



Jurisprudentie

Gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13

Europees Parlement tegen Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring — Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Onderwerpen van een nieuwe psychoactieve stof aan controlemaatregelen — Bepaling van de rechtsgrondslag — Rechtskader toepasselijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon — Overgangsbepalingen — Afgeleide rechtsgrondslag — Raadpleging van het Parlement”

Samenvatting – Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 16 april 2015

1. *Gerechtelijke procedure — Inleidend verzoekschrift — Vormvereisten — Vaststelling van het voorwerp van het geschil — Summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen — Ondubbelzinnige formulering van de conclusies van de verzoeker*

[Reglement voor de procesvoering van het Hof, art. 120, c)]

2. *Politiële samenwerking — Justitiële samenwerking in strafzaken — Besluit 2013/129 betreffende het onderwerpen van 4-methylamfetamine aan controlemaatregelen — Uitvoeringsbesluit 2013/496 betreffende het onderwerpen van 5-(2-aminopropyl)indool aan controlemaatregelen — Rechtsgrondslag — Artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen — Intrekking van artikel 34 EU — Geen invloed op de rechtmatigheid van de besluiten*

(Art. 34 EU; besluiten van de Raad 2005/387, art. 8, lid 3, 2013/129 en 2013/496)

3. *Handelingen van de instellingen — Totstandkomingsprocedure — Verdragsregels — Dwingend voorgeschreven — Mogelijkheid voor een instelling om afgeleide rechtsgrondslagen vast te stellen — Geen*
4. *Politiële samenwerking — Justitiële samenwerking in strafzaken — Besluit 2005/387 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen — Uitlegging van artikel 8, lid 3, van dat besluit — Uitlegging overeenkomstig de bepalingen van het EU-Verdrag die op de datum van vaststelling van dat besluit golden voor de uitvoering van algemene handelingen op dat gebied — Verplichting voor de Raad het Parlement te raadplegen alvorens een maatregel ter uitvoering van het betrokken besluit vast te stellen — Intrekking van artikel 39, lid 1, EU — Geen invloed*

[Art. 34, lid 2, c), EU en 39, lid 1, EU; besluit 2005/387 van de Raad, art. 8, lid 3]

5. *Politiële samenwerking — Justitiële samenwerking in strafzaken — Besluit 2005/387 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen — Artikel 8, lid 3, van dat besluit — Verenigbaarheid met de na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toepasselijke procedureregels — Overgangsbepalingen — Uitlegging*

(Protocol nr. 36 gehecht aan het VEU, het VWEU en het EGKS-Verdrag, art. 9; besluit 2005/387 van de Raad, art. 8, lid 3)

6. *Beroep tot nietigverklaring — Arrest houdende nietigverklaring — Gevolgen — Beperking door het Hof — Besluit 2013/129 betreffende het onderwerpen van 4-methylamfetamine aan controlemaatregelen — Uitvoeringsbesluit 2013/496 betreffende het onderwerpen van 5-(2-aminopropyl)indool aan controlemaatregelen — Gevaar voor aantasting van de doeltreffendheid van de controle op de betrokken psychoactieve stoffen en van de bescherming van de volksgezondheid — Handhaving van de gevolgen van de nietig verklaarde besluiten tot de inwerkingtreding van ter vervanging ervan vast te stellen nieuwe handelingen*

(Art. 264, tweede alinea, VWEU; besluiten 2013/129 en 2013/496 van de Raad)

1. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punt 17)

2. Wat de rechtsgrondslag van besluit 2013/129 betreffende het onderwerpen van 4-methylamfetamine aan controlemaatregelen en uitvoeringsbesluit 2013/496 betreffende het onderwerpen van 5-(2-aminopropyl)indool aan controlemaatregelen betreft, verwijzen die besluiten niet naar artikel 34 EU en vermelden hun aanhalingen uitdrukkelijk het VWEU en artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen.

Gelet op de bewoordingen van die besluiten, die in beginsel, om aan de motiveringsplicht te voldoen, moeten vermelden op welke rechtsgrondslag zij berusten, kan dus niet worden geconstateerd dat die besluiten zijn vastgesteld op de grondslag van artikel 34 EU.

