



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
N. WAHL  
van 22 januari 2015<sup>1</sup>

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

**Europees Parlement  
tegen  
Raad van de Europese Unie  
Zaak C-540/13  
Europees Parlement  
tegen**

**Raad van de Europese Unie**

„Beroep tot nietigverklaring — Rechtsgrondslag — Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Uitvoeringsmaatregelen — Geen raadpleging van het Parlement — Effect van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie — Overgangsbepalingen — Artikel 9 van Protocol nr. 36 — Doel — Rechtsgevolgen”

1. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bracht aanzienlijke veranderingen teweeg in het institutionele landschap van de Europese Unie, dat de juridische achtergrond vormt waartegen maatregelen betreffende de politieke en strafrechtelijke samenwerking van de EU (voormalige titel VI van het EU-Verdrag) (ook „de derde pijler”) worden vastgesteld. De derde pijler werd van oudsher gekenmerkt door intergouvernementele besluitvorming en het Europees Parlement was slechts van marginaal belang. Met de „Lissabonisering” werd de derde pijler echter ingevoegd in het supranationale kader van de EU, waarna de toepasselijke besluitvormingsprocedures werden aangepast aan die op andere EU-beleidsterreinen. De verruiming tot dit terrein van de gewone wetgevingsprocedure (voorheen de „medebeslissingsprocedure”) heeft aldus in het algemeen de positie van het Parlement als medewetgever versterkt en diens bevoegdheden op dit terrein zijn nu gelijk aan die van de Raad.

2. De onderhavige door het Parlement ingediende beroepen tot nietigverklaring zijn een uiting van de complexiteit van dat transformatieproces. Meer in het bijzonder gaan onderliggende zaken om de juiste uitlegging van artikel 9 van het aan de Verdragen gehechte Protocol nr. 36 inzake overgangsmatregelen<sup>2</sup>. Volgens die bepaling worden de rechtsgevolgen van maatregelen die onder de derde pijler zijn aangenomen voordat het Verdrag van Lissabon in werking was getreden, gehandhaafd zolang de betrokken handelingen niet krachtens de Verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn. In het licht van de aangenomen uitlegging heeft het Hof de gelegenheid om de parameters vast te stellen voor de beoordeling van de rechtmatigheid van maatregelen die door de Raad na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn aangenomen op grond van handelingen die vallen binnen de werkingssfeer van artikel 9 van Protocol nr. 36.

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Engels.

<sup>2</sup> — Artikel 9 is neergelegd in titel VII van dat Protocol, dat betrekking heeft op handelingen die zijn aangenomen op grond van de titels V en VI van de versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie die gold vóór het Verdrag van Lissabon.

## I – Toepasselijke bepalingen

### A – Protocol nr. 36

3. Artikel 9 van Protocol nr. 36 luidt als volgt:

„De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de Verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn. Dit geldt ook voor de overeenkomsten tussen de lidstaten die gesloten zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie.”

### B – Relevante besluiten

1. Besluit van 2005<sup>3</sup>

4. Het besluit van 2005 was aangenomen op grond van het EU-Verdrag in de versie die gold vóór het Verdrag van Lissabon, en in het bijzonder op grond van de artikelen 29, 31, lid 1, onder e), en 34, lid 2, onder c), EU. In andere woorden, het besluit was aangenomen op grond van de derde pijler en betreft het terrein van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

5. Volgens artikel 1 van het besluit van 2005, stelt dat besluit een mechanisme in voor de uitwisseling van informatie ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen. Het voert ook een mechanisme van risicobeoordeling in om vast te stellen of het nodig is controlemaatregelen toe te passen met betrekking tot die stoffen. Meer in het algemeen stelt het besluit van 2005 een mechanisme in dat beoogt een snelle en gecoördineerde respons van de lidstaten te garanderen ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen die geacht worden een gevaar op te leveren (voor de volksgezondheid of anderszins).

6. Artikel 8 van het besluit van 2005 stelt de procedure vast voor de toepassing op specifieke psychoactieve stoffen van controlemaatregelen die in de lidstaten al worden toegepast met betrekking tot verdovende middelen en psychotrope stoffen. Artikel 8, lid 3, bepaalt dat het besluit om controlemaatregelen toe te passen bij een nieuwe psychoactieve stof, door de Raad op grond van artikel 34, lid 2, onder c), EU met gekwalificeerde meerderheid dient te worden genomen.

7. Zodra een besluit van die strekking door de Raad is genomen, is het, krachtens artikel 9 van het besluit van 2005, aan de lidstaten om in overeenstemming met het nationale recht de nodige maatregelen te treffen om te garanderen dat met betrekking tot de nieuwe stoffen controlemechanismen en strafrechtelijke sancties worden toegepast.

8. De beroepen in de gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13 hebben betrekking op besluiten<sup>4</sup> die de Raad heeft genomen op grond van artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005.

3 — Besluit 2005/387/JBZ van de Raad van 10 mei 2005 inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen (PB L 127, blz. 32).

4 — Besluit 2013/129/EU van de Raad van 7 maart 2013 betreffende het onderwerpen van 4-methylamfetamine aan controlemaatregelen („uitvoeringsbesluit 1”) en uitvoeringsbesluit 2013/496/EU van de Raad van 7 oktober 2013 betreffende het onderwerpen van 5-(2-aminopropyl) indool aan controlemaatregelen („uitvoeringsbesluit 2”) (of, gezamenlijk, „uitvoeringsbesluiten in kwestie”).

## 2. Uitvoeringsbesluit 1

9. Uitvoeringsbesluit 1 betreft 4-methylamfetamine, een synthetisch derivaat van amfetamine waarvan de ring gemethyleerd is. De considerans van het besluit vermeldt dat het is aangenomen op grond van het VWEU en artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005.

## 3. Uitvoeringsbesluit 2

10. Uitvoeringsbesluit 2 betreft een synthetisch derivaat van indool waarvan wordt gesteld dat het hallucinerende effecten teweegbrengt. Zoals bij uitvoeringsbesluit 1, vermeldt de considerans van het besluit dat het was aangenomen op grond van het VWEU en artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005.

## 4. VIS<sup>5</sup>-besluit

11. Het VIS-besluit<sup>6</sup> werd aangenomen op grond van het EU-Verdrag in de versie die gold vóór het Verdrag van Lissabon en in het bijzonder op grond van de artikelen 30, lid 1, onder b), en 34, lid 2, onder c), EU. Net zoals het besluit van 2005, werd het VIS-besluit derhalve aangenomen op grond van de derde pijler en betreft het het terrein van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.

12. Het VIS is een systeem voor de uitwisseling van visagegevens tussen lidstaten. Een van de uitdrukkelijk genoemde doeleinden van het systeem is het vergroten van de binnenlandse veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Om te garanderen dat dat doel wordt bereikt, oordeelde de Raad dat het noodzakelijk is de aangewezen autoriteiten in de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de binnenlandse veiligheid, alsook Europol, toegang te verlenen tot de gegevens die beschikbaar zijn in het VIS. Te dien einde werd ter aanvulling van de VIS-verordening<sup>7</sup> het VIS-besluit aangenomen.

13. Gezien de moeilijkheden bij het opzetten van het toegangssysteem, werd besloten dat het VIS-besluit pas op een later, door de Raad vast te stellen, ogenblik van kracht zou worden. Artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit bepaalt dat het besluit van kracht zal zijn vanaf het ogenblik dat door de Raad wordt vastgesteld, nadat de Commissie de Raad heeft medegedeeld dat de VIS-verordening in werking is getreden en volledig van toepassing is.

