

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. POIARES MADURO

van 27 september 2007<sup>1</sup>

1. In deze zaak wordt het Hof verzocht, zich uit te spreken over een rechtsvraag die van wezenlijk belang is voor het communautaire institutionele stelsel en het daaraan ten grondslag liggende evenwicht tussen de instellingen. Het betreft de vraag in hoeverre het creëren van afgeleide rechtsgrondslagen voor de aanneming van wetgeving volgens een procedure die lichter is dan de door het Verdrag voorgeschreven procedure, in het gemeenschapsrecht toelaatbaar is. Anders gezegd, uitgemaakt moet worden of in de communautaire rechtsorde delegatie van wetgevende bevoegdheid rechtens mogelijk is.

van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus<sup>2</sup>, en subsidiair van de gehele richtlijn.

3. De litigieuze richtlijn is gebaseerd op artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub d, EG, dat bepaalt:

„Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam neemt de Raad volgens de procedure van artikel 67 de volgende maatregelen aan:

**I — Rechtskader van het beroep**

2. Op basis van artikel 230, eerste alinea, EG heeft het Europees Parlement bij het Hof beroep ingesteld tot nietigverklaring, primair van de artikelen 29, leden 1 en 2, en 36, lid 3,

1) maatregelen inzake asiel, [...], op de volgende gebieden:

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PBL 326, blz. 13; hierna: „litigieuze richtlijn”.

- d) minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.”
- neemt de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, een besluit teneinde de procedure van artikel 251 toe te passen op alle onder deze titel vallende gebieden, dan wel delen ervan, en de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie aan te passen.”

4. De richtlijn is door de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen en na raadpleging van het Parlement aangenomen overeenkomstig artikel 67, lid 1, EG, dat luidt:

„Gedurende een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam besluit de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie [...], na raadpleging van het Europees Parlement.”

5. De litigieuze richtlijn is weliswaar meer dan vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam aangenomen, en artikel 67, lid 2, tweede streepje, EG bepaalt:

„Na deze periode van vijf jaar:

6. Zoals echter blijkt uit de vierde overweging van de considerans van besluit 2004/927/EG<sup>3</sup> inzake de overgang naar de codecisieprocedure, door de Raad op 22 december 2004 genomen krachtens artikel 67, lid 2, tweede streepje, EG („passerelle”-besluit), laat dit besluit het bepaalde in artikel 67, lid 5, EG onverlet. Nu bepaalt artikel 67, lid 5, EG weliswaar, in afwijking van lid 1 van dit artikel, dat de in artikel 63, punt 1, EG bedoelde maatregelen moeten worden genomen volgens de procedure van artikel 251 EG, maar dit geldt slechts voor zover „de Raad vooraf overeenkomstig lid 1 van dit artikel communautaire wetgeving heeft vastgesteld waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen ter zake worden bepaald”. De bedoeling van de litigieuze richtlijn is nu precies, gemeenschappelijke regels en de grondbeginselen van de procedure voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus in de lidstaten vast te stellen.

7. In dit perspectief verlenen de aangevochten bepalingen van deze richtlijn de

[...]

3 — PBL 396, blz. 45.

Raad de bevoegdheid, bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, tot opstelling en wijziging van, in de eerste plaats, een gemeenschappelijke minimumlijst van derde landen die door de lidstaten als veilig land van herkomst worden beschouwd, zoals beoogd in artikel 29, leden 1 en 2, van de richtlijn, en in de tweede plaats een gemeenschappelijke lijst van Europese veilige derde landen, zoals beoogd in artikel 36, lid 3, van de richtlijn (hierna: „lijsten van veilige landen”). Deze lijsten van veilige landen zullen worden opgesteld volgens de in bijlage II bij deze richtlijn gedefinieerde criteria voor de aanmerking van veilige derde landen en de in artikel 36, lid 2, van de richtlijn genoemde criteria voor de aanmerking van veilige Europese landen.

onbevoegdheid van de Raad, schending van wezenlijke vormvoorschriften door ontoereikende motivering, en schending van het beginsel van loyale samenwerking. De eerste twee middelen vormen de kernvraag van deze zaak, die aanleiding is geweest de zaak naar de Grote kamer te verwijzen, namelijk de vraag in hoeverre de gemeenschapswetgever gebruik mag maken van afgeleide rechtsgrondslagen. Ik zal mij eerst bezighouden met de gegrondheid van deze twee middelen en ik zal ze tezamen bespreken, daar de voor deze middelen aangevoerde argumenten zich moeilijk van elkaar laten scheiden.

## II — Gegrondheid van het beroep

8. Met het onderhavige beroep verwijt het Parlement de Raad met name, via de bestreden bepalingen afgeleide rechtsgrondslagen te hebben gecreëerd die de Raad de bevoegdheid verlenen om de lijsten van veilige landen op te stellen en te wijzigen volgens een procedure die afwijkt van die welke is vastgesteld in artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG, dat onder bepaalde voorwaarden codecisie voorschrijft.

9. Formeel draagt het Parlement vier middelen voor ter ondersteuning van zijn beroep tot nietigverklaring: schending van het Verdrag door verkeerde toepassing van artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG,

10. Inzake de subsidiaire vordering van het Parlement — nietigverklaring van de gehele richtlijn — merk ik in eerste instantie slechts op dat deze uitdrukkelijk is ingegeven door de wens, te voorkomen dat de vordering niet-ontvankelijk wordt verklaard ingevolge de rechtspraak dat een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring slechts ontvankelijk is indien de bepalingen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, van de rest van de handeling kunnen worden gescheiden.<sup>4</sup> Dit is alleen het geval wanneer de nietigverklaring van de aangevochten bepalingen de kern van de handeling niet wijzigt.<sup>5</sup> In de thans voorliggende zaak is duidelijk dat nietigverklaring van de bestreden bepalingen de kern van de litigieuze richtlijn niet zal wijzigen, zodat de primaire vordering ontvankelijk is.

