffendheid betreft van de rechtsmiddelen die in de Verdragen zijn vastgesteld op het gebied van het GBVB, is de regering van het Verenigd Koninkrijk in het bijzonder van mening dat de Commissie geen standpunt hoefde in te nemen met betrekking tot de toerekening van handelingen die in het kader van dit beleid zijn vastgesteld, aangezien het EHRM zijn rechtspraak betreffende de toerekening van de handelingen van de verdragsluitende partijen aan internationale organisaties nooit op de Unie heeft toegepast. Volgens de Duitse regering kan de regel van artikel 1, lid 4, van het ontwerpakkoord, zoals nader toegelicht in de punten 22 tot en met 26 van de ontwerptoelichting, hoe dan ook slechts gelden voor de toetreding van de Unie tot het EVRM en mag deze regel geen afbreuk doen aan de algemene internationaalrechtelijke beginselen inzake de toerekening van handelingen aan internationale organisaties.
129. De lidstaten nemen een genuanceerder standpunt in met betrekking tot de beperkingen die de Verdragen hebben gesteld aan de bevoegdheid van het Hof op het gebied van het GBVB.
130. Om te beginnen is het volgens de Griekse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk niet nodig dat het Hof artikel 275 VWEU uitlegt en zich uitsprekt over zijn eventuele bevoegdheid om met name kennis te nemen van verzoeken om een prejudiciële beslissing op dat gebied.
131. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is de door de Commissie voorgestelde ruime uitlegging van dat artikel, volgens welke de bevoegdheid van het Hof op grond van artikel 267 VWEU zich ook uitstrekt tot handelingen op het gebied van het GBVB, hoe dan ook onjuist en gebaseerd op de arresten *Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad* (C-354/04 P, EU:C:2007:115) en *Segi e.a./Raad* (EU:C:2007:116), dat wil zeggen op rechtspraak die dateert van vóór het Verdrag van Lissabon. Zoals ook de Spaanse en de Finse regering opmerken, is het toezicht op de geldigheid van handelingen die onder het GBVB vallen, door artikel 275 VWEU juist beperkt tot beroepen tot nietigverklaring, dus met uitsluiting van verzoeken om een prejudiciële beslissing over de geldigheid. Volgens deze twee regeringen moet artikel 275 VWEU strikt worden uitgelegd, niet alleen omdat het Hof op dit gebied in beginsel onbevoegd is en dus slechts bij uitzondering bevoegd is, zoals de Franse en de Poolse regering en de Raad stellen, maar ook omdat een ruime uitlegging waarbij de bevoegdheden van het Hof op het gebied van het GBVB worden uitgebreid, niet in overeenstemming is met de vereisten van

artikel 2 van Protocol nr. 8 EU, zoals de Spaanse en de Poolse regering stellen. Volgens de Nederlandse regering leidt een dergelijke ruime uitlegging bovendien tot onzekerheid over de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring van dergelijke handelingen. De Unierechter is immers enkel bevoegd om op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU uitspraak te doen over besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, EU-Verdrag zijn vastgesteld. Volgens de Franse regering heeft een ruime uitlegging van het begrip „beperkende maatregel” gevolgen voor de uitlegging van de voorwaarden voor ontvankelijkheid van beroepen tot nietigverklaring en van beroepen die zijn gebaseerd op de in artikel 277 VWEU bedoelde exceptie van onwettigheid. Ten slotte kan een dergelijke ruime uitlegging volgens de Franse regering en de Raad ook doorwerken in de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof. Deze procedure kan echter de facto slechts in werking treden wanneer voor het EHRM een schending van het EVRM wordt aangevoerd die verband houdt met een beperkende maatregel, omdat anders de bevoegdheden van het Hof zouden worden uitgebreid.

132. Voorts zijn de Franse regering en de Raad van mening dat het door de Commissie gemaakte onderscheid tussen maatregelen met en maatregelen zonder bindende gevolgen ongegrond is, aangezien enkel telt of sprake is van een „beperkende maatregel” in de zin van artikel 275 VWEU. Het antwoord op deze vraag kan niet louter afhangen van de vraag of de betrokken maatregel grondrechten van particulieren kan schenden, aangezien een dergelijke definitie verder gaat dan de tekst van artikel 215, lid 2, VWEU, en artikel 275, eerste alinea, VWEU zijn nuttige werking ontnemt.
133. Het Hof blijft dus volgens de Raad weliswaar bevoegd om kennis te nemen van een exceptie van onwettigheid overeenkomstig artikel 277 VWEU, maar is daarentegen volgens de Poolse regering niet bevoegd om bij wijze van prejudiciële beslissing te oordelen over de geldigheid van andere maatregelen dan beperkende maatregelen, en volgens de Franse regering en de Raad evenmin om uitspraak te doen over – op de buitencontractuele aansprakelijkheid gebaseerde – verzoeken tot vergoeding van schade die is veroorzaakt door een handeling of een maatregel op het gebied van het GBVB. Volgens de Franse en de Nederlandse regering en de Raad moeten onder het begrip „beperkende maatregelen” slechts „sanctiebesluiten” jegens natuurlijke of rechtspersonen worden verstaan waarbij hun toelating tot het grondgebied van de lidstaten aan beperkingen wordt onderworpen of hun tegoeden en economische middelen worden bevroren, wat dus zowel betrekking heeft op de basishandelingen op grond van artikel 31, lid 1, VEU als op de uitvoeringshandelingen op grond van artikel 31, lid 2, VEU.
134. Dienaangaande preciseert de Franse regering dat het arrest Segi e.a./Raad (EU:C:2007:116), dat betrekking heeft op de ontvankelijkheid van verzoeken om een prejudiciële beslissing in het kader van de vroegere „derde pijler”, niet kan worden toegepast in het onderhavige geval, aangezien artikel 275 VWEU, anders dan artikel 35, lid 1, EU, geen prejudiciële bevoegdheid aan het Hof verleent.
135. Ten slotte volstaat volgens de Franse regering het feit dat deze uitlegging van artikel 275 VWEU tot gevolg kan hebben dat particulieren geen effectieve rechterlijke bescherming genieten tegen bepaalde handelingen die onder het GBVB vallen, niet om aan het Hof een bevoegdheid te verlenen die niet in de Verdragen is vastgesteld. Volgens de Franse, de Poolse, de Finse en de Zweedse regering dient de precisering in artikel 1, lid 4, van het ontwerpakkoord en de punten 23 en 24 van de ontwerptoelichting dat de lidstaten de bescherming van het recht op toegang tot de rechter en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dienen te garanderen juist om te vermijden dat de Unie stelselmatig wordt veroordeeld wegens schending van de artikelen 6 en 13 EVRM, temeer daar de Unie volgens de Raad niet is vrijgesteld van rechtsvervolging in de zin van het bij het VEU, het VWEU en het EGKS-Verdrag gehechte Protocol (nr. 7) betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie, zodat zij via een vordering tot schadevergoeding voor de nationale rechterlijke instanties kan worden gedaagd. Voorts is de vraag of het systeem van rechterlijke bescherming op het gebied van het GBVB verenigbaar is met de artikelen 6 en 13 EVRM volgens de Raad slechts relevant voor handelingen op het gebied van het GBVB die toerekenbaar zijn aan de Unie, waarbij het zowel

gaat om militaire als om civiele operaties, gelet op het feit dat de rechterlijke instanties van de lidstaten dienen te garanderen dat effectief rechterlijke bescherming wordt geboden tegen dergelijke aan de lidstaten toerekenbare handelingen.