## 5. Datumbesluit

14. Het beroep in zaak C-540/13 heeft betrekking op het door de Raad genomen besluit<sup>8</sup> om de datum voor toepassing van het VIS-besluit vast te stellen.

15. Nadat de Commissie had medegedeeld dat de VIS-verordening volledig van toepassing was, nam de Raad het datumbesluit aan op grond van het VWEU en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit. In overeenstemming met artikel 1 van het datumbesluit, zou het VIS-besluit op 1 september 2013 van kracht worden.

5 — Visuminformatiesysteem. Het VIS werd ingesteld bij besluit 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) (PB L 213, blz. 5).

6 — Besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten (PB L 218, blz. 129).

7 — Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218, blz. 60).

8 — Besluit 2013/392/EU van de Raad van 22 juli 2013 houdende vaststelling van de datum van inwerkingtreding van besluit 2008/633/JBZ over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten (PB L 198, blz. 45) („datumbesluit”).

## II – Procesverloop en conclusies van partijen

16. Bij beschikking van de president van het Hof van 8 oktober 2013 en 28 april 2014 is in de zaken C-317/13 en C-679/13 de Republiek Oostenrijk toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad. Bij beschikking van de president van het Hof van 27 maart 2014 zijn die twee zaken voor de mondelinge behandeling en het arrest gevoegd.

### A – Gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13

17. Met zijn beroepen verzoekt het Parlement het Hof om:

- nietigverklaring van de uitvoeringsbesluiten in kwestie;
- handhaving van de gevolgen van die besluiten totdat zij zijn vervangen door nieuwe handelingen die op de voorgeschreven wijze zijn aangenomen, en
- verwijzing van de Raad in de kosten.

18. De Raad –ondersteund door de Republiek Oostenrijk – geeft het Hof in overweging:

- de beroepen te verwerpen;
- de exceptie van onwettigheid<sup>9</sup> met betrekking tot het besluit van 2005 niet-ontvankelijk, althans ongegrond, te verklaren;
- het Parlement in de kosten te verwijzen, en
- subsidiair, voor het geval dat het Hof de uitvoeringsbesluiten in kwestie nietig verklaart, de gevolgen van die besluiten te handhaven totdat zij door nieuwe handelingen zijn vervangen.

### B – Zaak C-540/13

19. Met zijn beroep verzoekt het Parlement het Hof om:

- het datumbesluit nietig te verklaren;
- de gevolgen van het besluit te handhaven totdat het is vervangen door een nieuwe handeling die op de voorgeschreven wijze is aangenomen, en
- de Raad te veroordelen in de kosten.

20. De Raad geeft het Hof in overweging:

- het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond, te verklaren;
- het Parlement te verwijzen in de kosten, en

<sup>9</sup> – Het Parlement stelt subsidiair dat artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005 een ongeldige afgeleide rechtsgrondslag vormt. In zijn verweerschrift beschouwt de Raad die stelling als een exceptie van onwettigheid in de zin van artikel 277 VWEU. Hoewel dat niet uitdrukkelijk wordt gevorderd in zaak C-540/13, wordt een gelijkaardig argument met betrekking tot het VIS-besluit aangevoerd in de hoofdtekst van de opmerkingen van de Raad in die zaak.

- subsidiair, voor het geval dat het Hof het datumbesluit nietig verklaart, de gevolgen van dat besluit te handhaven totdat het door een nieuwe handeling is vervangen.

### *C – Gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13, en zaak C-540/13*

21. Het Parlement en de Raad hebben mondelinge opmerkingen gemaakt tijdens de gemeenschappelijke zitting die op 5 november 2014 voor deze drie zaken werd gehouden.

## **III – Analyse**

### *A – Voorafgaande vragen*

#### 1. Voornaamste argumenten van partijen

22. In de gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13 betwist het Parlement de wettigheid van de ter discussie staande uitvoeringbesluiten met het argument dat in beide zaken de Raad de verkeerde rechtsgrondslag had gekozen. Zaak C-540/13, daarentegen, heeft betrekking op een besluit waarbij de Raad, handelende overeenkomstig artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, de datum van inwerkingtreding van dat besluit vaststelt. Ook in dat geval betwist het Parlement de wettigheid van het besluit door wederom de keuze voor een verkeerde rechtsgrondslag aan te voeren.

23. Ondanks de duidelijke verschillen zijn de drie zaken nauw met elkaar verbonden. Niet alleen omdat in alle drie de gevallen het betwiste besluit als grondslag een besluit heeft dat is aangenomen op grond van de voormalige derde pijler, maar ook omdat in alle drie de gevallen beide kanten bijna dezelfde argumenten hebben aangevoerd.

24. Hier moet ik opmerken dat het vooral de schriftelijke opmerkingen van het Parlement ontbreekt aan duidelijkheid en nauwkeurigheid. Uit de schriftelijke opmerkingen en de argumenten die ter zitting zijn aangevoerd, leid ik niettemin af dat het Parlement ter onderbouwing van zijn beroepen zich hoofdzakelijk verlaat op twee middelen. Het voert in de eerste plaats aan dat de Raad een verkeerde rechtsgrondslag heeft gebruikt voor het aannemen van de uitvoeringbesluiten in kwestie, alsook voor het datumbesluit. Volgens het Parlement heeft de Raad zijn toevlucht genomen tot een ingetrokken rechtsgrondslag of, subsidiair, tot een ongeldige afgeleide rechtsgrondslag. In de tweede plaats heeft de Raad hierbij een besluitvormingsprocedure gevolgd die niet is voorzien in het VWEU.<sup>10</sup>

25. In dat opzicht voert het Parlement aan dat, hoewel de besluiten 2013/129, 2013/496 en 2013/392 (samen: „betwiste besluiten”) hun rechtsgrondslag vinden in een algemene verwijzing naar het VWEU en in een nadere verwijzing naar, in de eerste twee zaken, artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en, in de derde zaak, naar artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, de betwiste besluiten in werkelijkheid artikel 34, lid 2, onder c), EU<sup>11</sup> als rechtsgrondslag hebben. Gezien het feit dat artikel 34, lid 2,

10 — Ondanks de overeenkomst tussen de aangevoerde middelen in alle drie de zaken, worden zij in vergelijking met zaak C-317/13 in omgekeerde volgorde aangevoerd in zaak C-679/13 en zaak C-540/13. Het Parlement verzet zich tegen de gevolgde procedure, aangezien volgens de regels die van kracht waren voordat het Verdrag van Lissabon van kracht werd, het Parlement moest worden geraadpleegd overeenkomstig artikel 39 EU, wanneer de Raad besluiten aannam onder de derde pijler.

11 — Op grond van artikel 34, lid 2, onder c), EU berust bij de Raad de bevoegdheid om bij gekwalificeerde meerderheid maatregelen aan te nemen die nodig zijn voor de uitvoering op EU-niveau van besluiten die in overeenstemming zijn met de doeleinden van titel VI van het EU-Verdrag, met uitsluiting van de onderlinge aanpassing van de op grond van die bepaling aangenomen wettelijke en bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten.

onder c), EU bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon was ingetrokken, hebben de betwiste besluiten derhalve, volgens het Parlement, een ongeldige rechtsgrondslag. Het Parlement stelt meer in het bijzonder dat noch artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, noch artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, als grondslag voor één van de betwiste besluiten kan worden gebruikt.