4 — Zie arrest van 10 december 2002, Commissie/Raad (C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punten 45 en 46).

5 — Zie arrest van 30 september 2003, Duitsland/Commissie (C-239/01, Jurispr. blz. I-10333, punten 34-37).

*A — De middelen betreffende schending van het Verdrag en onbevoegdheid*

11. Volgens het Parlement heeft de Raad, door zich bij de artikelen 29, leden 1 en 2, en 36, lid 3, van de litigieuze richtlijn de opstelling en wijziging van de lijsten van veilige landen voor te behouden na niet meer dan raadpleging van het Parlement, zowel in strijd gehandeld met artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG, dat codecisie voorschrijft, als onbevoegd opgetreden, daar hij niet bevoegd was om in een handeling van afgeleid recht een rechtsgrondslag vast te stellen voor de opstelling, volgens een andere procedure dan door het Verdrag voorgeschreven, van successieve wetgevingshandelingen van afgeleid recht, nu deze niet het karakter van uitvoeringsmaatregelen hebben. Duidelijk is dat deze twee middelen niet van elkaar te scheiden zijn: indien de Raad bevoegd was om gebruik te maken van afgeleide rechtsgrondslagen, kan hij niet in strijd hebben gehandeld met artikel 67, lid 5, EG; in dat geval zijn de lijsten van veilige landen terecht opgesteld op basis van de afgeleide rechtsgrondslagen en niet op basis van de bepalingen van het Verdrag.

12. Dit betoog van het Parlement gaat uit van twee belangrijke premissen. Artikel 67, lid 5, EG schrijft volgens het Parlement voor dat de lijsten van veilige landen worden opgesteld volgens de codecisieprocedure, aangezien de litigieuze richtlijn de laatste fase is geweest in de vaststelling door de wetgever van de ter zake toepasselijke gemeenschappelijke bepalingen en grondbeginselen, in

de woorden van het Parlement het sluitstuk van de „noodzakelijke wetgeving”. De codecisieprocedure is thans volgens het Parlement verplicht, daar de opstelling en wijziging van de lijsten van veilige landen naar hun aard geen uitvoeringsmaatregelen kunnen zijn. Ik zal deze twee premissen kort toelichten, al is het, zoals ik zal laten zien, niet nodig na te gaan of zij relevant zijn voor de beoordeling van de gegrondheid van de middelen betreffende onbevoegdheid en schending van het Verdrag.

1. Is richtlijn 2005/85 het sluitstuk van de noodzakelijke wetgeving?

13. Artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG bepaalt dat de Raad de in artikel 63, eerste alinea, punten 1 en 2, sub a, EG bedoelde maatregelen aanneemt volgens de in artikel 251 EG voorgeschreven codecisieprocedure, voor zover hij vooraf „communautaire wetgeving heeft vastgesteld waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen ter zake worden bepaald”, dat wil zeggen ter zake van het in artikel 63, eerste alinea, punt 1, EG neergelegde asielbeleid en een deel van de maatregelen inzake vluchtelingen en ontheemden zoals bedoeld in artikel 63, eerste alinea, punt 2, sub a, EG. Volgens het Parlement is de definitie van gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen afgerond met de aanneming van de litigieuze richtlijn, zodat thans voor de aanneming van alle latere handelingen op dit gebied, in het bijzonder voor de opstelling van de lijsten van veilige landen,

de codicisieprocedure van toepassing is. De litigieuze richtlijn is volgens het Parlement namelijk het sluitstuk van de noodzakelijke wetgeving die in artikel 67, lid 5, EG als eis wordt gesteld voor de overgang naar codicisie; het basisrechtskader op de gebieden van artikel 63, eerste alinea, punten 1 en 2, sub a, EG is nu compleet, gelet op de eerder genomen wetgevingsmaatregelen. Het Parlement noemt in dit verband de volgende wetgeving: verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend<sup>6</sup>, welke verordening is gebaseerd op artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub a, EG; richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten<sup>7</sup>, gebaseerd op artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub b, EG; richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming<sup>8</sup>, welke richtlijn gebaseerd is op artikel 63, eerste alinea, punten 1, sub c, 2, sub a, en 3, sub a, EG.

14. Subsidiair stelt het Parlement dat indien — zoals de Commissie meent, die

6 — PB L 50, blz. 1.

7 — PB L 31, blz. 18.

8 — PB L 304, blz. 12.

aan de zijde van het Parlement intervieneert — de eerste opstelling van de lijsten van veilige landen noodzakelijkerwijs nog deel uitmaakte van de vereiste gemeenschappelijke regels en uit dien hoofde onder de raadplegingsprocedure viel, deze daarvan wel de laatste fase was. De latere wijziging van die lijsten moest dan ook geschieden volgens de codicisieprocedure, in tegenstelling tot hetgeen is bepaald in de aangevochten afgeleide rechtsgrondslagen. De Raad zou anders de afronding van de vaststelling van gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen, en dus ook de overgang naar de codicisieprocedure, voor onbepaalde tijd kunnen vertragen.

15. De Raad werpt tegen dat het begrip noodzakelijke wetgeving een onbestemd begrip is, waarvan alleen de wetgever, in casu de Raad, de betekenis kan invullen. In dit geval is de Raad ervan uitgegaan dat de opstelling van de lijst van veilige derde landen en de lijst van Europese veilige landen deel uitmaakt van de communautaire wetgeving waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen op asielgebied zijn gedefinieerd. Hij heeft deze dan ook in de litigieuze richtlijn zelf willen opnemen.