Inzonderheid is de verwijzing in artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 naar artikel 34, lid 2, onder c), EU in dit verband irrelevant, daar de uitdrukkelijke keuze van de Raad om in de besluiten 2013/129 en 2013/496 niet deze laatste bepaling te vermelden, maar het VWEU en artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387, duidelijk aangeeft dat de besluiten 2013/129 en 2013/496 op deze laatste bepaling als zodanig zijn gebaseerd.

Hieruit volgt dat de intrekking van artikel 34 EU bij het Verdrag van Lissabon de besluiten 2013/129 en 2013/496 niet hun rechtsgrondslag ontnemt.

(cf. punten 28, 29, 31, 32)

3. Aangezien de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie zijn vastgelegd in de Verdragen en niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf, kunnen alleen de Verdragen in bijzondere gevallen een instelling de bevoegdheid geven om een besluitvormingsprocedure die erin is vastgelegd, te wijzigen. Wanneer een instelling de mogelijkheid had om afgeleide rechtsgrondslagen vast te stellen, hetzij door versterking hetzij door verzwakking van de regels voor de vaststelling van een handeling, zou daarmee aan die instelling een wetgevende bevoegdheid wordt verleend die hetgeen in de Verdragen is vastgelegd, te boven gaat.

Deze oplossing moet niet alleen worden toegepast op de afgeleide rechtsgrondslagen voor de totstandkoming van wetgevende handelingen, maar eveneens op in een handeling van afgeleid recht voorziene rechtsgrondslagen op basis waarvan maatregelen ter uitvoering van die handeling kunnen worden getroffen door versterking of afzwakking van de in de Verdragen vastgelegde regels voor de totstandkoming van dergelijke maatregelen.

Volgens de Verdragen immers bepalen het Parlement en de Raad weliswaar sommige van de regels inzake de uitoefening van de uitvoerende bevoegdheden door de Commissie, maar dat neemt niet weg dat de in de verdragen neergelegde specifieke regels voor de vaststelling van uitvoerende maatregelen de instellingen evenzeer binden als die inzake de totstandkoming van wetgevende handelingen en dat handelingen van afgeleid recht er dus niet mee in tegenspraak mogen zijn.

(cf. punten 42-44)

4. Aangezien de rechtmatigheid van een handeling van de Unie moet worden beoordeeld aan de hand van de feitelijke situatie en rechtssituatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld, moet de rechtmatigheid van artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen, worden getoetst aan de bepalingen die op de datum van vaststelling van dat besluit golden voor de uitvoering van algemene handelingen op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, te weten de artikelen 34, lid 2, onder c), EU en 39, lid 1, EU.

Uit die bepalingen volgt dat de Raad met gekwalificeerde meerderheid, na raadpleging van het Parlement, de maatregelen treft die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan de besluiten die in het kader van de titel inzake de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken worden vastgesteld.

Het is juist dat de Raad volgens de bewoordingen van artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 niet gehouden is het Parlement te raadplegen alvorens de in die bepaling bedoelde maatregelen ter uitvoering van dat besluit vast te stellen.

Een tekst van afgeleid recht moet echter zo veel mogelijk aldus worden uitgelegd dat hij strookt met de bepalingen van de Verdragen.

Aangezien dus de verplichting om een handeling van afgeleid recht in overeenstemming met het primaire recht uit te leggen voortvloeit uit het algemene uitleggingsbeginsel dat een bepaling zo veel mogelijk aldus moet worden uitgelegd dat de geldigheid ervan niet aan ter discussie wordt gesteld, en voorts de rechtmatigheid van artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 onder meer aan artikel 39, lid 1, EU moet worden getoetst, moet die eerste bepaling in overeenstemming met deze laatste worden uitgelegd.

Bijgevolg moet artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 overeenkomstig artikel 39, lid 1, EU aldus worden uitgelegd dat de Raad op grond daarvan pas na raadpleging van het Parlement een handeling mag vaststellen waarbij een nieuwe psychoactieve stof aan controlemaatregelen wordt onderworpen.