26. Volgens het Parlement is het logische gevolg van het intrekken van artikel 34, lid 2, onder c), EU, dat de maatregelen van afgeleid recht die op grond van die bepaling voorzien in het aannemen van uitvoeringsbesluiten, niet langer kunnen worden toegepast. Artikel 9 van Protocol nr. 36 heeft, naar de mening van het Parlement, geen gevolgen voor die zienswijze. Aangezien die overgangsbepaling een uitzondering vormt op de algemene regels die zijn neergelegd in het VWEU, moet zij restrictief worden uitgelegd.

27. De Raad, in gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13 ondersteund door de Oostenrijkse regering, is het hier niet mee eens. Hij stelt dat de betwiste besluiten in voorkomend geval als geldige rechtsgrondslag konden hebben artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, of artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, gezien in het licht van artikel 9 van Protocol nr. 36.

28. Bovendien bestond aan het einde van de schriftelijke behandeling aanzienlijke verwarring omtrent de vraag of het Parlement subsidiair ook een exceptie van onwettigheid had aangevoerd met betrekking tot, in het bijzonder, artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit. Die verwarring nam nog toe door de lange discussie over zowel de ontvankelijkheid als de inhoud van die exceptie, zoals door beide partijen in hun schriftelijke opmerkingen uiteengezet.<sup>12</sup> Hoe dan ook, ter zitting verduidelijkte het Parlement een en ander door te verklaren dat het niet de wettigheid van de basisbesluiten (of onderdelen daarvan) als zodanig in twijfel heeft getrokken. Het merkte slechts op dat, ten gevolge van het intrekken van de artikelen 34, lid 2, onder c), EU en 39 EU, artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005 en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit niet langer konden worden gebruikt voor het aannemen van de betwiste besluiten. Naar zijn mening zou een beroep op die bepalingen met dat doel neerkomen op het gebruik van een ongeldige afgeleide rechtsgrondslag die niet is voorzien in het VWEU.

## 2. Belangrijkste kwesties die in onderhavige zaken aan de orde zijn

29. In onderhavige zaken wordt het Hof verzocht uitspraak te doen over vragen van onmiskenbaar constitutioneel belang. Die vragen raken aan het institutionele systeem van de EU en aan het beginsel van institutioneel evenwicht, dat een hoeksteen vormt van de constitutionele architectuur van de EU.<sup>13</sup> Meer in het bijzonder werpen onderhavige zaken een institutionele kwestie zonder precedent op, die voortkomt uit de moeilijkheden inherent aan de „Lissabonisering” van de oude intergouvernementele derde pijler inzake strafrechtelijke en politieke samenwerking.

12 — De oorzaak van de verwarring kan feitelijk worden gezocht in het verweerschrift van de Raad in zaak C-317/13. De Raad heeft de argumenten die het Parlement in zijn beroep met betrekking tot die bepalingen aanvoerde, uitgelegd als een exceptie van onwettigheid in de zin van artikel 277 VWEU. Het Parlement, echter, heeft totaal geen poging gedaan om de kwestie op te helderen in zijn repliek of overige schriftelijke opmerkingen. Integendeel, het Parlement heeft verder bijgedragen aan het misverstand door bij het Hof lange uiteenzettingen in te dienen over in het bijzonder de redenen waarom het de bevoegdheid moet hebben de wettigheid van het besluit van 2005 of het VIS-besluit (samen: „de basisbesluiten”) te betwisten.

13 — Voor een overzicht van de ontwikkeling van het constitutionele beginsel van institutioneel evenwicht in het wettelijke systeem van de EU, zie Jacqué, J.-P., „The Principle of Institutional Balance”, 41(2004), *Common Market Law Review*, blz. 383-391. Zie ook Curtin, D., „EU Constitution as Architecture – Separation of Powers in the Twenty-First Century”, in Reestman, J.-H., Schrauwen, A., van Montfrans, M., en Jans, J., *De Regels en het spel – Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, TMC Asser Press, Den Haag, 2011, blz. 123-133, blz. 126 e.v. Voor een vroege discussie over het beginsel in de jurisprudentie, zie arrest Meroni/Hoge Autoriteit, 9/56, EU:C:1958:7.



30. In tegenstelling tot het Schengen-acquis, dat werd opgenomen in het wettelijke en institutionele raamwerk van de Europese Unie zonder dat werd voorzien in bijzondere overgangsmaatregelen<sup>14</sup>, was de „Lissabonisering” van de derde pijler een decennium later aldus geregeld dat zij op een meer geleidelijke wijze plaats kon vinden. Dit wordt keurig geïllustreerd door het feit dat het VWEU nu specifieke overgangsmaatregelen bevat met betrekking tot handelingen die onder de derde pijler zijn aangenomen. Artikel 9 van Protocol nr. 36 legt een van die regels vast.

31. De sleutel tot het oplossen van onderhavige zaken ligt in het vaststellen van de werkings sfeer van artikel 9 van Protocol nr. 36, juist omdat de vorderingen van het Parlement staan of vallen met de uitlegging van die bepaling. Het Parlement betoogt in essentie dat, zonder steun te vinden in artikel 34, lid 2, onder c), EU, artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, niet als rechtsgrondslag kunnen dienen voor de betwiste besluiten. Naar zijn mening moet het algemene VWEU-kader worden toegepast en waren er bijgevolg slechts twee mogelijke opties om die besluiten geschikt aan te nemen.

32. In de eerste optie zouden de betwiste besluiten, indien zij geacht werden een essentieel onderdeel van het gereguleerde terrein te regelen, moeten zijn aangenomen door middel van de gewone wetgevingsprocedure, overeenkomstig artikel 83, lid 1, VWEU in het geval van de uitvoeringsbesluiten in kwestie, en overeenkomstig de artikelen 87 en 88 VWEU in het geval van het datumbesluit. In de andere optie hadden de betwiste besluiten, indien zij geacht werden niet-essentiële onderdelen te regelen, moeten zijn gewijzigd (conform de in bovengenoemde bepalingen van het VWEU voorgeschreven procedures) om aan te geven of een beroep had moeten worden gedaan op, in voorkomend geval, een gedelegeerde handeling of een uitvoeringshandeling met betrekking tot het aannemen van de betwiste besluiten, zulks overeenkomstig de artikelen 290 en 291 VWEU.<sup>15</sup> Ongeacht de keuze voor de eerste of de tweede optie, zou het Parlement zijn opgetreden als medewetgever.

33. De Raad, daarentegen, stelt dat hij, juist vanwege artikel 9 van Protocol nr. 36, bevoegd is om (uitvoerings)maatregelen te blijven aannemen op grond van handelingen waarop artikel 9 van Protocol nr. 36 dient te worden toegepast. Hij stelt ook dat hij op zijn standpunt blijft zolang die handelingen niet worden ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd.

34. Dit punt vraagt om een belangrijke opheldering. Het Parlement impliceert dat de betwiste besluiten eigenlijk geen uitvoeringsmaatregelen zijn, aangezien die besluiten kunnen worden geacht essentiële onderdelen van het gereguleerde terrein te regelen.<sup>16</sup> Om de redenen die ik hieronder in de punten 52 tot 55 zal uiteenzetten, deel ik die mening niet.