16. Partijen zijn dus verdeeld over dit kwalificatieprobleem. Direct moet worden opgemerkt dat de opvatting van de Raad als zou hij volledig discretionair kunnen bepalen wat wel en niet tot de noodzakelijke wetgeving behoort, uiteraard niet kan worden gedeeld. Daar dit een begrip is dat bepalend is voor de toepasselijke wetgevingsprocedure, in het bijzonder dus voor de mate waarin het Parlement participeert in het besluitvormingsproces, hetgeen dus van invloed is op het

institutioneel evenwicht, spreekt het vanzelf dat de uitlegging en toepassing van dit begrip onderworpen moeten zijn aan het toezicht van het Hof, dat moet zorgen dat dit institutioneel evenwicht wordt gehandhaafd.<sup>9</sup> Voor het onderzoek naar de gegrondheid van de door het Parlement voorgedragen middelen van onbevoegdheid en schending van het Verdrag behoeft echter niet op het betoog van beide instellingen te worden ingegaan door na te gaan of de opstelling dan wel wijziging van de lijsten van veilige landen behoort tot de noodzakelijke wetgeving, dan wel de litigieuze richtlijn daarvan het eindpunt vormt. Het volstaat immers, erop te wijzen dat de aangevochten afgeleide rechtsgrondslagen hoe dan ook een besluitvormingsprocedure voorschrijven die afwijkt van de procedure van artikel 67, lid 5, EG, ongeacht welke van beide opvattingen de juiste is. Volgens de aangevochten bepalingen moet het besluit van de Raad worden genomen bij gekwalificeerde meerderheid na raadpleging van het Parlement. Daarentegen stelt artikel 67, lid 5, EG de aanneming van de noodzakelijke wetgeving door de Raad met eenparigheid van stemmen na raadpleging van het Parlement verplicht, en, wanneer die wetgeving eenmaal is aangenomen, de vaststelling van latere handelingen bij codecisie. Indien men de litigieuze richtlijn beschouwt als het sluitstuk van de noodzakelijke wetgeving, moet de aanwijzing van de veilige landen bijgevolg via codecisie geschieden; zo nee, dan maakt de aanwijzing van veilige landen nog deel uit van de noodzakelijke wetgeving en is deze dus aan de Raad met eenparigheid van stemmen na raadpleging van het Parlement.

17. Anders gezegd, is de enige vraag die ertoe doet, of de Raad in de wetgeving die hij

aanneemt met inachtneming van de daartoe in het Verdrag voorgeschreven procedure, rechtsgrondslagen mag vaststellen voor de aanneming van latere handelingen volgens een andere procedure, die lichter is dan het Verdrag voorschrijft. Het antwoord zal stellig bevestigend luiden<sup>10</sup> indien die latere handelingen het karakter van uitvoeringsmaatregelen hebben.<sup>11</sup> De vraag is dus of de opstelling en wijziging van de lijsten van veilige landen uitvoeringsmaatregelen zijn. Zo ja, dan is niet van belang of de litigieuze richtlijn het laatste onderdeel van de noodzakelijke wetgeving is en kunnen de lijsten van veilige landen worden opgesteld krachtens een afgeleide rechtsgrondslag volgens een lichtere procedure, zoals die welke door de Raad is gevolgd. Het standpunt van het Parlement is echter nu juist dat de aanwijzing van de veilige landen tot de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever behoort.

2. Behoren de lijsten van veilige landen tot het gebied van de uitvoering?

18. Behoort de aanwijzing van veilige landen niet veeleer tot het gebied van de uitvoering dan tot dat van de wetgeving? Zoals bekend, hebben maatregelen waarbij „de hoofd-

9 — Zie arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad (C-70/88, Jurispr. blz. I-2041, punten 21-23).

10 — Mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan: zie infra punten 20 en 21 van deze conclusie.

11 — Zie in die zin bijvoorbeeld arrest van 18 juni 1996, Parlement/Raad (C-303/94, Jurispr. blz. I-2943, punt 23).

zaken van de te regelen materie”<sup>12</sup> worden vastgelegd, het karakter van wetgeving en moeten deze daarom absoluut door de gemeenschapswetgever worden aangenomen op basis van het Verdrag en volgens de in het Verdrag daartoe voorgeschreven procedure. Kan men stellen dat de aanwijzing van veilige landen nog behoort tot „de hoofdzaken van de te regelen materie”, dat wil zeggen de hoofdzaken van de minimumnormen betreffende de procedure voor toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus in de zin van artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub d, EG, nu de aanwijzing van veilige landen moet plaatsvinden volgens de in de litigieuze richtlijn gestelde criteria, in het bijzonder die in bijlage II wat de identificatie van veilige derde landen betreft en in artikel 36, lid 2, voor de vaststelling van veilige Europese landen? Zelfs al zijn alle partijen in het geding voor het Hof eensgezind van mening dat de lijsten van veilige landen handelingen met het karakter van wetgeving zijn, kan er aanleiding zijn tot aarzeling.

19. Vóór kwalificatie als uitvoeringsmaatregelen spreekt dat het zowel in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie<sup>13</sup> als in haar gewijzigde voorstel<sup>14</sup> de lidstaten zijn die landen als veilige landen moeten aanmerken op basis van de in de richtlijn genoemde