Voor het overige kan de intrekking van artikel 39, lid 1, EU na de vaststelling van artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 niet afdoen aan de verplichting, deze laatste bepaling in overeenstemming met artikel 39, lid 1, EU uit te leggen.

(cf. punten 45-50, 67)

5. Wat de verenigbaarheid van artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen met de na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toepasselijke procedureregels betreft, bevat het

Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen bepalingen die specifiek betrekking hebben op de rechtsvoorschriften die na de inwerkingtreding van dat Verdrag van toepassing zijn op vóór die datum op basis van het EU-Verdrag tot stand gekomen handelingen.

Zo bepaalt artikel 9 van dat Protocol dat de rechtsgevolgen van dergelijke handelingen worden gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de Verdragen zijn ingetrokken, nietig zijn verklaard of zijn gewijzigd.

Dit artikel moet worden uitgelegd gelet op de eerste overweging van dat Protocol, die preciseert dat voor de overgang van, enerzijds, de institutionele bepalingen van de verdragen die van toepassing zijn tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon naar, anderzijds, de bepalingen van dat Verdrag, overgangsbepalingen moeten worden vastgesteld.

Daar het Verdrag van Lissabon het institutionele kader van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken substantieel heeft gewijzigd, moet artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen dan ook aldus worden begrepen dat het inzonderheid dient te verzekeren dat de in het kader van die samenwerking tot stand gekomen handelingen doeltreffend verder kunnen worden toegepast ondanks de wijziging van het institutionele kader van die samenwerking.

Wordt het argument aanvaard dat de intrekking bij het Verdrag van Lissabon van de specifieke procedures voor de totstandkoming van uitvoeringsmaatregelen op het gebied van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken het onmogelijk maakt, dergelijke maatregelen vast te stellen voordat de in het kader van die samenwerking tot stand gekomen algemene handelingen zijn gewijzigd om te worden aangepast aan het Verdrag van Lissabon, dan wordt de doeltreffende toepassing van die handelingen juist ingewikkelder gemaakt of zelfs belet, waardoor de verwezenlijking van het door de opstellers van het Verdrag nagestreefde doel in gevaar wordt gebracht.

Voor het overige zou uitlegging van artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen in die zin dat dat artikel alleen impliceert dat handelingen die vallen onder de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken niet automatisch zijn ingetrokken na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, dat artikel elk nuttig effect ontnemen.

Bijgevolg blijft een bepaling van een vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon regelmatig op de grondslag van het EU-Verdrag vastgestelde handeling die regels voor de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van die handeling vastlegt, rechtsgevolgen sorteren zolang zij niet is ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd, en kunnen op grond ervan uitvoeringsmaatregelen overeenkomstig de erin vastgelegde procedure worden vastgesteld.

De omstandigheid dat artikel 8, lid 3, van besluit 2005/387 regels voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen vastlegt die sterker of zwakker zijn ten opzichte van de daartoe in het VWEU neergelegde procedure, kan dan ook niet meebrengen dat die bepaling een onrechtmatige afgeleide rechtsgrondslag vormt die bij wege van exceptie buiten toepassing dient te worden gelaten.

(cf. punten 51-58)

6. Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU kan het Hof, zo het dit nodig oordeelt, bepalen welke gevolgen van de nietig verklaarde handeling als definitief moeten worden beschouwd.

Wanneer besluit 2013/129 betreffende het onderwerpen van 4-methylamfetamine aan controlemaatregelen en uitvoeringsbesluit 2013/496 betreffende het onderwerpen van 5-(2-aminopropyl)indool aan controlemaatregelen nietig zouden worden verklaard zonder te bepalen dat de gevolgen ervan worden gehandhaafd, zouden de doeltreffendheid van de controle op de psychoactieve stoffen waarop die besluiten betrekking hebben, en daarmee de bescherming van de volksgezondheid, kunnen worden geschaad.

Bijgevolg moeten de gevolgen van die besluiten worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van ter vervanging ervan vast te stellen nieuwe handelingen.

(cf. punten 72-74)