14 — Daartoe werd overgegaan na de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999. In die context diende de Raad een lijst op te stellen van de elementen van de Schengenmaatregelen die het acquis vormen, waarbij de desbetreffende rechtsgrondslag voor elk van deze elementen in de Verdragen (EG-Verdrag of Verdrag betreffende de Europese Unie) werd aangegeven. Dit geschiedde bij besluit 1999/435/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslag van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB 1999, L 176, blz. 1) en bij besluit 1999/436/EG van de Raad van 20 mei 1999 tot vaststelling, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag betreffende de Europese Unie, van de rechtsgrondslagen van elk van de bepalingen of besluiten die het Schengen-acquis vormen (PB L 176, blz. 17).

15 — Daarnaast hadden de basisbesluiten, in de andere optie, ook kunnen worden gewijzigd door een bepaling in te voegen met betrekking tot, in het geval van het besluit van 2005, de toepassing van de controlemaatregelen op nieuwe psychoactieve stoffen, of, in het geval van het VIS-besluit, de datum waarop het besluit in werking trad.

16 — Hoewel het Parlement ter zitting geregeld naar de betwiste besluiten verwees als uitvoeringsmaatregelen.

35. Hoe het ook zij, het door het Hof in zijn rechtspraak gehanteerde onderscheid tussen essentiële en niet-essentiële onderdelen<sup>17</sup> is in geen geval relevant in de onderhavige zaken. Dit komt doordat, als gevolg van de voorgestelde interpretatie van artikel 9 van Protocol nr. 36, die ik hieronder zal uitleggen, het algemene VWEU-kader niet dient te worden toegepast met betrekking tot de betwiste besluiten. Dientengevolge is het niet nodig in te gaan op de twee hierboven beschreven opties.

36. Ik zal bijgevolg de vragen die onderhavige zaken opwerpen, behandelen door eerst gedetailleerd in te gaan op artikel 9 van Protocol nr. 36. Op basis van de voorgestelde uitlegging van artikel 9 van Protocol nr. 36, zal ik daarna kort de argumenten beoordelen die door de partijen in de drie zaken zijn aangevoerd. Zoals ik zal trachten te verduidelijken, dient de noodzaak een soepele en ordelijke overgang naar het nieuwe institutionele kader te verzekeren, als richtsnoer te dienen bij de uitlegging van artikel 9 van Protocol nr. 36.

## B – *Strekking van artikel 9 van Protocol nr. 36*

### 1. *Strikte of een ruime uitlegging?*

37. Zoals ik hierboven al terloops heb vermeld, is de overgangsregeling voor handelingen die zijn aangenomen op grond van de titels V en VI van het EU-Verdrag in de versie die gold vóór het Verdrag van Lissabon, neergelegd in artikel 9 van Protocol nr. 36. Volgens die regel moeten de rechtsgevolgen van die handelingen worden gehandhaafd totdat zij worden ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd in overeenstemming met de Verdragen. Partijen zijn het erover eens dat artikel 9 moet worden toegepast met betrekking tot de basisbesluiten. Dat is echter ook het enige punt van overeenstemming.

38. Het Parlement stelt dat artikel 9 van Protocol nr. 36 geen gevolgen heeft voor de wettigheid van handelingen, zoals de betwiste besluiten, die zijn aangenomen na Lissabon. Volgens hem moet de geschikte rechtsgrondslag voor dergelijke besluiten worden bepaald onder verwijzing naar de algemene regels die zijn neergelegd in het VWEU.

39. Bijgevolg stelt het Parlement zich restrictief op (al ziet het dat zelf anders) met betrekking tot de uitlegging van artikel 9 van Protocol nr. 36 door te beweren dat die bepaling – als uitzondering op de algemene regel – strikt moet worden uitgelegd. Meer in het bijzonder voert het aan dat artikel 9 van Protocol nr. 36 louter is opgesteld om te verzekeren dat, ondanks de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, handelingen die zijn aangenomen onder de voormalige derde pijler, niet automatisch worden ingetrokken. Die handelingen (zoals kaderbesluiten) blijven voor de lidstaten bindend met betrekking tot de te bereiken doeleinden, zonder enige directe werking. Het Parlement verwerpt niettemin het idee dat bepalingen die zijn neergelegd in handelingen die binnen de werkingssfeer van artikel 9 vallen, die uitvoeringsbevoegdheden overdragen aan de Raad (zoals het geval is bij artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005 en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit), van toepassing zouden blijven in het nieuwe constitutionele kader.

40. De Raad, daarentegen, verdedigt een ruimere uitlegging van artikel 9 van Protocol nr. 36. Hij stelt dat alle bepalingen die zijn neergelegd in handelingen die binnen de werkingssfeer van artikel 9 vallen, hun rechtsgevolgen behouden, inclusief die welke voorzien in het aannemen van uitvoeringsmaatregelen.

17 — Zie voor dit onderscheid in de rechtspraak bijvoorbeeld arrest Parlement/Raad, C-355/10, EU:C:2012:516, punten 64-66. Daaruit volgt dat het aannemen van regels over essentiële onderdelen niet mag worden gedelegeerd. Voor enkele eerdere verwijzingen naar dat beginsel, zie arresten Parlement/Commissie, C-156/93, EU:C:1995:238, punt 18 en de aldaar aangehaalde rechtspraak; Parlement/Raad, C-303/94, EU:C:1996:238, punt 23; Söhl & Söhlke, C-48/98, EU:C:1999:548, punt 34, en Parlement/Raad, C-133/06, EU:C:2008:257, punt 45.



41. Wel is het zo dat artikel 9 van Protocol nr. 36 verre van ondubbelzinnig is. In feite is er niets wat a priori de strikte uitlegging zoals voorgesteld door het Parlement, definitief zou uitsluiten, noch, wat dat betreft, de ruimere lezing, die de voorkeur van de Raad heeft. Voor beide opvattingen valt iets te zeggen. Waar de door het Parlement bepleite uitlegging een snelle overgang naar het nieuwe systeem met zich mee zou brengen, meen ik evenwel dat dit zou leiden tot onredelijke gevolgen.

## 2. Soepele overgang naar het nieuwe rechtskader

42. Naar mijn mening moet artikel 9 van Protocol nr. 36 worden gelezen in het licht van zijn context en meer in het bijzonder door rekening te houden met de algemene doelstelling ervan. Hoewel overgangsregels inderdaad een aantal verschillende doeleinden kunnen hebben, zou ik willen stellen dat zij in het algemeen tot doel hebben een ordelijke en coherente overgang naar het nieuwe systeem te verzekeren.<sup>18</sup> In de bijzondere context van onderhavige zaak geloof ik dat artikel 9 van Protocol nr. 36 zou moeten worden opgevat als een middel om een soepele overgang van het ene systeem naar het andere te verzekeren.