criteria. De lidstaten zijn in beginsel belast met de uitvoering van het gemeenschapsrecht. De aanmerkingscriteria mogen dan in de richtlijn staan, vóór kwalificatie als wetgeving spreekt daarentegen het feit dat de Raad zich uiteindelijk heeft uitgesproken voor de opstelling van gemeenschappelijke lijsten van veilige landen zodat de bestaande nationale lijsten worden geharmoniseerd en de nationale rechtsorden die nog geen maatregelen in die zin hebben genomen, worden voorzien van minimumlijsten. Vóór deze kwalificatie pleit ook het feit dat de Raad de lijsten van veilige landen aanvankelijk in de litigieuze richtlijn wilde opnemen en daarvan alleen heeft afgezien omdat over die lijsten moeilijk overeenstemming kon worden bereikt zonder de aanneming van de richtlijn al te zeer te vertragen.<sup>15</sup> Eveneens in deze zin pleiten slotte de draagwijdte van de aan die lijsten te verbinden consequenties. In het kader van asielprocedures bepaalt het gebruik van deze lijsten de wijze waarop de nationale autoriteiten een groot deel van de verzoeken afhandelen, en is het beslissend voor de omvang van de in de richtlijn gegeven procedurele garanties. Volgens artikel 25 kunnen de lidstaten een asielverzoek immers als niet-ontvankelijk beschouwen en behoeven zij dus niet te onderzoeken of de asielzoeker in aanmerking komt voor de vluchtelingenstatus, indien de asielzoeker afkomstig is uit een veilig derde land; dit vermoeden van veiligheid van dat land kan echter worden weerlegd indien de asielzoeker substantiële feiten aanvoert waaruit het tegendeel blijkt. Voorts kunnen de lidstaten volgens artikel 36 afzien van behandeling van het asielverzoek of besluiten geen volledig onderzoek te doen, wanneer de asielzoeker hun grondgebied illegaal is binnengekomen of illegaal tracht binnen te komen vanuit een Europees veilig derde land. De raadpleging van het Europees Parlement, in de eerste plaats over de vaststelling en wijziging van de lijsten van veilige

12 — Arrest van 17 december 1970, Köster (25/70, Jurispr. blz. 1161, punt 6); zie vervolgens arrest van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie (C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 36).

13 — Zie artikelen 21 en 30 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus van 20 september 2000 (PB 2001, C 62 E, blz. 231).

14 — Zie artikelen 27 en 30 van het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus van 3 juli 2002 (PB 2002, C 291 E, blz. 142).

15 — Zie punten 9-11 van het verweerschrift.

landen, wordt dan ook door de Raad gerechtvaardigd met „het politieke belang” dat aan een dergelijke operatie toekomt, „met name in het licht van de gevolgen van een beoordeling van de mensenrechtensituatie in een land van herkomst en de gevolgen daarvan voor het beleid van de Europese Unie op het gebied van de externe betrekkingen”, en in de tweede plaats over de aanmerking van Europese veilige derde landen met de „mogelijke gevolgen voor de asielzoeker van een beperkt of niet uitgevoerd onderzoek”.<sup>16</sup>

20. Het is in casu echter niet nodig, over deze kwestie uitspraak te doen. Gesteld al dat de aanwijzing van veilige landen niet tot de „hoofdzaken van de te regelen materie” behoort en men de bestreden bepalingen ziet als een voorbehouden uitvoeringsbevoegdheid, moet toch worden toegegeven dat die aanwijzing niet voldoet aan de voorwaarden voor rechtmatigheid. Sinds de door de Europese Akte in artikel 145 EG (thans artikel 202 EG) aangebrachte wijzigingen volgt uit de artikelen 202, derde streepje, EG, juncto 211, vierde streepje, EG — zoals bekend — „de regel dat in het stelsel van het Verdrag, wanneer op gemeenschapsniveau uitvoeringsmaatregelen van een basisbesluit moeten worden vastgesteld, die bevoegdheid normaal door de Commissie dient te worden uitgeoefend”.<sup>17</sup> In combinatie met de algemene motiveringsplicht van artikel 253 EG betekent dit dat de Raad „slechts in welbepaalde gevallen de uitoefening van

bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks aan zich kan houden, welke beslissing omstandig moet worden gemotiveerd”.<sup>18</sup> Dit wordt bevestigd door artikel 1, lid 1, van het tweede comitologiebesluit<sup>19</sup>, dat bepaalt: „Met uitzondering van gemotiveerde bijzondere gevallen waarin de Raad zich op grond van het basisbesluit het recht voorbehoudt bepaalde uitvoeringsbevoegdheden rechtstreeks uit te oefenen, worden aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden verleend overeenkomstig de daartoe in het basisbesluit vastgestelde bepalingen.” Met andere woorden, de Raad „moet [...] naar behoren motiveren” wanneer hij de uitvoering aan zich houdt, „aan de hand van de aard en de inhoud van het basisbesluit dat moet worden uitgevoerd of gewijzigd”.<sup>20</sup> De Raad moet dus aantonen dat de aard en de inhoud van de uitvoeringsbevoegdheid zodanig specifiek zijn dat hij de uitoefening van die bevoegdheid aan zich kan houden, bij wijze van uitzondering op de bevoegdheid die ter zake in beginsel bij de Commissie ligt.<sup>21</sup>

21. Naar aanleiding van de zaak Commissie/Raad van 18 januari 2005 kan men zich zeker afvragen of de aanwijzing van veilige landen op asielgebied zo specifiek is dat daarvoor een bevoegdheidsvoorbehoud kan worden gemaakt. Zo men in de bestreden bepalingen inderdaad een voorbehouden

16 — Overwegingen 19 en 24 van de considerans van richtlijn 2005/85.

17 — Arrest van 18 januari 2005, Commissie/Raad (C-257/01, Jurispr. blz. 1-345, punt 51).

18 — Ibidem, punt 50; zie reeds arrest van 24 oktober 1989, Commissie/Raad (16/88, Jurispr. blz. 3457, punt 10).

19 — Besluit van de Raad van 28 juni 1999 tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden (PB L 184, blz. 23).

20 — Arrest van 18 januari 2005, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 51.