136. Wat de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof betreft, stelt de regering van het Verenigd Koninkrijk om te beginnen dat deze procedure niet nodig is om het ontwerpakkoord verenigbaar met de Verdragen te verklaren, aangezien de beslissingen van het EHRM declaratoir van aard zijn en dus geen gevolgen hebben voor de geldigheid van het Unierecht. Volgens de Bulgaarse regering hoeft deze procedure hoe dan ook niet te worden ingeleid wanneer het Hof de geldigheid van de betrokken handeling reeds heeft getoetst aan het overeenkomstige grondrecht van het Handvest, gelet op zowel artikel 52, lid 3, van dit Handvest als het in de rechtspraak van het EHRM gehanteerde vermoeden dat het Unierecht een gelijkwaardige bescherming biedt (arrest EHRM, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi/Ierland*, nr. 45036/98, § 155, 30 juni 2005).
137. Volgens de Tsjechische regering, Ierland, de Griekse en de Spaanse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk legt de procedure van voorafgaande beoordeling het Hof weliswaar aanvullende taken op ten opzichte van die welke het reeds krachtens de Verdragen vervult, maar betekent dat niet dat het ontwerpakkoord de bevoegdheden van het Hof uitbreidt, aangezien de huidige bevoegdheden van het Hof door deze aanvullende taken niet van karakter veranderen (adviezen 1/92, EU:C:1992:189, punt 32; 1/00, EU:C:2002:231, punten 21, 23 en 26, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 75). Bovendien vloeit de mogelijkheid voor het Hof om in het kader van de voorafgaande beoordeling een uitspraak te doen logischerwijs en noodzakelijkerwijs voort uit de Verdragen zelf en met name uit artikel 6, lid 2, VEU, aldus de Deense en de Hongaarse regering. Volgens de Franse en de Oostenrijkse regering is dus geen wijziging van de Verdragen vereist. Volgens de Deense, de Duitse en de Oostenrijkse regering volstaat het besluit van de Raad op grond van artikel 218, lid 8, VWEU om deze nieuwe taak aan het Hof toe te bedelen, en moet dit besluit door alle lidstaten worden goedgekeurd overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen. Volgens het Parlement valt echter te betwijfelen of de besluiten van de Raad betreffende de sluiting van internationale overeenkomsten een eigen normatieve inhoud kunnen hebben, aangezien zij in beginsel slechts rechtskracht aan een door de Unie gesloten overeenkomst verlenen. Dit geldt temeer daar zij niet zijn „onderworpen aan wijzigingen door het Parlement”.
138. Wat de inachtneming van de bevoegdheden van de instellingen betreft, komt de Poolse regering weliswaar niet tot de conclusie dat de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof in strijd is met de vereisten van Protocol nr. 8 EU, maar zij betoogt wel dat indien zou worden erkend dat de Commissie het recht heeft om het Hof buiten het kader van de artikelen 263 VWEU en 267 VWEU te verzoeken uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van bepalingen van rechtshandelingen van de Unie, dit ertoe zou kunnen leiden dat de bevoegdheden van de instellingen, zowel van de Commissie als van het Hof zelf, van karakter veranderen en dat de door deze bepalingen gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden worden omzeild. Zo kan bijvoorbeeld volgens artikel 263, zesde alinea, VWEU een beroep tot nietigverklaring van een handeling van de Unie door een instelling worden ingesteld binnen twee maanden te rekenen vanaf de dag van bekendmaking van de handeling of van kennisgeving ervan aan de verzoeker. Indien de Commissie niet binnen deze termijn een beroep tot nietigverklaring heeft ingesteld, zou zij echter de nietigverklaring van een handeling kunnen verkrijgen via de procedure van voorafgaande beoordeling en dus deze termijn kunnen omzeilen. Ook zouden de bevoegdheden van het Hof aanzienlijke wijzigingen kunnen ondergaan, aangezien artikel 267 VWEU de mogelijkheid om een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen thans voorbehoudt aan de rechterlijke instanties van de lidstaten, terwijl na de toetreding het Hof het Unierecht ook zou uitleggen op verzoek van de Commissie. Het Hof beschikt echter evenmin als de andere instellingen van de Unie over algemene bevoegdheden en is slechts bevoegd om kennis te nemen van aanhangig gemaakte zaken. De mogelijkheid voor het Hof om uitspraak te doen over vragen van de Commissie moet dus een specifieke grondslag vinden in het Verdrag, wat thans niet het geval is.

139. Volgens de Nederlandse en de Oostenrijkse regering moet de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof weliswaar met de nodige spoed worden gevoerd, maar moet deze procedure omvattender zijn dan de huidige prejudiciële spoedprocedure waarin artikel 23 bis van het Statuut van het Hof voorziet, en alle lidstaten de mogelijkheid bieden om schriftelijke opmerkingen in te dienen. Volgens de Nederlandse regering moet deze procedure hoe dan ook niet worden geregeld door specifieke bepalingen van het besluit van de Raad houdende sluiting van het toetredingsakkoord, maar moet zij rechtstreeks door het Statuut van het Hof en zijn Reglement voor de procesvoering worden geregeld.
140. Ten slotte betoogt de Raad dat de bevoegdheid van het Hof om vóór het EHRM te beoordelen of de grondrechten in acht zijn genomen door handelingen op het gebied van het GBVB die rechtstreeks of indirect aan de Unie kunnen worden toegerekend, even groot moet zijn als zijn interne bevoegdheid op dat gebied. Zo moet het Hof zich vooraf uitspreken in zaken die zijn aangespannen tegen een of meer lidstaten en waarin de Unie medeverweerster is, wanneer deze betrekking hebben op een handeling van een lidstaat ter uitvoering van een handeling van de Unie die is vastgesteld op het gebied van het GBVB en wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 275 VWEU. Indien het Hof zou vaststellen dat de in artikel 40 VEU gestelde grenzen daadwerkelijk zijn overschreden en dat de betrokken handeling niet had mogen worden vastgesteld op grond van het hoofdstuk van het EU-Verdrag betreffende het GBVB, zou het bevoegd zijn om tevens uitspraak te doen over de uitlegging en de geldigheid van de betrokken handeling, aangezien het dan niet zou gaan om een handeling die onder het GBVB valt. Het feit dat handelingen van de Unie op het gebied van het GBVB waarbij personen niet rechtstreeks worden geraakt, niet nietig kunnen worden verklaard door een rechterlijke instantie in het kader van het systeem van rechterlijke bescherming van de Unie, betekent niet dat dit systeem het EVRM schendt.
5. 5. Artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU
141. Sommige lidstaten betogen dat de toetreding van de Unie tot het EVRM en, eventueel, tot de Protocollen erbij die nog niet door alle lidstaten zijn bekrachtigd, anders dan de Commissie stelt, wel degelijk verplichtingen voor de lidstaten meebrengt op grond van artikel 216 VWEU. Volgens de Duitse regering betekent dit dat de toetreding tot deze Protocollen een schending inhoudt van artikel 2, tweede volzin, van Protocol nr. 8 EU. De Tsjechische regering daarentegen komt tot de tegenovergestelde conclusie, op grond van de overweging dat deze verplichtingen hun oorsprong vinden in artikel 216, lid 2, VWEU en niet in het EVRM zelf. Volgens deze regering moet bij de toetreding tot deze Protocollen hoe dan ook de procedure van artikel 218 VWEU worden gevolgd, zodat in voorkomend geval het advies van het Hof kan worden ingewonnen.
142. Zelfs indien de Unie bevoegd zou zijn om Protocollen te sluiten die nog niet door alle lidstaten zijn bekrachtigd, kan volgens de Poolse regering niet worden uitgesloten dat, wanneer tot een van deze Protocollen wordt togetreden, een lidstaat die dit Protocol niet heeft bekrachtigd, binnen de Raad ermee instemt dat zij via de Unie hierdoor gebonden is en vervolgens het besluit „goedkeurt” volgens hetwelk hij aldus door het Protocol is gebonden. Deze lidstaat zou dan slechts binnen het kader van de bevoegdheden van de Unie door dat Protocol gebonden zijn. Volgens de Poolse regering doet deze oplossing evenwel twijfels rijzen, met name gelet op de noodzaak om het recht op coherente, transparante en uniforme wijze toe te passen. Deze twijfels zijn des te groter wanneer het gaat om de Protocollen betreffende aangelegenheden die onder de gedeelde bevoegdheden vallen.
6. 6. Artikel 3 van Protocol nr. 8 EU
143. Wat de inachtneming van artikel 344 VWEU betreft, is de Griekse regering van mening dat het geen zin heeft om te bepalen dat een beroep tussen lidstaten voor het EHRM niet-ontvankelijk is, aangezien een dergelijk beroep reeds wordt verboden door artikel 344 VWEU. De Franse regering preciseert evenwel dat een lidstaat niettemin de mogelijkheid moet behouden om te interveniëren aan

de zijde van een van zijn onderdanen in een zaak tussen deze onderdaan en een andere lidstaat die voor dat Hof aanhangig is gemaakt, zelfs wanneer deze laatste lidstaat handelt in het kader van de uitvoering van het Unierecht.