43. Hoewel nieuwe regels zonder twijfel belangrijke veranderingen in ieder rechtssysteem teweeg kunnen brengen, geeft in mijn ogen juist in de huidige context het bestaan van overgangsregels aan dat de ontwerpers van het Verdrag van Lissabon zich bewust waren van de moeilijkheden die zouden kunnen ontstaan tijdens het aanpassingsproces. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door verklaring nr. 50 in bijlage bij de Verdragen.<sup>19</sup> Die verklaring nodigt de instellingen uit, in toepasselijke gevallen en *voor zover mogelijk* binnen de periode van vijf jaar waarnaar in artikel 10, lid 3, van Protocol nr. 36 wordt verwezen, *te proberen* rechtshandelingen aan te nemen die bestaande derde-pijlerhandelingen wijzigen of vervangen.<sup>20</sup>

44. De verklaring moedigt de wetgever derhalve duidelijk aan de noodzakelijke stappen te zetten voor het integreren in het nieuwe rechtskader van maatregelen die zijn genomen onder de voormalige derde pijler. Ik denk echter dat die verklaring, gelezen in samenhang met artikel 9 van Protocol nr. 36, dat de rechtsgevolgen handhaaft van handelingen die zijn aangenomen onder de derde pijler (zonder tijdslimieten te noemen), aangeeft dat artikel 9 van Protocol nr. 36 beoogt een zo spoedig mogelijke overgang van het oude intergouvernementele systeem naar het algemene kader van de EU te verzekeren, waarbij het de belemmeringen en specifieke kenmerken van het wetgevingsproces aanvaardt. Hadden de ontwerpers van het Verdrag van Lissabon namelijk willen verzekeren dat het overgangsproces binnen een bepaalde tijdsspanne volledig zou zijn afgerond, dan zou artikel 9 (zoals bijvoorbeeld artikel 10) hiervoor zonder twijfel tijdslimieten hebben aangegeven.

45. Ik ben daarom van mening dat, om artikel 9 van Protocol nr. 36 goed uit te leggen, rekening moet worden gehouden met de bijzondere omstandigheden die hebben geleid tot de Lissabonisering van de derde pijler en het invoegen van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken in het bredere EU-kader. Inderdaad, overgangsregels zijn aantoonbaar des te belangrijker wanneer veranderingen in de constitutionele architectuur plaatsvinden. In die context is het redelijk dat overgangsmaatregelen,

18 — In het kader van de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Europese Unie heeft de toepassing op die staten van overgangsmaatregelen geleid tot een groot aantal rechterlijke uitspraken. In die situatie is het algemene doel van de overgangsmaatregelen het vergemakkelijken van de overgang van de bestaande structuur in de nieuwe lidstaten naar die welke voortkomt uit de toepassing van het EU-recht. Zie bijvoorbeeld arresten *Danisco Sugar*, C-27/96, EU:C:1997:563; *Weidacher*, C-179/00, EU:C:2002:18; *Parlement/Raad*, C-413/04, EU:C:2006:741, en *Polen/Commissie*, C-336/09 P, EU:C:2012:386.

19 — Verklaring betreffende artikel 10 van Protocol nr. 36, gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen, ondertekend op 13 december 2007.

20 — Artikel 10 betreft de respectieve bevoegdheden van de instellingen van de EU met betrekking tot bestaande derde-pijlerhandelingen. Artikel 10, lid 1, stelt onder andere dat met betrekking tot bestaande derde-pijlerhandelingen, de bevoegdheden van het Hof dezelfde zullen blijven als ten tijde van de inwerkingtreding van dat Verdrag. Overeenkomstig artikel 10, lid 2, maakt de wijziging van een dergelijke handeling een einde aan de speciale structuur met betrekking tot de rechtsmacht van het Hof. Ten slotte beperkt artikel 10, lid 3, de toepassingsduur van de in punt 1 genoemde overgangsmaatregel. De bijzondere overgangsstructuur zal tot vijf jaar na dato van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, dat wil zeggen op 1 december 2014, van kracht zijn.

zoals die welke zijn neergelegd in Protocol nr. 36, opgesteld zijn om een soepele overgang naar het nieuwe systeem te verzekeren (en een mate van continuïteit te verzekeren). Bijgevolg meen ik dat de onderliggende reden voor een bepaling als artikel 9 is het voorkomen van onnodige verstoringen bij de toepassing van rechtshandelingen die zijn aangenomen in een kader dat niet langer bestaat.

46. Om preciezer te zijn, artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005 geeft de Raad de bevoegdheid om nieuwe psychoactieve stoffen aan controlemaatregelen te onderwerpen. Artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit machtigt de Raad tot het vaststellen van een datum waarop het VIS-besluit in werking zal treden. Beide bepalingen dragen dus (uitvoerende) bevoegdheden over op de Raad. Ten tijde van het aannemen van de basisbesluiten was die overdracht – zoals beide partijen aanvaardden – gegrond op artikel 34, lid 2, onder c), EU. Al is het weliswaar mogelijk, het zou tegenintuïtief lijken om, zoals het Parlement doet, te eisen dat het begrip „rechtsgevolgen”<sup>21</sup>, waarnaar artikel 9 van Protocol nr. 36 verwijst, met betrekking tot de rechtsgevolgen die de handelingen in kwestie met zich meebrengen alleen verwijst naar enkele, en niet alle, rechtsgevolgen. Volgens die lezing zou het begrip „rechtsgevolgen” geen gevolgen omvatten die betrekking hebben op de mogelijkheid de uitvoeringsmaatregelen aan te nemen die nodig zijn om te verzekeren dat onder de derde pijler aangenomen handelingen van kracht blijven of inderdaad, zoals in het geval van het VIS-besluit, kunnen worden toegepast.

47. Het is van belang te benadrukken dat artikel 9 een dergelijk onderscheid tussen verschillende soorten rechtsgevolgen niet maakt. In die context acht ik het argument dat door de Raad is aangevoerd, ook bijzonder overtuigend. Zou de met betrekking tot artikel 9 van Protocol nr. 36 door het Parlement aangevoerde strikte (en ietwat selectieve) uitlegging worden aanvaard, dan zou dit met zich meebrengen dat een aantal handelingen die vóór Lissabon waren aangenomen, onbruikbaar werd en voortdurend zou moeten worden bijgewerkt om de werking ervan te verzekeren. Dit zou vooral het geval zijn indien artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005 na Lissabon automatisch niet meer van kracht was. De datum van toepassing van het VIS-besluit zou ook aanzienlijk worden uitgesteld.

48. Het is ook belangrijk om in gedachten te houden dat de wetgever slechts beperkte mogelijkheden heeft wanneer het gaat over de vaststelling van nieuwe wetgeving (of de wijziging van bestaande wetten). De keuze om handelingen die zijn aangenomen op grond van de oude derde pijler, te wijzigen, is een beleidskeuze die niets meer zou moeten zijn dan dat. Een strikte uitlegging van artikel 9 van Protocol nr. 36 zou in dat opzicht een ongerechtvaardigde belasting leggen op de wetgevingsprocedure en de keuze voor de wetgever om bepaalde voorstellen te doen, beperken. Simpel gezegd, dit zou neerkomen op een verspilling van middelen.<sup>22</sup>

49. Het beginsel van institutioneel evenwicht is zeker vaak gebruikt om de rol van het Parlement in het wetgevingsproces (die oorspronkelijk raadgevend was) te versterken.<sup>23</sup> Niettemin spreekt het vanzelf dat dat beginsel niet zo kan worden uitgelegd dat het standaard meer bevoegdheden op het Parlement overdraagt ten koste van andere instellingen.<sup>24</sup> Het belangrijkste is dat dat beginsel zodanig moet worden toegepast dat het verzekert dat de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen, zoals opgezet door het Verdrag (en, zoals in dit geval, door artikel 9 van Protocol nr. 36), wordt gerespecteerd.

21 — In een andere context heeft het Hof het begrip „handelingen met rechtsgevolgen” ook ruim uitgelegd om aanbevelingen die door een internationale organisatie zijn aangenomen, te kunnen omvatten. Zie arrest Duitsland/Raad, C-399/12, EU:C:2014:2258, punt 56 e.v.