21 — Zoals advocaat-generaal Léger heeft benadrukt, moet uit de motivering blijken „waarom het van belang is dat de Raad bij wijze van uitzondering deze bevoegdheden uitoefent, en niet de Commissie” (conclusie in de zaak van 18 januari 2005, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 54).



uitvoeringsbevoegdheid moet zien, kan echter slechts worden vastgesteld dat deze op geen enkele manier wordt gemotiveerd. De overwegingen 19 en 24 van de considerans van de litigieuze richtlijn zijn niet bedoeld om een dergelijk voorbehoud te rechtvaardigen maar, zoals ik reeds heb benadrukt<sup>22</sup>, om integendeel de redenen te geven voor de raadpleging van het Parlement over de opstelling van de lijsten en de daarin aan te brengen wijzigingen.

22. Ook zou nog kunnen worden tegengeworpen dat, gesteld dat de aanwijzing van veilige landen tot het gebied van de uitvoering behoort, de Raad niet de bedoeling heeft gehad om door middel van de bestreden bepalingen een uitvoeringsbevoegdheid aan zich te houden, maar integendeel deze kwestie heeft willen aansnijden in zijn hoedanigheid van wetgever, om haar te regelen middels een lichtere procedure op basis van een afgeleide rechtsgrondslag. Zoals bekend, kennen sommige nationale rechtsstelsels de mogelijkheid dat de wetgever zich op het terrein van de uitvoering begeeft, terwijl andere aan de uitvoerende macht juist een exclusieve en beschermde bevoegdheids sfeer toekennen, zoals zij ook de wet een eigen terrein garanderen. Het communautair institutioneel stelsel op zijn beurt verbiedt niet a priori dat de wetgever verder gaat dan het regelen van de hoofdzaken van een materie, en bepalingen van uitvoerende aard aanneemt. Ook op dit punt evenwel behoeft in casu geen standpunt te worden bepaald over de gemeenschapsrechtelijke toelaatbaarheid van een betreden van het terrein van de uitvoering door de wetgever. Gesteld dat de bestreden bepalingen inderdaad moeten

worden gezien als een blijk van de wens van de Raad om de kwestie van de aanwijzing van veilige landen, zij het volgens een lichtere procedure, te regelen via wetgeving, moet men zich toch afvragen of de gebruikmaking van een afgeleide rechtsgrondslag voor het nemen van wetgevende maatregelen, wel rechtmatig is.

3. De vraag of de afgeleide rechtsgronden rechtmatig zijn

23. Is het mogelijk, wetgeving aan te nemen op een niet in het primaire maar in het afgeleide recht neergelegde rechtsgrondslag, volgens een in dat afgeleide recht vastgestelde procedure, die lichter is dan die welke door het primaire recht wordt voorgeschreven? Dit is de juridische kernvraag in deze zaak. Het is geen andere dan de vraag van de toelaatbaarheid, in het communautair institutioneel stelsel, van delegatie van wetgevingsbevoegdheid.

24. Deze kwestie is niet geheel zonder precedent. De rechtmatigheid van de gebruikmaking van een afgeleide rechtsgrondslag voor wetgevingsactiviteiten is al eerder aan het Hof voorgelegd.<sup>23</sup> Verordening (EG) nr. 820/97 van de Raad van 21 april 1997 tot

22 — Zie supra, punt 19 van deze conclusie.

23 — Zie arrest van 13 december 2001, Parlement/Raad (C-93/00, Jurispr. blz. I-10119).

vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten<sup>24</sup>, die door de Raad was aangenomen op de grondslag van artikel 43 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 37 EG), voorzorg in artikel 19 in de vaststelling door de Raad, met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie, van algemene voorschriften voor een rundvleesetiketteringsregeling per 1 januari 2000. Op deze grondslag had de Raad een verordening vastgesteld, die door het Parlement werd aangevochten wegens onwettigheid van de afgeleide rechtsgrondslag, welke het mogelijk maakte om via een vereenvoudigde besluitvormingsprocedure, zonder raadpleging van het Parlement, niet een uitvoeringsmaatregel maar een wetgevingshandeling vast te stellen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in weerwil van artikel 37 EG. Het Hof merkt op dat de bestreden verordening niet de algemene voorschriften bevatte voor een verplichte rundvleesetiketteringsregeling, maar tot doel had de facultatieve etiketteringsregeling te verlengen na 31 december 1999, en het leidt daaruit af dat de verordening niet wordt gedekt door de in de basisverordening verleende machtiging en in werkelijkheid de bedoeling heeft, deze te wijzigen. Het Hof verklaart dat de basisverordening „enkel [kon] worden gewijzigd op basis van een rechtsgrondslag die gelijkwaardig is aan die op basis waarvan zij was vastgesteld, dat wil zeggen op basis van het Verdrag zelf en met inachtneming van het daarin vastgestelde besluitvormingsproces”.<sup>25</sup> Het spreekt daarom de nietigverklaring van de verordening uit wegens schending van de parallelle van bevoegdheden en procedures, zonder dat behoeft „te worden onderzocht of de Raad zich, zonder inbreuk te maken op de verdragsbepalingen inzake de bevoegdheid van de instellingen, de bevoegdheid kon

toemeten om, met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie, de algemene bepalingen voor een verplichte etiketteringsregeling voor rundvlees vast te stellen”.<sup>26</sup> Zoals men ziet, is de vraag dus nog open.

25. Enkele nationale rechtsstelsels kennen de mogelijkheid van delegatie van wetgevingsbevoegdheid. Dit is bijvoorbeeld het geval in Frankrijk met artikel 38 van de grondwet van 4 oktober 1958<sup>27</sup> en in Italië met artikel 76 van de grondwet van 27 december 1947. Niettemin moet worden benadrukt dat dergelijke delegaties veelal alleen betrekking mogen hebben op bepaalde wetgevingsmateries, zoals wordt geïllustreerd door artikel 82 van de Spaanse grondwet van 27 december 1978 en de artikelen 164 en 165 van de Portugese grondwet van 2 april 1976.