VIII – Standpuntbepaling van het Hof

A – Ontvankelijkheid

144. Sommige van de lidstaten die aan deze procedure hebben deelgenomen, hebben twijfels geuit over de ontvankelijkheid van het verzoek om advies van de Commissie, voor zover deze hierin een standpunt betreffende de interne regels inneemt.
145. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Parlement, de Raad, de Commissie of een lidstaat volgens artikel 218, lid 11, VWEU het advies van het Hof kan inwinnen over de verenigbaarheid van een voorgenomen overeenkomst met de bepalingen van de Verdragen. Deze bepaling heeft tot doel complicaties ten gevolge van rechtsgedingen betreffende de verenigbaarheid van internationale, de Unie bindende akkoorden met de Verdragen te voorkomen (zie adviezen 2/94, EU:C:1996:140, punt 3; 1/08, EU:C:2009:739, punt 107, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 47).
146. Wanneer na de sluiting van een internationale overeenkomst die de Unie bindt, in een rechterlijke beslissing zou worden vastgesteld dat deze overeenkomst, hetzij door haar inhoud, hetzij wegens de procedure volgens welke zij is gesloten, onverenigbaar is met de bepalingen van de Verdragen, zou dit immers niet alleen op intern vlak binnen de Unie, maar ook in de internationale betrekkingen ernstige moeilijkheden opleveren en alle belanghebbende partijen, daaronder begrepen derde staten, schade kunnen toebrengen (zie adviezen 3/94, EU:C:1995:436, punt 17, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 48).
147. Om zich te kunnen uitspreken over de verenigbaarheid van de bepalingen van een voorgenomen overeenkomst met de regels van de Verdragen, dient het Hof over voldoende elementen over de inhoud van die overeenkomst te beschikken (zie adviezen 2/94, EU:C:1996:140, punten 20-22, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 49).
148. In casu heeft de Commissie de ontwerp-toetredingsakten waarover de onderhandelars reeds een beginselakkoord hebben bereikt, overgelegd aan het Hof. Deze akten vormen samen een voldoende volledig en nauwkeurig kader van regels waarbinnen de beoogde toetreding plaats dient te vinden en stellen het Hof dus in staat om de verenigbaarheid van deze ontwerpakten met de Verdragen te beoordelen.
149. De interne regels daarentegen zijn nog niet aangenomen, zodat de inhoud ervan slechts hypothetisch van aard is. De omstandigheid dat het gaat om het interne recht van de Unie sluit hoe dan ook uit dat deze regels aan bod komen in de onderhavige adviesprocedure, die slechts betrekking kan hebben op internationale overeenkomsten die de Unie voornemens is te sluiten.
150. Voor het overige is het onderzoek dat het Hof in het kader van de adviesprocedure dient te verrichten en dat los van de toekomstige inhoud van de vast te stellen interne regels kan plaatsvinden, door de Verdragen aan strikte regels gebonden. Het Hof kan dus enkel onderzoeken of het toetredingsakkoord verenigbaar is met de Verdragen, omdat het anders afbreuk zou doen aan de bevoegdheden van de andere instellingen die de interne regels moeten vaststellen die nodig zijn om dit akkoord operationeel te maken. Daarbij moet het niet alleen zich ervan vergewissen dat dit akkoord geen enkele bepaling van primair recht schendt, maar ook nagaan of het elke bepaling bevat die in voorkomend geval door dat recht wordt vereist.

151. De overwegingen die de Commissie, de lidstaten en de andere instellingen die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, aan deze interne regels hebben gewijd, zijn bijgevolg niet relevant voor het onderzoek van het onderhavige onderzoek om advies en kunnen dus geen afbreuk doen aan de ontvankelijkheid ervan.

152. Bijgevolg is het onderhavige verzoek om advies ontvankelijk.

B – Ten gronde

1. 1. Voorafgaande overwegingen

153. Voordat het verzoek van de Commissie wordt onderzocht, moet worden opgemerkt dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon een specifieke rechtsgrondslag bestaat voor de toetreding van de Unie tot het EVRM, namelijk artikel 6 VEU, anders dan het geval was in de stand van het gemeenschapsrecht zoals dat gold toen het Hof zijn advies 2/94 (EU:C:1996:140) gaf.

154. Deze toetreding behoudt niettemin een aantal belangrijke specifieke kenmerken.

155. Sinds de vaststelling van het EVRM kunnen namelijk enkel staten partij zijn bij dat Verdrag, wat verklaart dat het momenteel slechts staten verbindt. Dit wordt overigens bevestigd door de omstandigheid dat niet alleen artikel 59 EVRM is gewijzigd om de toetreding van de Unie mogelijk te maken, maar dat de voorgenomen overeenkomst zelf eveneens voorziet in een aantal wijzigingen van dat Verdrag om ervoor te zorgen dat deze toetreding in de praktijk gevolgen kan sorteren in het kader van het systeem dat het EVRM zelf vaststelt.

156. Deze wijzigingen worden juist gerechtvaardigd door het feit dat de Unie, anders dan elke andere verdragsluitende partij, vanuit internationaalrechtelijk oogpunt naar haar aard zelf niet als een staat kan worden beschouwd.

157. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft vastgesteld, hebben de Verdragen tot oprichting van de Unie immers, anders dan gewone internationale overeenkomsten, een nieuwe rechtsorde met eigen instellingen in het leven geroepen, ten gunste waarvan de lidstaten op een steeds breder terrein hun soevereine rechten hebben beperkt en waarvan niet alleen deze staten, maar ook hun onderdanen de subjecten zijn (zie met name arresten Van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, blz. 23, en Costa, 6/64, EU:C:1964:66, blz. 1218, alsook advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 65).

158. De omstandigheid dat de Unie een nieuw soort rechtsorde sui generis vormt, binnen een eigen constitutioneel kader fungeert, op specifieke fundamentele beginselen berust en beschikt over een zeer fijn ontwikkelde institutionele structuur en over een afgerond geheel van rechtsregels die de werking ervan verzekeren, heeft gevolgen voor de procedure volgens welke en de voorwaarden waaronder zij tot het EVRM kan toetreden.

159. Juist wegens deze omstandigheid onderwerpen de Verdragen deze toetreding aan verschillende voorwaarden.

160. Zo preciseert artikel 6, lid 2, VEU om te beginnen, na te hebben bepaald dat de Unie toetreedt tot het EVRM, meteen in de tweede zin ervan dat „[d]ie toetreding [...] de bevoegdheden van de Unie, zoals bepaald in de Verdragen, niet [wijzigt]”.

161. Voorts bepaalt Protocol nr. 8 EU, dat dezelfde juridische waarde heeft als de Verdragen, met name dat het toetredingsakkoord moet voorzien in de instandhouding van de specifieke kenmerken van de Unie en het recht van de Unie en moet waarborgen dat de toetreding de bevoegdheden van de Unie en die van haar instellingen, de situatie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM en artikel 344 VWEU onverlet laat.