22 — Deze zienswijze vindt steun in verklaring nr. 50, aangezien zij de instellingen aanspoort tot het aanpassen aan het nieuwe kader, voor zover mogelijk, van maatregelen onder de voormalige derde pijler gedurende de overgangperiode van vijf jaar die van toepassing is op artikel 10, lid 1, van Protocol nr. 36.

23 — Voor rudimentaire voorbeelden van deze tendens, zie bijvoorbeeld arresten Roquette Frères/Raad, 138/79, EU:C:1980:249, en Parlement/Raad, C-70/88, EU:C:1990:217.

24 — Zie in die zin arrest Wybot, 149/85, EU:C:1986:310, punt 23.

50. Dat gezegd hebbende, is het moeilijk geen steun te geven aan het idee de betrokkenheid van het Parlement bij het aannemen van handelingen in verband met de voormalige derde pijler, te versterken. Uiteraard is dit in overeenstemming met het meer algemene doel van het proces van Lissabonisering om de democratische verantwoording op dit terrein te vergroten.<sup>25</sup>

51. Echter, zolang de handeling in kwestie niet is ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd, blijft artikel 9 van Protocol nr. 36 van toepassing als een *lex specialis* ten opzichte van de algemene VWEU-regels. Hetzelfde geldt voor de overdracht van bevoegdheden op de Raad om besluiten te nemen op grond van die handelingen.

### 3. Waaruit bestaat een wijziging?

52. Men kan natuurlijk aanvoeren (zoals het Parlement terloops doet en zonder verder op het punt in te gaan) dat de betwiste besluiten – en in het bijzonder het datumbesluit – wijzigingen van de basisbesluiten vormen. Als dit waar is, zou dit resulteren in de toepassing van de algemene VWEU-regels.

53. Die zienswijze vooronderstelt een uitermate ruimhartig begrip van wat een wijziging inhoudt. Het zou in essentie betekenen dat elke (uitvoerings)maatregel – die voor zijn rechtsgeldigheid afhangt van een handeling onder de voormalige derde pijler en waarop artikel 9 a priori moet worden toegepast – die na Lissabon is aangenomen, moet worden uitgelegd als een wijziging van de basishandeling in kwestie.<sup>26</sup>

54. In de eerste plaats, wat betreft de uitvoeringsbesluiten in kwestie, die besluiten hebben naar mijn mening geen gevolgen voor de beleidskeuzes die worden gemaakt bij het opzetten van een systeem voor informatie-uitwisseling en risicobeoordeling met betrekking tot nieuwe psychoactieve stoffen, zoals vastgelegd in het besluit van 2005. Die besluiten verzekeren eerder dat het besluit van 2005 daadwerkelijk wordt toegepast met betrekking tot de recentelijk ontdekte stoffen. Hoewel het besluit van 2005 nu ook wordt toegepast op nieuwe stoffen, wijzigen de uitvoeringsbesluiten geenszins het systeem dat bij dat besluit werd ingesteld.

55. In de tweede plaats, wat betreft het datumbesluit, zou ik willen opmerken dat het bepalen van de datum waarop het VIS-besluit van toepassing wordt, geen gevolgen heeft voor de wezenlijke inhoud van het VIS-besluit of de feitelijke inwerkingtreding van dat besluit. Dat besluit trad al in 2008 in werking, als onderdeel van een pakket maatregelen waarvan ook het VIS-besluit deel uitmaakt. In die zin vormt het vaststellen van een datum waarop het van toepassing wordt, in tegenstelling tot de datum van inwerkingtreding, eenvoudigweg een loutere uitvoeringsmaatregel die als doel heeft de volledige toepassing ervan in heel de Europese Unie te verzekeren.

56. Met deze opmerkingen in gedachten zal ik nu de argumenten beoordelen die door partijen zijn aangevoerd met betrekking tot de rechtsgrondslagen voor de betwiste besluiten.

25 — Zie meer in het algemeen arrest Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 81 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Niet iedereen deelt deze positieve kijk op verantwoording. Zie voor een kritisch commentaar „The will to power: The European Parliament would like you to know that it matters”, *The Economist*, 4 oktober 2014: „Armed with the superficially attractive argument that it is the only European institution directly accountable to voters, the parliament has accrued powers over the past few decades. Like a child receiving sweets, each goody it acquires feeds its demands for more. [Gewapend met het op het eerste gezicht aantrekkelijke argument dat het de enige Europese instelling is die rechtstreeks verantwoording aflegt aan de kiezer, heeft het parlement de laatste paar decennia zijn bevoegdheden doen toenemen. Net zoals bij een kind en snoepgoed, wil het meer met elk snoepje dat het krijgt.]”

26 — Ik ben het evenwel eens met het idee dat zelfs een zeer kleine wijziging (zolang zij werkelijk kan worden uitgelegd als zijnde een wijziging) volstaat om te resulteren in de toepassing van de nieuwe regels. Zie voor het ontbreken van een de-minimisregel in deze context en de problemen ten aanzien van de criteria voor het vaststellen van een wijziging Peers, S., „Finally ‚Fit for Purpose‘? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order”, in Eeckhout, P., en Tridimas, T. (red.), 27(2008), *Yearbook of European Law*, blz. 47-64, blz. 55 e.v.

## C – Rechtsgrondslagen voor de betwiste besluiten

57. Ietwat ongebruikelijk zijn de partijen het niet alleen oneens over de geldigheid van de gekozen rechtsgronden, maar ook over de eigenlijke rechtsgrondslagen voor de betwiste besluiten. Voordat de geldigheid van de rechtsgrondslagen voor de betwiste besluiten kunnen worden beoordeeld, moet derhalve eerst worden bepaald op welke grondslagen de betwiste besluiten eigenlijk waren aangenomen.

58. Het Parlement stelt primair dat de rechtsgrond voor de betwiste besluiten in feite het ingetrokken artikel 34, lid 2, onder c), EU is. Hoewel de Raad op dit punt een andere mening is toegeaan, zijn beide partijen het erover eens dat artikel 34, lid 2, onder c), EU geen geldige rechtsgrondslag kan zijn voor de betwiste besluiten, omdat het, toen het Verdrag van Lissabon in werking trad, werd ingetrokken bij artikel 1, punt 51, van het Verdrag van Lissabon. Binnen het huidige constitutionele kader bestaat inderdaad geen overgangsmaatregel ter behoud van de gevolgen van die ingetrokken bepaling gedurende een overgangsperiode. Partijen trekken echter opvallend verschillende conclusies uit dat vaststaande feit.

59. Als eerste punt moet worden opgemerkt dat het Hof de *geldigheid* van de rechtsgrondslag voor een handeling systematisch beoordeelt onder verwijzing naar de *elementen die kunnen worden afgeleid uit de handeling in kwestie*. Wat voorts de verplichting betreft tot het nauwkeurig aangeven van een rechtsgrondslag, dit vormt niet automatisch een schending van wezenlijke vormvoorschriften in zoverre de rechtsgrondslag voor een maatregel kan worden bepaald aan de hand van andere onderdelen van die maatregel.<sup>27</sup>

60. De *betwiste* besluiten noemen noch artikel 34, lid 2, onder c), EU, noch, wat dat betreft, het voormalige EU-Verdrag (een geheel andere kwestie dan de vraag of die bepaling wordt genoemd in de *basisbesluiten* en welke gevolgen dat zou kunnen hebben voor de geldigheid van die besluiten).<sup>28</sup> De betwiste besluiten verwijzen uitsluitend naar de relevante bepalingen van de basisbesluiten (al naargelang het geval artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit) en het VWEU als geheel.