26. Het Unieverdrag voorziet niet uitdrukkelijk in delegatie van wetgevende bevoegdheid; slechts de delegatie van uitvoeringsbevoegdheden is geregeld in artikel 202 EG. Derhalve dient te worden uitgemaakt of het gemeenschapsrecht impliciet toestaat, althans niet eraan in de weg staat, dat de gemeenschapswetgever in plaats van een

24 — PB L 117, blz. 1.

25 — Arrest Parlement/Raad (C-93/00), punt 42.

26 — Ibidem, punt 45.

27 — Daarbij moet wel worden aangetekend dat deze bepaling strikt genomen niet voorziet in delegatie van wetgevingsbevoegdheid maar eigenlijk in een uitbreiding van de regelgevende bevoegdheid van de regering op wetgevingsgebied.

wetgevingsmaterie geheel te regelen volgens de in het Verdrag voorgeschreven procedure, in de handeling die hij met inachtneming van die procedure vaststelt een afgeleide rechtsgrondslag creëert die het mogelijk maakt bepaalde aspecten van die wetgevingsmaterie te regelen volgens een lichtere procedure.

onderling overeenstemmende precedenten, en een psychologische factor (opinio juris necessitatis), de overtuiging bij degenen die zich aan dit gebruik houden dat zij daarmee gehoor geven aan een verplichting. Een deel van de rechtsliteratuur<sup>29</sup> heeft zich voor de aanvaarding van het bestaan van communautaire gewoonten in de rechtsorde van de Gemeenschappen uitgesproken, wanneer aan de noodzakelijke ontstaansvoorwaarden is voldaan.

27. In haar conclusie in de zaak Parlement/Raad van 13 december 2001 heeft advocaat-generaal Stix-Hackl deze vraag bevestigend beantwoord, waar zij, evenwel zonder dit toe te lichten, een afgeleide rechtsgrondslag „met inachtneming van bepaalde voorwaarden in beginsel geoorloofd” acht.<sup>28</sup> Voor zijn standpunt dat de gebruikmaking van afgeleide rechtsgrondslagen rechtmatig is, beroept de Raad zich op een volgens hem geleidelijk ontstane praktijk in die zin. De Raad noemt een hele reeks handelingen die zijn aangenomen vóór de litigieuze richtlijn en die reeds afgeleide rechtsgrondslagen bevatten. Zo deze precedenten al werkelijk relevant zijn, is het de vraag of een praktijk niet slechts het tijdelijk product is van omstandigheden en politieke compromissen die hun belang verliezen zodra de machtsverhoudingen anders komen te liggen, dan wel een rechtsregel kan doen ontstaan na een proces van consolidatie door gewoontevorming. Ik herinner er in dit verband aan dat voor het ontstaan van een gewoonte twee factoren tegelijk aanwezig moeten zijn: een materiële factor (repetitio), bestaande in een algemeen gebruik van enige duur, in een reeks

28. Het Hof zelf heeft zich nog niet formeel uitgesproken. Niets wijst er evenwel op dat het er in beginsel afwijzend tegenover staat. Sommige praktijken heeft het niet willen honoreren, laat staan daarin een gewoonte willen zien, maar dat kwam omdat deze niet alle constitutieve factoren vertoonden.<sup>30</sup> Voorts heeft het Hof de bedoelde praktijken weliswaar niet uitdrukkelijk als gewoonte aangemerkt, maar wel de rechtmatigheid erkend van een resolutie van het Parlement

29 — Zie bijvoorbeeld Jacqué, J. P., „La pratique des institutions communautaires et le développement de la structure institutionnelle communautaire”, in Bieber, R., en Ress, G., *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Nomos, Baden-Baden, 1987, blz. 377; Bleckmann, A., „Zur Funktion des Gewohnheitsrechts im europäischen Gemeinschaftsrecht”, *Europarecht*, 1981, blz. 101. En zelfs enkele leden van het Hof, zie bijvoorbeeld Pescatore, P., „L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire”, Presses universitaires de Liège 1973, herdruk Bruylant 2006, zie in het bijzonder blz. 174.

30 — Zie bijvoorbeeld arrest van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement (230/81, Jurispr. blz. 255, punt 44); het middel van schending van de praktijk van het Parlement om een deel van zijn plenaire vergaderingen in Luxemburg te houden, ingeroepen tegen een parlementaire resolutie waarin werd besloten om alle plenaire vergaderingen in Straatsburg te houden, werd weliswaar verworpen, maar dat gebeurde omdat deze praktijk niet was goedgekeurd door de lidstaten doch juist door Frankrijk was betwist, en dus niet tot gewoonte had kunnen worden. Anders gezegd, de opinio juris ontbrak.

28 — Conclusie in zaak C-93/00, reeds aangehaald, punt 41.

om zijn commissie- en fractievergaderingen te Brussel te houden, alsmede van de beheerscomitéprocedure, omdat deze overeenkwamen met een praktijk die door de lidstaten niet was gekritiseerd<sup>31</sup>, respectievelijk met „een constante praktijk der communautaire instellingen”.<sup>32</sup>

29. Niettemin moet de eventuele erkenning van de juridische waarde van praktijken, of deze nu van de instellingen of van de lidstaten uitgaan, in elk geval aan strikte regels worden gebonden. Als rechtsregel kan worden erkend de praktijk die, wanneer alle factoren die een praktijk tot een gewoonte maken daarin aanwezig zijn, kan inspringen op plaatsen waar de formulering van de Verdragen summier is of in leemten daarin kan voorzien, teneinde een goed verloop van het besluitvormingsproces te verzekeren. Waar gewoonten praeter legem dus kunnen worden erkend, kunnen praktijken die tegen de Verdragen ingaan echter in geen geval worden toegestaan. Acceptatie van gewoonten contra legem zou in strijd zijn met het rigide karakter van de oprichtingsverdragen, die alleen kunnen worden herzien volgens de daartoe bestemde formele procedure.<sup>33</sup> Het Hof kwalificeert de oprichtingsverdragen immers als het constitutionele handvest waardoor een rechtsgemeenschap in het leven wordt geroepen waarvan de burgers van de Unie de rechtssubjecten zijn.<sup>34</sup> Deze versterkte legitimiteit brengt

mee dat de in de Verdragen neergelegde regels „niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf”.<sup>35</sup> Het Hof heeft dan ook de geldigheid van zowel van de instellingen<sup>36</sup> als van de lidstaten<sup>37</sup> uitgaande precedentes verworpen, op grond dat een praktijk niet kan afdoen aan of prevaleren boven de regels van het Verdrag.