162. Ten slotte is de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, met de verklaring ad artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie overeengekomen dat de toetreding op zodanige wijze moet worden georganiseerd dat de specifieke kenmerken van de rechtsorde van de Unie in stand blijven.
163. In het licht van met name deze bepalingen dient het Hof in het kader van de opdracht die het krachtens artikel 19, lid 1, eerste alinea, VEU dient te vervullen, te controleren of de juridische voorwaarden waaronder de Unie voornemens is tot het EVRM toe te treden in overeenstemming zijn met bovengenoemde voorschriften en, meer in het algemeen, met de Verdragen, die het constitutionele handvest vormen waarop de Unie is gegrond (arrest *Les Verts/Parlement*, 294/83, EU:C:1986:166, punt 23).
164. Met het oog op deze controle moet worden opgemerkt dat de voorwaarden waarvan de Verdragen de toetreding afhankelijk stellen, zoals blijkt uit de punten 160 tot en met 162 van dit advies, meer bepaald beogen te waarborgen dat deze toetreding de specifieke kenmerken van de Unie en van het Unierecht onverlet laat.
165. Deze kenmerken houden onder meer verband met de constitutionele structuur van de Unie, die weerspiegeld wordt in het beginsel van bevoegdheidstoedeling zoals bedoeld in de artikelen 4, lid 1, en 5, leden 1 en 2, VEU, en in het institutionele kader dat wordt omschreven in de artikelen 13 VEU tot en met 19 VEU.
166. Daarnaast zijn er de specifieke kenmerken die verband houden met de aard zelf van het Unierecht. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft opgemerkt, wordt het Unierecht inzonderheid hierdoor gekenmerkt dat het zijn oorsprong vindt in een autonome rechtsbron, de Verdragen, dat het voorrang heeft boven het recht van de lidstaten (zie in die zin arresten *Costa*, EU:C:1964:66, blz. 1219, en *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, punt 3; adviezen 1/91, EU:C:1991:490, punt 21, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 65, alsook arrest *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, punt 59) en dat een hele reeks bepalingen die toepasselijk zijn op de onderdanen van de lidstaten en op de lidstaten zelf, rechtstreekse werking hebben (arrest *Van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, blz. 23, en advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 65).
167. Deze essentiële kenmerken van het Unierecht hebben geleid tot een gestructureerd netwerk van beginselen, regels en onderling samenhangende juridische betrekkingen tussen de Unie zelf en haar lidstaten en tussen de lidstaten onderling, die thans betrokken zijn in een „proces van totstandbrenging van een steeds hechter verband tussen de volkeren van Europa”, zoals in artikel 1, tweede alinea, VEU in herinnering wordt gebracht.
168. Een dergelijke juridische constructie berust op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten een reeks gemeenschappelijke waarden deelt waarop de Unie berust, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten deze waarden met hem delen, zoals is bepaald in artikel 2 VEU. Deze premisse impliceert en rechtvaardigt dat de lidstaten er onderling op vertrouwen dat de andere lidstaten deze waarden erkennen en het Unierecht, dat deze waarden ten uitvoer brengt, dus in acht nemen.
169. Voorts vormen de grondrechten die erkend zijn door het Handvest – dat krachtens artikel 6, lid 1, VEU dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft – een wezenskenmerk van deze juridische constructie. De eerbiediging van deze rechten vormt een voorwaarde voor de rechtmatigheid van de handelingen van de Unie, zodat maatregelen die onverenigbaar zijn met deze rechten niet kunnen worden toegestaan in de Unie (zie arresten *ERT*, C-260/89, EU:C:1991:254, punt 41; *Kremzow*, C-299/95, EU:C:1997:254, punt 14; *Schmidberger*, C-112/00, EU:C:2003:333, punt 73, en *Kadi* en *Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, EU:C:2008:461, punten 283 en 284).

170. De autonomie van het Unierecht ten opzichte van het recht van de lidstaten en het internationaal recht vereist dat deze grondrechten worden uitgelegd in het licht van de structuur en de doelstellingen van de Unie (zie in die zin arrest Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, punt 4, en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, EU:C:2008:461, punten 281-285).
171. Wat de structuur van de Unie betreft, zij opgemerkt dat het Handvest niet alleen in acht moet worden genomen door de instellingen, de organen en de instanties van de Unie, maar ook door de lidstaten wanneer deze het recht van de Unie ten uitvoer brengen (zie in die zin arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 17-21).
172. De doelstellingen van de Unie, zoals opgesomd in artikel 3 VEU, worden nagestreefd door een reeks fundamentele bepalingen, zoals die welke voorzien in het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen, het burgerschap van de Unie, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en het concurrentiebeleid. Deze bepalingen, die deel uitmaken van een systeem dat eigen is aan de Unie, zijn aldus gestructureerd dat zij elk op hun specifieke domein en met hun bijzondere kenmerken bijdragen tot de verwezenlijking van het integratieproces dat de bestaansreden vormt van de Unie zelf.
173. Voorts dienen de lidstaten onder meer krachtens het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU genoemde beginsel van loyale samenwerking, op hun respectieve grondgebied de toepassing en de eerbiediging van het recht van de Unie te verzekeren. Ingevolge artikel 4, lid 3, tweede alinea, moeten de lidstaten bovendien alle algemene en bijzondere maatregelen treffen 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 (advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
174. Om het behoud van de specifieke kenmerken en de autonomie van deze rechtsorde te waarborgen, hebben de Verdragen een rechterlijk systeem ingesteld dat de coherente en eenvormige uitlegging van het Unierecht dient te verzekeren.
175. In dat kader staat het aan de nationale rechterlijke instanties en aan het Hof om te waarborgen dat het recht van de Unie in alle lidstaten ten volle wordt toegepast en dat de rechten die de justitiabelen aan dat recht ontleen, rechterlijke bescherming genieten (advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
176. De hoeksteen van het aldus opgezette rechterlijke systeem wordt meer bepaald gevormd door de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, die tot doel heeft de eenvormige uitlegging van het Unierecht te verzekeren door specifiek tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten een dialoog van rechter tot rechter tot stand te brengen (zie in die zin arrest Van Gend & Loos, EU:C:1963:1, blz. 23), en die aldus de mogelijkheid biedt de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren en, in laatste instantie, de eigenheid van het door de Verdragen geschapen recht in acht te nemen (zie in die zin advies 1/09, EU:C:2011:123, punten 67 en 83).
177. De met name in het Handvest erkende grondrechten moeten dus in de Unie worden uitgelegd en toegepast met inachtneming van dit constitutionele kader, dat in de punten 155 tot en met 176 van dit advies in herinnering is gebracht.
2. 2. Verenigbaarheid van het voorgenomen akkoord met het primaire recht van de Unie
178. Om een standpunt met betrekking tot het verzoek van de Commissie om advies te kunnen innemen, moet het Hof nagaan of de voorgenomen overeenkomst afbreuk kan doen aan de zojuist in herinnering gebrachte specifieke kenmerken van het Unierecht en, zoals de Commissie zelf heeft opgemerkt, aan de autonomie van dat recht wat de uitlegging en de toepassing van de grondrechten betreft, zoals deze worden erkend door het recht van de Unie en met name door het Handvest, en

moet het tevens onderzoeken of de door bovengenoemd akkoord vastgelegde institutionele en procedurele mechanismen verzekeren dat de voorwaarden in acht worden genomen waaraan de Verdragen de toetreding van de Unie aan het EVRM hebben onderworpen.