61. Gezien de aanpak van het Hof die ik hierboven heb beschreven met betrekking tot de geldigheid van de rechtsgrondslag voor een handeling en gelet op het feit dat de betwiste besluiten slechts verwijzen naar de relevante bepalingen van de basisbesluiten en het VWEU, kan ik moeilijk inzien waarom artikel 34, lid 2, onder c), EU hier relevant zou zijn. Die bepaling droeg, *vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon*, op de Raad eenvoudigweg de bevoegdheid over maatregelen te nemen om te verzekeren dat besluiten die op grond van diezelfde bepaling waren aangenomen, door heel de Europese Unie heen werden uitgevoerd. Het is waar dat artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005 inderdaad verwijst naar die bepaling (terwijl artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit dit niet doet). Toch is die verwijzing (of het ontbreken ervan) na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in het kader van onderhavig onderzoek van geen enkel belang meer. Gezien het feit dat alle drie de betwiste besluiten *na* de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon waren aangenomen, ben ik ervan overtuigd dat het VWEU het enige relevante kader vormt voor het beoordelen van hun wettigheid (en van de bevoegdheid van de Raad om ze aan te nemen).

27 — Zie arrest Commissie/Raad, C-370/07, EU:C:2009:590, punt 56 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Een dergelijke nauwkeurige verwijzing wordt desalniettemin door het Hof vereist, indien, bij het ontbreken ervan, voor betrokken partijen en het Hof onduidelijk is wat de precieze rechtsgrondslag is.

28 — Zoals reeds vermeld, partijen hebben deze kwestie bediscussieerd in hun memories, hoewel later ter zitting naar voren kwam dat het Parlement niet de bedoeling had gehad de geldigheid van de basisbesluiten, of onderdelen daarvan, ter discussie te stellen.



62. In dat opzicht lijkt geen enkele twijfel te bestaan met betrekking tot de rechtsgrondslag die feitelijk werd gebruikt voor het nemen van de betwiste besluiten. Zoals aangegeven in de considerans van ieder besluit, werden de uitvoeringbesluiten in kwestie aangenomen op de grondslag van artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en het VWEU; het datumbesluit werd aangenomen op de grondslag van artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit en het VWEU.

63. Hier moet ik nader ingaan op het argument van het Parlement, dat de verwijzing naar het VWEU (als geheel) in elk geval te algemeen is om een passende rechtsgrond te vormen. Die vage verwijzing zou een bron van rechtsonzekerheid zijn.

64. In de regel zou een onnauwkeurige verwijzing naar het Verdrag, zoals de verwijzing in kwestie, mij tot de conclusie brengen dat de betwiste besluiten nietig moeten worden verklaard. Het niet duidelijk vermelden van de gebruikte rechtsgrondslag – zoals in beginsel door het Hof wordt vereist – is namelijk moeilijk te verenigen met het beginsel van bevoegdheidstoedeling.<sup>29</sup> In de specifieke context van onderhavige zaken moet ik het echter oneens zijn met het Parlement. Behalve artikel 9 van Protocol nr. 36 lijkt geen andere bepaling van het VWEU hier van belang te zijn.

65. Hoewel de Raad zeker een verwijzing naar artikel 9 van Protocol nr. 36 had kunnen invoegen, blijft het de vraag of die verwijzing nuttig zou zijn geweest. In feite stelt die overgangsbepaling geen materiële regel vast die als rechtsgrondslag zou kunnen worden gebruikt. Zij handhaaft eerder louter de gevolgen van handelingen van afgeleid recht die thuishoren onder de voormalige derde pijler, totdat die handelingen zijn ingetrokken, vervangen of nietig verklaard. In deze specifieke context is het juist vanwege de „afgeleide” rechtsgronden – namelijk artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit – die de algemene verwijzing naar het VWEU belichamen, dat die algemene verwijzing naar het Verdrag kan worden aanvaard.

66. Zoals reeds vermeld, is noch het besluit van 2005, noch het VIS-besluit, tot op heden gewijzigd. Uit het feit dat de betwiste besluiten al naargelang het geval uitdrukkelijk verwijzen naar artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, blijkt naar mijn mening derhalve voldoende dat wij te maken hebben met de rechtsgrondslag voor de betwiste besluiten.

67. Gelet op die vaststelling zal de eerder aangenomen uitlegging van artikel 9 van Protocol nr. 36 doorslaggevend zijn bij het bepalen of de Raad de betwiste besluiten al dan niet rechtsgeldig op die grondslag kon aannemen.

68. Gelet op de hierboven in punt 51 voorgestelde uitlegging, kan ik het standpunt dat het Parlement heeft ingenomen met betrekking tot de ongeldigheid van de rechtsgrondslagen die zijn gebruikt om de betwiste besluiten aan te nemen, niet aanvaarden. Gezien mijn overtuiging dat de idee van een soepele overgang als richtsnoer zou moeten dienen voor de uitlegging van artikel 9 van Protocol nr. 36, dient die bepaling te worden begrepen als handhavende *alle* gevolgen van de bepalingen die zijn neergelegd in de handelingen die binnen zijn werkingssfeer vallen. Zolang de basisbesluiten niet zijn gewijzigd, blijft de bevoegdheid die op de Raad is overgedragen om uitvoeringsmaatregelen aan te nemen, ten volle van kracht. Anders gezegd, om de algemene EU-regels mee te laten doen, zou het nodig zijn de basisbesluiten te wijzigen. De bevoegdheid om de wijziging – of, sterker nog, de vervanging of intrekking – voor te stellen, blijft echter het voorrecht van de Commissie. Zoals ik reeds heb uitgelegd, ben ik ervan overtuigd dat de betwiste besluiten geen wijzigingen van de basisbesluiten vormen in de zin van artikel 9 van Protocol nr. 36.

69. Ik kom dan ook tot de slotsom dat de betwiste besluiten op de juiste rechtsgrondslag zijn aangenomen.

29 — Zie arrest Commissie/Raad, EU:C:2009:590, punt 56 e.v. Voor het beginsel van bevoegdheidstoedeling, zie bijvoorbeeld arrest Parlement/Commissie, C-403/05, EU:C:2007:624, punt 49 en de aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook recentelijk advies 1/13, EU:C:2014:2303, punt 74.



70. Een dergelijke conclusie zou op zich reeds volstaan om de door het Parlement in onderhavige zaken ingestelde vorderingen ongegrond te verklaren. Voor de volledigheid zal ik echter de volgende opmerkingen maken met betrekking tot twee kwesties die in de loop van onderhavige procedure door partijen uitvoerig zijn bediscussieerd: het gebruik van een afgeleide rechtsgrondslag, en het feit dat het Parlement niet was geraadpleegd.