30. De opvatting van de Raad, gesteund door de Franse regering, dat niets in het Verdrag eraan in de weg staat dat een handeling, aangenomen op de grondslag van een bepaling van het Verdrag en in het kader van een in het Verdrag neergelegde procedure, verwijst naar de aanneming van aanvullende wetgeving volgens een vereenvoudigde procedure, kan ik dan ook niet delen. Tegen gebruikmaking van afgeleide rechtsgrondslagen verzet zich het in artikel 7 EG neergelegde beginsel van de bevoegdheidsverdeling, volgens hetwelk „[i]edere instelling handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden”.<sup>38</sup> De

31 — Ibidem, punten 48 en 49.

32 — Zie arrest Köster, reeds aangehaald, punt 6.

33 — Zie arrest van 8 april 1976, Defrenne (43/75, Jurispr. blz. 455, punt 58).

34 — Zie advies 1/91 van 14 december 1991, Jurispr. blz. I-6079, punt 21. Zie ook reeds arrest van 5 februari 1963, Van Gend & Loos (26/62, Jurispr. blz. 1, blz. 23).

35 — Arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, Jurispr. blz. 855, punt 38).

36 — Zie met name arrest van 9 augustus 1994, Frankrijk/Commissie (C-327/91, Jurispr. blz. I-3641): in antwoord op het middel dat de Commissie onbevoegd was tot sluiting van de overeenkomst EEG-Verenigde Staten over de toepassing, door beide partijen, van hun respectieve mededingingsregels, had zij zich beroepen op een praktijk die haar bevoegdheid verleende tot het sluiten van administratieve akkoorden. Het Hof verwierp dit argument op grond dat de bevoegdheid om akkoorden te sluiten door artikel 228 EG was verleend aan de Raad en dat „een eenvoudige praktijk hoe dan ook niet [kan] prevaleren boven de verdragsregels” (punt 36). Zie ook arrest van 9 november 1995, Duitsland/Raad (C-426/93, Jurispr. blz. I-3723, punt 21).

37 — Zie arrest van 18 februari 1986, Bulk Oil (174/84, Jurispr. blz. 559, punt 65).

38 — Aan dit beginsel wordt op een andere manier ook uitdrukking gegeven in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie: „Het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Rekenkamer oefenen hun bevoegdheden uit onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in enerzijds de bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van de Verdragen en akten waarbij deze zijn gewijzigd of aangevuld, en anderzijds de andere bepalingen van dit Verdrag.”

Verdragen bepalen immers de procedures die leiden tot de aanneming van wetgeving. Een instelling kan dus niet vrijelijk zelf uitmaken op welke wijze zij haar bevoegdheden uitoefent en voor de vaststelling van een handeling de daartoe in het Verdrag voorgeschreven procedure wijzigen. Alleen het Verdrag kan eventueel de Raad machtigen om de besluitvormingsprocedure te wijzigen, zoals wordt geïllustreerd door passerelle-clausules als artikel 67, lid 2, tweede streepje, EG of artikel 175, lid 2, tweede alinea, EG. Anders gezegd, uit het beginsel van de bevoegdheidsverlening vloeit in zekere zin een beginsel van niet-beschikbaarheid van bevoegdheden voort.

31. Overigens bepalen de in de Verdragen neergelegde wetgevingsprocedures de mate waarin de instellingen betrokken zijn bij de besluitvorming, en definiëren zij aldus een institutioneel evenwicht. Wanneer een instelling de besluitvormingsprocedure wijzigt, betekent dit dus ook dat zij daarmee het door het Hof bekrachtigde<sup>39</sup> beginsel van het institutioneel evenwicht aantast, dat „[in]houdt [...] dat iedere instelling haar bevoegdheden dient uit te oefenen met inachtneming van de bevoegdheden van de andere instellingen”<sup>40</sup>, en dat de instellingen verbiedt „de andere instellingen een prerogatief [te ontnemen] dat hun door de Verdragen zelf is toegekend”.<sup>41</sup>

32. Overigens is de reden dat het Hof zo veel belang hecht aan de keuze van de

rechtsgrondslag, dat deze van invloed is op het institutioneel evenwicht. De rechtsgrondslag bepaalt immers de toepasselijke besluitvormingsprocedure. Van de rechtsgrondslag hangt dus met name af welke communautaire instelling bevoegd is, volgens welke regels de stemming over de aanneming van de handeling door de Raad verloopt, en in hoeverre het Parlement aan de aanneming van de handeling deelneemt. Controverses inzake de keuze van de juiste rechtsgrondslag hebben dus steeds een meer dan zuiver formele draagwijdte. Zodra de door de verzoeker geclaimde rechtsgrondslag voorziet in een andere besluitvormingsprocedure dan wordt bepaald door de rechtsgrondslag die door de opsteller van de handeling is gekozen, heeft deze rechtsgrondslagkeuze zijn weerslag op de beslissing over de inhoud van de handeling. Deze keuze mag dus niet ter discretionaire beoordeling van een instelling staan, maar moet berusten op objectieve gegevens, die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, zoals het doel en de inhoud van de handeling.<sup>42</sup>

33. Ook het aanvechten van de gebruikmaking van afgeleide rechtsgrondslagen is geen louter formele aangelegenheid, aangezien het kiezen van afgeleide rechtsgrondslagen tot doel heeft, de aanneming van handelingen met wetgevingskarakter mogelijk te maken volgens een lichtere procedure dan wordt voorgeschreven door de in het Verdrag neergelegde passende rechtsgrondslag. Zoals

39 — Al in 1958: zie arrest van 13 juni 1958, *Meroni/Hoge Autoriteit* (9/56, Jurispr. blz. 9, blz. 44); zie voorts arrest *Köster*, reeds aangehaald, punt 9; arrest van 29 oktober 1980, *Roquette Frères/Raad* (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 33).