a) Specifieke kenmerken en autonomie van het Unierecht

179. Volgens artikel 6, lid 3, VEU maken de grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het EVRM, als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie. Zolang de Unie niet tot het EVRM is toegetreden, vormt dit echter geen formeel in de rechtsorde van de Unie opgenomen rechtsinstrument (zie in die zin arresten *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, punt 60, en *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, punt 44).
180. Door de toetreding zou het EVRM daarentegen, zoals elke andere door de Unie gesloten internationale overeenkomst, krachtens artikel 216, lid 2, VWEU verbindend zijn voor de instellingen van de Unie en de lidstaten en dus integrerend deel uitmaken van het recht van de Unie (arrest *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, punt 5; advies 1/91, EU:C:1991:490, punt 37; arresten *IATA en ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, punt 36, en *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, punt 73).
181. De Unie zou dus, zoals elke andere verdragsluitende partij, onderworpen worden aan een externe controle op de inachtneming van de rechten en vrijheden die de Unie overeenkomstig artikel 1 EVRM zou moeten eerbiedigen. In die context zouden de Unie en haar instellingen, daaronder begrepen het Hof, onderworpen zijn aan de door dat Verdrag vastgestelde controlemechanismen en in het bijzonder gebonden zijn aan de beslissingen en de uitspraken van het EHRM.
182. Dienaangaande heeft het Hof reeds geoordeeld dat een internationale overeenkomst die voorziet in de oprichting van een gerecht dat met de uitlegging van de bepalingen ervan belast is en waarvan de beslissingen verbindend zijn voor de instellingen, daaronder begrepen het Hof, in beginsel niet onverenigbaar is met het recht van de Unie, wat a fortiori het geval is wanneer de Verdragen zelf, zoals in casu, voorzien in de sluiting van een dergelijke overeenkomst. De bevoegdheid van de Unie om internationale betrekkingen aan te knopen en haar bekwaamheid om internationale overeenkomsten te sluiten, impliceren immers noodzakelijkerwijs dat het haar vrijstaat zich te onderwerpen aan de beslissingen van een bij dergelijke overeenkomsten ingesteld of aangewezen gerecht over de uitlegging en de toepassing van de bepalingen ervan (zie adviezen 1/91, EU:C:1991:490, punten 40 en 70, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 74).
183. Het Hof heeft echter eveneens gepreciseerd dat een internationale overeenkomst slechts gevolgen kan hebben voor zijn eigen bevoegdheden indien is voldaan aan de essentiële voorwaarden om de aard van deze laatste te behouden, en de autonomie van de rechtsorde van de Unie dus niet wordt aangetast (zie adviezen 1/00, EU:C:2002:231, punten 21, 23 en 26, en 1/09, EU:C:2011:123, punt 76; zie in die zin eveneens arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, EU:C:2008:461, punt 282).
184. In het bijzonder mag het optreden van de organen waaraan het EVRM beslissingsbevoegdheid heeft toegekend, zoals vastgelegd in de voorgenomen overeenkomst, niet tot gevolg hebben dat de Unie en haar instellingen wordt voorgeschreven om bij de uitoefening van hun interne bevoegdheden de regels van Unierecht op een bepaalde wijze uit te leggen (zie adviezen 1/91, EU:C:1991:490, punten 30-35, en 1/00, EU:C:2002:231, punt 13).
185. Het is inherent aan het begrip externe controle dat enerzijds de uitlegging van het EVRM door het EHRM krachtens het internationaal recht verbindend is voor de Unie en haar instellingen, daaronder begrepen het Hof, en dat anderzijds de uitlegging door het Hof van een door het EVRM gewaarborgd

recht geen bindende werking heeft voor de door dat Verdrag vastgestelde controlemechanismen en meer bepaald niet verbindend is voor het EHRM, zoals is vastgesteld in artikel 3, lid 6, van het ontwerpakkoord en is gepreciseerd in punt 68 van de ontwerptoelichting.

186. Hetzelfde kan echter niet gelden voor de uitlegging van het Unierecht – daaronder begrepen het Handvest – door het Hof. Meer bepaald mag het voor het EHRM niet mogelijk zijn om in te gaan tegen de vaststellingen die het Hof ten aanzien van de materiële werkingssfeer van het Unierecht verricht om met name na te gaan of een lidstaat de grondrechten van de Unie in acht dient te nemen.
187. Dienaangaande moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat artikel 53 van het Handvest bepaalt dat geen van de bepalingen ervan mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de grondrechten die binnen hun respectieve werkingssferen worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het EVRM, alsmede door de grondwetten van de lidstaten.
188. Het Hof heeft deze bepaling aldus uitgelegd dat de toepassing van nationale maatstaven voor de bescherming van de grondrechten geen afbreuk mag doen aan het beschermingsniveau van het Handvest en aan de voorrang, de eenheid en de nuttige werking van het Unierecht (arrest Melloni, EU:C:2013:107, punt 60).
189. Voor zover artikel 53 EVRM de verdragsluitende partijen in beginsel de ruimte laat om strengere maatstaven voor de bescherming van de grondrechten vast te stellen dan die welke door dit Verdrag worden gehanteerd, moeten deze bepaling en artikel 53 van het Handvest, zoals uitgelegd door het Hof, onderling worden afgestemd om ervoor te zorgen dat de door artikel 53 EVRM aan de lidstaten geboden mogelijkheid ten aanzien van de door het Handvest erkende rechten die overeenstemmen met door het EVRM gewaarborgde rechten, beperkt blijft tot wat noodzakelijk is om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan het door het Handvest vastgestelde beschermingsniveau en aan de voorrang, de eenheid en de nuttige werking van het recht van de Unie.
190. In de voorgenomen overeenkomst is echter geen enkele bepaling opgenomen om deze onderlinge afstemming te verzekeren.
191. In de tweede plaats zij opgemerkt dat het beginsel van onderling vertrouwen tussen de lidstaten in het Unierecht van wezenlijk belang is, aangezien het de mogelijkheid biedt om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden. Dit beginsel vereist, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid betreft, dat elk van de lidstaten, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, meer in het bijzonder, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen (zie in die zin arresten N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78-80, en Melloni, EU:C:2013:107, punten 37 en 63).
192. Wanneer de lidstaten het recht van de Unie ten uitvoer brengen, kunnen zij dus krachtens dit recht gehouden zijn om aan te nemen dat de andere lidstaten de grondrechten eerbiedigen, zodat zij niet alleen niet kunnen eisen dat een andere lidstaat een hoger nationaal niveau van bescherming van de grondrechten biedt dan door het Unierecht wordt verzekerd, maar, behoudens uitzonderlijke gevallen, evenmin kunnen nagaan of die andere lidstaat in een concreet geval daadwerkelijk de door de Unie gewaarborgde grondrechten heeft geëerbiedigd.
193. De in de voorgenomen overeenkomst gevolgde benadering, die inhoudt dat de Unie wordt gelijkgesteld met een staat en dat de haar toebedeelde rol volledig gelijk is aan die van elke andere verdragsluitende partij, miskent echter juist de intrinsieke aard van de Unie en gaat met name eraan voorbij dat de lidstaten, op grond van het feit dat zij tot de Unie behoren, hebben aanvaard dat hun onderlinge betrekkingen op de gebieden waarvoor zij hun bevoegdheden aan de Unie hebben overgedragen, worden geregeld door het recht van de Unie, met uitsluiting van elk ander recht, voor zover dit wordt vereist door het Unierecht.