#### *D – Verdere kwesties: gebruik van een afgeleide rechtsgrondslag en raadpleging van het Parlement*

71. In de loop van de procedure heeft het Parlement herhaaldelijk geklaagd over het feit dat het niet was betrokken bij het besluitvormingsproces, zoals dit wel zou zijn gebeurd onder het vigerende stelsel vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, alsook in het algemene VWEU-kader. Ter zitting werd echter duidelijk dat het Parlement niet had gevraagd te worden geraadpleegd in de procedure die tot de vaststelling van de betwiste besluiten als zodanig heeft geleid. Het argument met betrekking tot het niet-raadplegen was eenvoudigweg een middel om aan te tonen dat het door de Raad gevolgde besluitvormingsproces voor het nemen van de betwiste besluiten, afwijkt van dat dat vóór Lissabon bestond en dat, naar de mening van het Parlement, had moeten worden gevolgd om het algemene VWEU-kader juist toe te passen.<sup>30</sup>

72. Het is noodzakelijk er hier kort aan te herinneren dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, de artikelen 34, lid 2, onder c), en 39 EU zijn ingetrokken. Zoals beide partijen hebben opgemerkt, hebben die bepalingen dus geen enkel rechtsgevolg meer en kunnen zij niet als maatstaf worden gebruikt voor het vaststellen van de geschikte procedure voor het nemen van de betwiste besluiten. Daarom – en in het bijzonder in het licht van het beginsel tempus regit actum – kan moeilijk worden betoogd dat ingevolge artikel 39 EU een verplichting tot het raadplegen van het Parlement blijft bestaan.<sup>31</sup> Zoveel lijkt duidelijk. Desalniettemin blijft een aanzienlijk verschil van mening bestaan over de vraag of het intrekken van het voormalige EU-Verdrag wel of niet betekent dat artikel 8, lid 2, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit nu ongeldige afgeleide rechtsgrondslagen vormen<sup>32</sup>, temeer omdat die bepalingen geen raadpleging van het Parlement vereisen.<sup>33</sup>

73. Zoals hierboven reeds verschillende keren is vermeld, heeft het feit dat artikel 34, lid 2, onder c), EU was ingetrokken geen gevolgen voor de overdracht van uitvoeringsbevoegdheden overeenkomstig artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit. De reden hiervoor is artikel 9 van Protocol nr. 36. Die bepaling handhaaft de gevolgen van die overdrachtsbepalingen, ondanks het intrekken van het constitutionele kader waarbinnen het besluit van 2005 en het VIS-besluit werden aangenomen.

74. Zelfs misschien ten overvloede, moet worden vermeld dat dat kader is vervangen door het VWEU. Artikel 9 van Protocol nr. 36 vormt evenwel een integraal onderdeel van dat Verdrag, en dus van het nieuwe constitutionele kader.<sup>34</sup> Het is die bepaling van primair recht op grond waarvan de uitvoeringsbevoegdheden die op de Raad zijn overgedragen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, verder kunnen worden gebruikt, waarbij tijdens de overgangperiode de gevolgen van

30 — Zie punt 32 hierboven.

31 — De Raad merkt op, zonder op dit punt te worden tegengesproken door het Parlement, dat voordat het Verdrag van Lissabon werd aangenomen, een besluit zoals de uitvoeringsbesluiten in kwestie, slechts werd genomen nadat het Parlement overeenkomstig artikel 39 VEU was geraadpleegd.

32 — Zie arrest Parlement/Raad, EU:C:2008:257, punten 54-57. Daar verwerpt het Hof nadrukkelijk de mogelijkheid om rechtsgrondslagen te gebruiken die de in de Verdragen neergelegde procedures wijzigen.

33 — Wat betreft artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, betoogt het Parlement voorts dat het in die bepaling ontbreken van een uitdrukkelijk geformuleerde stemregel neerkomt op een wijziging van het in de Verdragen voorziene besluitvormingsproces [in deze context, zoals neergelegd in artikel 34, lid 2, onder c), EU].

34 — Zie artikel 51 VEU.

enige bestaande verlening van uitvoeringsbevoegdheden gehandhaafd blijven. Gezien het bestaan van artikel 9, wijken artikel 8, lid 3, van het besluit van 2005, en artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit, geenszins zodanig af van de regels die zijn neergelegd in het VWEU dat zij ongeldige afgeleide rechtsgrondslagen vormen.

75. Het is waar dat men natuurlijk kan betogen dat de verplichting die vóór Lissabon bestond om het Parlement te raadplegen op grond van artikel 39, niet verdwijnt enkel omdat het constitutionele kader verandert. Het voortbestaan van die verplichting is in overeenstemming met het doel van het proces van Lissabonisering om de betrokkenheid van het Parlement op het terrein van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken te versterken.

76. Ik geloof echter dat bijzonder belang zou moeten worden toegekend aan artikel 9 van Protocol nr. 36, dat eenvoudigweg de rechtsgevolgen handhaaft van bestaande instrumenten van afgeleid recht die zijn aangenomen op grond van de derde pijler. Gelet op de stilte van niet alleen die bepaling van primair recht, maar ook het VWEU in het algemeen, met betrekking tot uitvoeringsmaatregelen die zijn aangenomen op grond van eerder overgedragen bevoegdheden, acht ik het niet juist een dergelijke verplichting het huidige VWEU in te lezen. Dit geldt des te meer, aangezien zowel artikel 34, lid 2, onder c), EU, als artikel 39 EU, is ingetrokken bij artikel 1, punt 51, van het Verdrag van Lissabon.<sup>35</sup> Bijgevolg vormen uitvoeringsbesluiten die zijn genomen op de dubbele grondslag van derde-pijlerhandelingen en artikel 9 van Protocol nr. 36, in de tussentijd een bijzondere vorm van maatregelen die niet vereisen dat het Parlement bij het aannemen ervan betrokken is.

77. Mijn conclusie luidt derhalve dat de drie vorderingen van het Parlement in de gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13, en zaak C-540/13 ongegrond zijn en moeten worden afgewezen. Gelet op die conclusie behoeft niet te worden ingegaan op het verzoek van beide partijen met betrekking tot de noodzaak de gevolgen van de betwiste besluiten te handhaven totdat zij zijn vervangen door nieuwe handelingen.

#### E – *Kosten*

78. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. In alle drie de zaken heeft de Raad verwijzing van het Parlement in de kosten gevorderd en is het Parlement in het ongelijk gesteld.

79. Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen lidstaten en instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. De Republiek Oostenrijk moet daarom haar eigen kosten dragen in de gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13.

#### IV – **Conclusie**

80. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

— de beroepen van het Parlement in de gevoegde zaken C-317/13 en C-679/13, en in zaak C-540/13 te verwerpen;

35 — Deze opmerking geldt eveneens voor de kwestie van de stemregels (of het ontbreken daarvan) in artikel 18, lid 2, van het VIS-besluit en het vermeende „spill-overeffect” van de stemregels die zijn neergelegd in artikel 34 EU. Zolang de in die bepaling van afgeleid recht voorziene bevoegdheidsverlening van kracht blijft ingevolge artikel 9 van Protocol nr. 16, moet de relevante stemregel, zoals de Raad opmerkt, de regel zijn waarnaar in artikel 16, lid 3, VEU wordt verwezen. Overeenkomstig die bepaling zal de Raad bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten, behalve daar waar de Verdragen anders voorzien. Eveneens moet worden opgemerkt dat op het stemmen bij gekwalificeerde meerderheid specifieke overgangsregels van toepassing zijn. Die regels, die door de Raad werden toegepast met betrekking tot het datumbesluit, zijn neergelegd in Protocol nr. 36.

- het Parlement in de kosten te verwijzen, en
- de Republiek Oostenrijk in haar eigen kosten te verwijzen.