40 — Arrest van 22 mei 1990, *Parlement/Raad*, reeds aangehaald, punt 22.

41 — Arrest van 10 juli 1986, *Wybot* (149/85, Jurispr. blz. 2391, punt 23).

42 — Zoals in herinnering wordt gebracht door vaste rechtspraak: zie bijvoorbeeld arresten van 26 maart 1987, *Commissie/Raad* (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 11); 13 mei 1997, *Duitsland/Parlement en Raad* (C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punt 12); 14 april 2005, *België/Commissie* (C-110/03, Jurispr. blz. I-2801, punt 78); 13 september 2005, *Commissie/Raad* (C-176/03, Jurispr. blz. I-7879, punt 45), en 10 januari 2006, *Commissie/Raad* (C-94/03, Jurispr. blz. I-1, punt 34).

gezegd, verschilt in casu de besluitvormingsprocedure die in de aangevochten afgeleide rechtsgrondslagen is neergelegd (gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad en raadpleging van het Parlement) van de procedures die zijn voorgeschreven in artikel 67, lid 5, EG, de rechtsgrondslag die door het Parlement en de Commissie wordt voorgestaan (eenparigheid van stemmen binnen de Raad en raadpleging van het Parlement ingeval de aanmerking als veilig land nog deel uitmaakt van de noodzakelijke wetgeving; gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad en codecisie indien de litigieuze richtlijn moet worden beschouwd als de slotfase van de noodzakelijke wetgeving).

34. Aangezien gebruikmaking van afgeleide rechtsgrondslagen afbreuk doet aan het beginsel van de bevoegdheidstoekenning en aan dat van het institutioneel evenwicht, kan zij dus niet worden toegestaan. Overigens heeft het Hof de verzoeker die klaagde dat richtlijn 85/649/EEG van de Raad van 31 december 1985 tot instelling van een verbod op het gebruik van bepaalde stoffen met hormonale werking in de veehouderij, was vastgesteld op basis van artikel 43 EG en niet volgens de procedure die was neergelegd in de daartoe voorziene afgeleide rechtsgrondslag, geantwoord dat „de regels betreffende de besluitvorming van de gemeenschapsinstellingen worden vastgesteld door het Verdrag en [...] niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf”.<sup>43</sup> Evenzo gaat het niet aan om, zoals de Raad wil, de uit deze uitspraak te trekken lering dermate beperkt op te vatten dat alleen die afgeleide rechtsgrondslagen worden

afgekeurd die zouden leiden tot een verzwa- ring van de in het Verdrag voorgeschreven procedure.<sup>44</sup> De herhaalde vermaning van het Hof dat de door het Verdrag voorgeschreven besluitvormingsprocedures moeten worden gerespecteerd, is duidelijk en heeft een algemene strekking.

35. Ook ten aanzien van het argument van de Raad dat afgeleide rechtsgrondslagen rechtmatig zijn wanneer zij berusten op een praktijk, moet erop worden gewezen dat het Hof, rechtstreeks in het verlengde van zijn weigering om gewoonten contra legem te erkennen in de communautaire rechtsorde<sup>45</sup>, heeft verklaard dat geen beroep op precedents kan worden gedaan om te rechtvaardigen dat de Raad een andere dan de passende rechtsgrondslag kiest, op grond dat „een gewone praktijk van de Raad niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften [kan] afwijken en derhalve ook geen precedent creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt met betrekking tot de juiste rechtsgrondslag”.<sup>46</sup>

36. Ik geef het Hof dan ook in overweging, te oordelen dat de Raad niet bevoegd was om in de litigieuze richtlijn de bestreden afgeleide

43 — Arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad reeds aangehaald, punt 38.

44 — In die zaak verving de afgeleide rechtsgrondslag de aanne- ming met eenparigheid van stemmen door de Raad, in plaats van de gekwalificeerde meerderheid die in het Verdrag was voorgeschreven.

45 — Zie supra, punt 29 van deze conclusie.

46 — Zie arresten van 26 maart 1996, Parlement/Raad (C-271/94, Jurispr. blz. I-1689, punt 24); 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad (C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 19); zie reeds arrest van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 24.

rechtsgrondslagen vast te stellen voor de aanneming van wetgeving volgens een lichtere procedure dan in artikel 67, lid 5, EG is voorgeschreven. De door het Parlement voorgedragen middelen betreffende onbevoegdheid en schending van het Verdrag moeten derhalve worden aanvaard en de bestreden bepalingen nietig verklaard.

B — *De middelen betreffende ontoereikende motivering en schending van het beginsel van loyale samenwerking*

37. Daar de middelen betreffende onbevoegdheid en schending van het Verdrag gegrond zijn en tot nietigverklaring van de bestreden bepalingen leiden, heeft over de twee andere door het Parlement voorgedragen middelen, ontoereikende motivering en schending van het beginsel van loyale samenwerking, geen uitspraak te worden gedaan.

### III — Conclusie

38. Ik geef het Hof daarom in overweging:

de artikelen 29, leden 1 en 2, en 36, lid 3, van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, nietig te verklaren.