194. Voor zover het EVRM voorschrijft dat de Unie en de lidstaten als verdragsluitende partijen moeten worden beschouwd, niet alleen in hun betrekkingen met verdragsluitende partijen die geen lidstaten van de Unie zijn, maar eveneens in hun onderlinge betrekkingen, ook wanneer deze betrekkingen door het Unierecht worden geregeld, en aldus vereist dat een lidstaat controleert of een andere lidstaat de grondrechten eerbiedigt, terwijl het Unierecht voorschrijft dat de lidstaten onderling vertrouwen moeten hebben, kan de toetreding het evenwicht waarop de Unie berust en de autonomie van het Unierecht in gevaar brengen.
195. In de voorgenomen overeenkomst is echter niets bepaald om dit te voorkomen.
196. In de derde plaats moet worden opgemerkt dat de hoogste rechtscolleges van de lidstaten krachtens Protocol nr. 16 het EHRM mogen verzoeken om adviezen over principiële vragen over de uitlegging of de toepassing van de door het EVRM of de Protocollen erbij gewaarborgde rechten en vrijheden, terwijl het Unierecht vereist dat deze rechtscolleges daartoe krachtens artikel 267 VWEU een verzoek om een prejudiciële beslissing indienen bij het Hof.
197. De voorgenomen overeenkomst bepaalt weliswaar niet dat de Unie als zodanig toetreedt tot Protocol nr. 16, dat overigens werd ondertekend op 2 oktober 2013, dat wil zeggen nadat de onderhandelaars een akkoord hadden bereikt over de ontwerp-toetredingsakten, namelijk op 5 april 2013, maar dit neemt niet weg dat het EVRM integrerend deel zou uitmaken van het recht van de Unie, zodat het door dit Protocol ingestelde mechanisme afbreuk zou kunnen doen aan de autonomie en de doeltreffendheid van de in artikel 267 VWEU vastgestelde prejudiciële procedure, met name wanneer door het Handvest gewaarborgde rechten aan de orde zijn die overeenstemmen met die welke door het EVRM worden erkend.
198. Meer bepaald kan niet worden uitgesloten dat een verzoek om advies dat krachtens Protocol nr. 16 is ingediend door een rechterlijke instantie van een lidstaat die tot dit Protocol is toegetreden, de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof in gang zet, en aldus het risico meebrengt dat de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU, die, zoals in punt 176 van dit advies in herinnering is gebracht, de hoeksteen vormt van het door de Verdragen ingestelde gerechtelijke systeem, wordt omzeild.
199. Voor zover de voorgenomen overeenkomst het onderlinge verband tussen het door Protocol nr. 16 ingestelde mechanisme en de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU niet nader bepaalt, kan zij de autonomie en de doeltreffendheid van deze procedure aantasten.
200. Gelet op het bovenstaande moet worden geconstateerd dat de toetreding van de Unie tot het EVRM zoals vastgesteld in het ontwerpakkoord de specifieke kenmerken en de autonomie van het Unierecht kan aantasten.

b) Artikel 344 VWEU

201. Volgens vaste rechtspraak van het Hof mag een internationale overeenkomst geen inbreuk maken op de in de Verdragen vastgestelde bevoegdheidsregeling en dus op de autonomie van het rechtssysteem van de Unie waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Dit beginsel is met name vervat in artikel 344 VWEU, volgens hetwelk de lidstaten zich verbinden, een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van de Verdragen niet op andere wijze te doen beslechten dan in de Verdragen is voorgeschreven (zie in die zin adviezen 1/91, EU:C:1991:490, punt 35, en 1/00, EU:C:2002:231, punten 11 en 12; arresten Commissie/Ierland, C-459/03, EU:C:2006:345, punten 123 en 136, en Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, EU:C:2008:461, punt 282).
202. Voorts moet de verplichting van de lidstaten om de door het Unierecht ingestelde geschillenbeslechtsprocedures te volgen – en met name de bevoegdheden van het Hof in acht te nemen, die een essentieel kenmerk van het stelsel van de Unie vormen – worden opgevat als een

specifieke uitdrukking van hun meer algemene, uit artikel 4, lid 3, VEU voortvloeiende loyaliteitsverplichting (zie in die zin arrest Commissie/Ierland, EU:C:2006:345, punt 169), met dien verstande dat deze verplichting krachtens deze bepaling ook geldt in de onderlinge betrekkingen tussen de lidstaten en de Unie.

203. Juist op basis van deze overwegingen bepaalt artikel 3 van Protocol nr. 8 EU uitdrukkelijk dat het toetredingsakkoord artikel 344 VWEU onverlet moet laten.
204. Zoals in punt 180 van dit advies is gezegd, zou het EVRM echter door de toetreding integrerend deel uitmaken van het recht van de Unie. Wanneer dit recht aan de orde is, is het Hof dus bij uitsluiting bevoegd om kennis te nemen van elk geding tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Unie betreffende de eerbiediging van dat Verdrag.
205. Anders dan het internationale verdrag dat aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/Ierland (EU:C:2006:345, punten 124 en 125), dat uitdrukkelijk bepaalde dat de in het Unierecht neergelegde geschillenregeling in beginsel voorrang had boven de in dat verdrag vastgestelde geschillenregeling, kan de geschillenbeslechtsprocedure van artikel 33 EVRM echter worden toegepast op elke verdragsluitende partij en dus ook op gedingen tussen de lidstaten onderling of tussen de lidstaten en de Unie, ook al is daarbij het Unierecht aan de orde.
206. Anders dan is betoogd in sommige van de opmerkingen die in het kader van deze procedure bij het Hof zijn ingediend, kan het feit dat artikel 5 van het ontwerpakkoord bepaalt dat de procedures voor het Hof niet mogen worden opgevat als wijzen van geschillenregeling waarvan de verdragsluitende partijen hebben afgezien in de zin van artikel 55 EVRM, niet volstaan om de uitsluitende bevoegdheid van het Hof in stand te houden.
207. Artikel 5 van het ontwerpakkoord beperkt immers enkel de omvang van de in dat artikel 55 vastgestelde verplichting, maar laat de mogelijkheid onverlet dat de Unie of de lidstaten op grond van artikel 33 EVRM bij het EHRM een verzoek indienen betreffende een inbreuk op dat Verdrag die door een lidstaat of de Unie zou zijn gepleegd in het kader van de toepassing van het Unierecht.
208. Het loutere bestaan van deze mogelijkheid doet afbreuk aan het vereiste van artikel 344 VWEU.
209. Dit geldt temeer daar een geschil tussen de Unie en de lidstaten krachtens artikel 33 EVRM aanhangig zou zijn bij het EHRM indien de Unie of de lidstaten dit geschil daadwerkelijk aan dat Hof zouden voorleggen.
210. Anders dan de bepalingen van de Verdragen die de verschillende interne rechterlijke procedures van de Unie regelen en die specifieke doelstellingen nastreven, beoogt artikel 344 VWEU juist het exclusieve karakter van de procedure ter regeling van deze geschillen binnen de Unie, en met name van de rechtsprekende bevoegdheid van het Hof dienaangaande, te handhaven en staat het dus in de weg aan elke voorafgaande of latere externe controle.
211. Overigens wordt in artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU zelf enkel verwezen naar de mechanismen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat procedures die bij het EHRM zijn ingeleid door staten die geen lidstaat zijn, correct tot de lidstaten en/of de Unie worden gericht, naargelang van het geval.
212. Het feit dat de lidstaten of de Unie een verzoekschrift bij het EHRM kunnen indienen kan dus op zich afbreuk doen aan het doel van artikel 344 VWEU en druist voorts in tegen de aard zelf van het Unierecht, dat vereist dat de betrekkingen tussen de lidstaten door dat recht worden geregeld, met uitsluiting van elk ander recht, voor zover dit door het Unierecht wordt vereist, zoals in punt 193 van dit advies is opgemerkt.

213. In die omstandigheden zou enkel een uitdrukkelijke uitsluiting van de uit artikel 33 EVRM voortvloeiende bevoegdheid van het EHRM voor geschillen tussen de lidstaten of tussen de lidstaten en de Unie betreffende de toepassing van het EVRM binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht verenigbaar zijn met artikel 344 VWEU.

214. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de voorgenomen overeenkomst afbreuk kan doen aan artikel 344 VWEU.

c) Co-respondentmechanisme

215. Zoals blijkt uit punt 39 van de ontwerptoelichting, is het co-respondentmechanisme ingevoerd om „leemtes in het systeem van het [EVRM] met betrekking tot de deelneming, de verantwoordelijkheid en het verbindende karakter van arresten te vermijden”. Gelet op de specifieke kenmerken van de Unie zou een dergelijke leemte kunnen voortvloeien uit de toetreding van de Unie tot het EVRM.

216. Dit mechanisme heeft bovendien tot doel ervoor te zorgen dat procedures die bij het EHRM zijn ingeleid door staten die geen lidstaat zijn, alsook individuele beroepen correct tot de lidstaten en/of de Unie worden gericht, naargelang van het geval, zoals wordt vereist door artikel 1, sub b, van Protocol nr. 8 EU.

217. Deze doelstellingen moeten echter op zodanige wijze worden nagestreefd dat zij verenigbaar zijn met het vereiste dat niet wordt geraakt aan de specifieke kenmerken van het Unierecht, zoals wordt vereist door artikel 1 van dit Protocol.

218. Ten eerste bepaalt artikel 3, lid 5, van het ontwerpakkoord dat een verdragsluitende partij medeverweester wordt, hetzij door in te gaan op een uitnodiging van het EHRM in die zin, hetzij op grond van een besluit van het EHRM naar aanleiding van een verzoek van de verdragsluitende partij zelf.

219. Wanneer het EHRM een verdragsluitende partij uitnodigt om medeverweester te worden, is deze uitnodiging niet bindend, zoals uitdrukkelijk is verklaard in punt 53 van de ontwerptoelichting.

220. Dit niet-bindende karakter weerspiegelt niet alleen het feit dat het oorspronkelijke verzoekschrift niet wordt ingediend tegen de potentiële medeverweerder en dat geen van de verdragsluitende partijen kan worden gedwongen om partij te worden in een zaak die in het inleidende verzoekschrift niet tegen haar was gericht, zoals is aangegeven in punt 53 van de ontwerptoelichting, maar ook en vooral het feit dat de Unie en de lidstaten vrij moeten blijven om te beoordelen of is voldaan aan de materiële voorwaarden om het co-respondentmechanisme in werking te doen treden.

221. Ter beantwoording van de vraag of in een bepaalde zaak aan deze voorwaarden is voldaan, moet immers noodzakelijkerwijs eerst het Unierecht worden beoordeeld, aangezien deze voorwaarden in wezen verband houden met de regels van het Unierecht betreffende de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten en betreffende de criteria inzake de toerekening van een handeling of een nalatigheid die een schending van het EVRM kan vormen.

222. Het ontwerpakkoord houdt terdege rekening met deze overwegingen wat de specifieke regels betreft volgens welke het EHRM een verdragsluitende partij kan uitnodigen om medeverweester te worden, maar dat kan niet worden gezegd in het geval dat een verdragsluitende partij een verzoek in die zin indient.

223. Volgens artikel 3, lid 5, van het ontwerpakkoord moeten de Unie en de lidstaten immers, wanneer zij verzoeken om op te treden als medeverweerder in een zaak voor het EHRM, argumenten aanvoeren waaruit blijkt dat zij voldoen aan de voorwaarden om aan de procedure te kunnen deelnemen, en doet het EHRM op basis van de plausibiliteit van deze argumenten uitspraak op dit verzoek.

224. Via deze controle gaat het EHRM weliswaar aan de hand van deze argumenten na of het plausibel is dat de in artikel 3, leden 2 en 3, genoemde voorwaarden zijn vervuld, zonder te beoordelen of deze argumenten gegrond zijn, maar dit neemt niet weg dat het EHRM bij deze controle de regels van Unierecht betreffende de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten en de criteria inzake toerekening van de handelingen of nalatigheden van de Unie en de lidstaten zou moeten beoordelen om een definitieve beslissing te nemen die zowel de lidstaten als de Unie bindt.
225. Een dergelijke controle zou kunnen indruisen tegen de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten.
226. Ten tweede bepaalt artikel 3, lid 7, van het ontwerpakkoord dat, indien wordt vastgesteld dat de schending ten aanzien waarvan een verdragsluitende partij medeverweester is in de procedure, heeft plaatsgevonden, de verweerder en de medeverweerder gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor deze schending.
227. Deze bepaling sluit niet uit dat een lidstaat samen met de Unie verantwoordelijk kan worden gesteld voor een schending van een bepaling van het EVRM ten aanzien waarvan deze lidstaat een voorbehoud heeft geformuleerd overeenkomstig artikel 57 van dat Verdrag.
228. Een dergelijk gevolg van artikel 3, lid 7, valt niet te rijmen met artikel 2 van Protocol nr. 8 EU, volgens hetwelk het toetredingsakkoord moet waarborgen dat de situatie van de lidstaten ten aanzien van het EVRM, en met name ten aanzien van de door hen gemaakte voorbehouden, onverlet blijft.
229. Ten derde voorziet artikel 3, lid 7, in fine, van het ontwerpakkoord in een uitzondering op de algemene regel dat de verweerder en de medeverweerder gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een vastgestelde schending. Het EHRM kan namelijk op basis van de argumenten van de verweerder en de medeverweerder en na het standpunt van de verzoeker te hebben gehoord, beslissen dat slechts één van hen verantwoordelijk moet worden gesteld voor deze schending.
230. Een beslissing waarbij de verantwoordelijkheid voor een handeling of een nalatigheid die een door het EHRM vastgestelde schending van het EVRM vormt, tussen de Unie en haar lidstaten wordt verdeeld, berust eveneens op een beoordeling van de regels van Unierecht betreffende de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten en de toerekening van deze handeling of nalatigheid.
231. De mogelijkheid voor het EHRM om een dergelijke beslissing te nemen zou dus eveneens kunnen indruisen tegen de verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en haar lidstaten.
232. Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat het EHRM enkel uitspraak dient te doen op basis van de argumenten van de verweerder en de medeverweerder.
233. Anders dan sommige van de lidstaten die aan deze procedure hebben deelgenomen en de Commissie hebben betoogd, blijkt immers niet duidelijk uit artikel 3, lid 7, van het ontwerpakkoord en punt 62 van de ontwerptoelichting dat de medeverweerder en de verweerder hun argumenten gezamenlijk moeten voordragen.
234. Zelfs indien het verzoek om verdeling van de verantwoordelijkheid zou berusten op een akkoord tussen de medeverweerder en de verweerder, kan deze omstandigheid hoe dan ook op zich niet volstaan om elke aantasting van de autonomie van het Unierecht uit te sluiten. Hoe de verantwoordelijkheid dient te worden verdeeld, moet immers uitsluitend op basis van de relevante regels van Unierecht worden bepaald, in voorkomend geval onder toezicht van het Hof, dat bij uitsluiting bevoegd is om zich ervan te vergewissen dat het akkoord tussen de medeverweerder en de verweerder deze regels in acht neemt. Indien het EHRM de mogelijkheid werd geboden om een eventueel akkoord tussen de Unie en haar

lidstaten over de verdeling van de verantwoordelijkheid te bekrachtigen, zou het EHRM zich in feite in de plaats kunnen stellen van het Hof om een kwestie te regelen waarvoor het Hof bij uitsluiting bevoegd is.

235. Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de in de voorgenomen overeenkomst vastgestelde regels inzake de werking van het co-respondentmechanisme niet waarborgen dat de specifieke kenmerken van de Unie en van het Unierecht in stand worden gehouden.

d) Procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof

236. Zoals blijkt uit punt 65 van de ontwerptoelichting, houdt de noodzaak van de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof zeker verband met het feit dat het in punt 19 van dit advies in herinnering gebrachte subsidiaire karakter van het door het EVRM vastgestelde controlemechanisme in acht moet worden genomen, maar deze procedure is ook noodzakelijk om de goede werking van het gerechtelijke systeem van de Unie te verzekeren.
237. In die context beantwoordt de noodzaak om het Hof vooraf te betrekken in een bij het EHRM aanhangig gemaakte zaak waarin het Unierecht aan de orde is, aan het vereiste om de bevoegdheden van de Unie en die van haar instellingen, waaronder met name het Hof, in stand te houden, zoals wordt vereist door artikel 2 van Protocol nr. 8 EU.
238. Daartoe is in de eerste plaats vereist dat enkel de bevoegde instelling van de Unie bepaalt of het Hof zich reeds heeft uitgesproken over de rechtsvraag die in de procedure voor het EHRM aan de orde is, en dat het EHRM door de beslissing van deze instantie is gebonden.
239. Indien het EHRM de mogelijkheid werd geboden om zich over deze vraag uit te spreken, zou aan die rechterlijke instantie immers de bevoegdheid worden verleend om de rechtspraak van het Hof uit te leggen.
240. Noch artikel 3, lid 6, van het ontwerpakkoord, noch de punten 65 en 66 van de ontwerptoelichting sluiten deze mogelijkheid echter uit.
241. De procedure van voorafgaande beoordeling moet dus op zodanige wijze worden geregeld dat de Unie volledig en stelselmatig wordt ingelicht over elke bij het EHRM aanhangige zaak, zodat de bevoegde instelling van de Unie kan beoordelen of het Hof reeds uitspraak heeft gedaan over de vraag die in die zaak aan de orde is, en deze procedure in werking kan doen treden indien dat niet het geval zou zijn.
242. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de in artikel 3, lid 6, van het ontwerpakkoord beschreven procedure beoogt, het Hof de mogelijkheid te bieden te onderzoeken of de betrokken bepaling van Unierecht verenigbaar is met de desbetreffende rechten die worden gewaarborgd door het EVRM of door de Protocollen waartoe de Unie is toegetreden. Punt 66 van de ontwerptoelichting preciseert dat de uitdrukking „de verenigbaarheid van de bepaling onderzoeken” in wezen betekent dat uitspraak wordt gedaan over de geldigheid van een bepaling van afgeleid recht of over de uitlegging van een bepaling van primair recht.
243. De voorgenomen overeenkomst sluit dus uit dat het Hof via de procedure van voorafgaande beoordeling wordt verzocht om zich uit te spreken over de uitlegging van afgeleid recht.
244. Dienaangaande moet echter worden vastgesteld dat, evenals de voorafgaande uitlegging van het primaire recht noodzakelijk is om het Hof de mogelijkheid te bieden zich uit te spreken over de verenigbaarheid van dat recht met de verplichtingen van de Unie die voortvloeien uit haar toetreding tot het EVRM, het afgeleide recht met datzelfde doel moet kunnen worden uitgelegd.

245. Over de uitlegging van een bepaling van Unierecht, daaronder begrepen bepalingen van afgeleid recht, moet immers in beginsel uitspraak worden gedaan door het Hof wanneer deze bepaling voor meerdere plausibele interpretaties vatbaar is.
246. Indien het Hof geen definitieve uitlegging van het afgeleide recht zou mogen verstrekken en het EHRM bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van dat recht met het EVRM zelf op basis van de verschillende plausibele opties een bepaalde uitlegging zou moeten verstrekken, zou het beginsel dat het Hof bij uitsluiting bevoegd is om een definitieve uitlegging van het Unierecht te verstrekken ontegenzeggelijk worden geschonden.
247. De omstandigheid dat de procedure van voorafgaande beoordeling zich, wat het afgeleide recht betreft, slechts uitstrekt tot geldigheidsvragen doet dus afbreuk aan de bevoegdheden van de Unie en van het Hof omdat het Hof hierdoor geen definitieve uitlegging van het afgeleide recht kan verstrekken voor zover het gaat om door het EVRM gewaarborgde rechten.
248. Gelet op het bovenstaande moet worden vastgesteld dat de in de voorgenomen overeenkomst vastgestelde regels inzake de werking van de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof niet de mogelijkheid bieden om de specifieke kenmerken van de Unie en van het Unierecht in stand te houden.
- e) Specifieke kenmerken van het Unierecht wat het rechterlijk toezicht op het gebied van het GBVB betreft
249. Blijkens artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU is het Hof, wat de Verdragsbepalingen betreffende het GBVB betreft, slechts bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, VWEU.
250. Volgens deze laatste bepaling is het Hof met name bevoegd om uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, EU-Verdrag zijn vastgesteld.
251. De Commissie heeft in haar verzoek om advies deze bepalingen systematisch geïnterpreteerd, en wel in die zin dat het rechterlijk toezicht van het Hof op dit gebied in wezen ruim genoeg is om alle situaties te omvatten die in een verzoekschrift voor het EHRM aan de orde kunnen komen, wat wordt betwist door sommige van de lidstaten die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend. Het Hof heeft echter nog niet de gelegenheid gehad om te preciseren hoe ver de uit bovengenoemde bepalingen voortvloeiende beperkingen van zijn bevoegdheid op het gebied van het GBVB reiken.
252. Ter beantwoording van dit verzoek om advies kan echter worden volstaan met de vaststelling dat bepaalde in het kader van het GBVB vastgestelde handelingen in de huidige stand van het Unierecht aan het rechterlijk toezicht van het Hof ontsnappen.
253. Deze situatie is inherent aan de in de Verdragen vastgestelde regeling van de bevoegdheden van het Hof en kan als zodanig slechts gerechtvaardigd worden op basis van het Unierecht.
254. Door de toetreding zoals deze is vastgelegd in de voorgenomen overeenkomst, zou het EHRM echter bevoegd zijn om uitspraak te doen over de vraag of bepaalde handelingen, maatregelen of nalatigheden in het kader van het GBVB, waaronder met name die waarvan het Hof de wettigheid niet aan de grondrechten kan toetsen, verenigbaar zijn met het EVRM.

255. Een dergelijke situatie komt erop neer dat het rechterlijk toezicht op deze handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie uitsluitend wordt toevertrouwd aan een orgaan van buiten de Unie, zij het dat dit toezicht beperkt is tot de eerbiediging van de door het EVRM gewaarborgde rechten.
256. Het Hof heeft reeds vastgesteld dat de bevoegdheid om rechterlijk toezicht uit te oefenen op handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie niet uitsluitend kan worden toegewezen aan een internationaal gerecht dat buiten het institutionele en gerechtelijke kader van de Unie staat, ook niet wanneer het erom gaat deze handelingen, maatregelen of nalatigheden aan grondrechten te toetsen (zie in die zin advies 1/09, EU:C:2011:123, punten 78, 80 en 89).
257. Ook al is dit een gevolg van de huidige regeling van de bevoegdheden van het Hof, dit neemt niet weg dat de voorgenomen overeenkomst de specifieke kenmerken van het Unierecht met betrekking tot het rechterlijk toezicht op handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie op het gebied van het GBVB miskent.
258. Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat de voorgenomen overeenkomst:
- de specifieke kenmerken en de autonomie van het Unierecht kan aantasten, voor zover zij geen onderlinge afstemming tussen artikel 53 EVRM en artikel 53 van het Handvest verzekert, niet het risico wegneemt dat het beginsel van onderling vertrouwen tussen de lidstaten in het Unierecht wordt geschonden en niet bepaalt hoe het door Protocol nr. 16 vastgestelde mechanisme en de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU zich onderling verhouden;
 - afbreuk kan doen aan artikel 344 VWEU, voor zover zij niet uitsluit dat geschillen tussen de lidstaten onderling of tussen de lidstaten en de Unie betreffende de toepassing van het EVRM binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht bij het EHRM aanhangig worden gemaakt;
 - geen regels inzake de werking van het co-respondentmechanisme en de procedure van voorafgaande beoordeling door het Hof vaststelt die de mogelijkheid bieden de specifieke kenmerken van de Unie en van het Unierecht in stand te houden, en
 - de specifieke kenmerken van het Unierecht met betrekking tot het rechterlijk toezicht op handelingen, maatregelen of nalatigheden van de Unie op het gebied van het GBVB miskent, voor zover zij het rechterlijk toezicht op sommige van deze handelingen, maatregelen of nalatigheden uitsluitend toevertrouwt aan een orgaan van buiten de Unie,

en om die redenen niet verenigbaar is met artikel 6, lid 2, VEU en evenmin met Protocol nr. 8 EU.

Bijgevolg brengt het Hof (voltallige zitting) het volgende advies uit:

De overeenkomst inzake toetreding van de Europese Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is niet verenigbaar met artikel 6, lid 2, VEU en evenmin met Protocol (nr. 8) betreffende artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

ondertekeningen