



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 28 oktober 2015¹

Zaak C-263/14

**Europees Parlement
tegen**

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring — Besluit 2014/198/GBVB van de Raad — Operatie ATALANTA — Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Republiek Tanzania — Overdracht van verdachten van piraterij en van in beslag genomen goederen door de door de Unie geleide zeemacht aan Tanzania — Keuze van de juiste rechtsgrondslag — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB, artikel 37 VEU) — Justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking (artikelen 82 en 87 VWEU) — Medezeggenschap van het Europees Parlement bij internationale overeenkomsten die uitsluitend betrekking hebben op het GBVB' (artikel 218, lid 6, VWEU) — Onverwijld en volledige informatie van het Parlement (artikel 218, lid 10, VWEU) — Handhaving van de gevolgen van het besluit”

I – Inleiding

1. Moet de overdracht van een van piraterij verdachte persoon door de Europese Unie aan de Verenigde Republiek Tanzania in de eerste plaats worden beschouwd als een maatregel van buitenlands en veiligheidsbeleid? Of speelt in dat verband het aspect van de internationale samenwerking tussen de justitiële en politieke autoriteiten niet een even belangrijke rol? Dit zijn in wezen de vragen waarop het Hof in de onderhavige zaak een antwoord dient te vinden. Hierbij kan het voortgaan op de weg die het in de zaak C-658/11 heeft ingeslagen.²

2. Net als in die zaak is de achtergrond van de onderhavige zaak de militaire operatie waarmee de Europese Unie nu reeds sinds geruime tijd in de vorm van een door haar geleide zeemacht deelneemt aan de strijd tegen piraterij voor de kust van Somalië. De door de oorlogsschepen van de lidstaten van de Unie aangehouden personen en in beslag genomen goederen worden in veel gevallen met het oog op de strafvervolgning overgedragen aan derde landen in de regio zelf. Teneinde de details van dergelijke overdrachten te regelen, heeft de Unie met de betrokken derde landen internationale overeenkomsten gesloten – in zaak C-685/11 met Mauritius, in de onderhavige zaak met Tanzania.

¹ — Oorspronkelijke taal: Duits.

² — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025).

3. Thans verschilt het Parlement opnieuw van mening met de Raad over de keuze van de materiële rechtsgrondslag voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten. Terwijl de Raad zijn besluit 2014/198/GBVB³ tot goedkeuring van de overeenkomst met Tanzania⁴ *uitsluitend* heeft gebaseerd op de bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), en met name artikel 37 VEU, is het Parlement van mening dat *daarnaast* ook bepalingen inzake de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking, meer bepaald de artikelen 82 en 87 VWEU, in aanmerking hadden moeten worden genomen.

4. Op het eerste gezicht heeft dit alles veel weg van een technische detailkwestie die bleekjes afsteekt tegen de spanning van menig literair piratenverhaal.⁵ Niettemin heeft deze problematiek grote politieke en zelfs constitutionele impact, aangezien het erom gaat de contouren van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid aan te scherpen en het af te bakenen ten opzichte van andere beleidsterreinen van de Unie.⁶ De keuze van de materiële rechtsgrondslag is in belangrijke mate bepalend voor de bevoegdheden van het Europees Parlement. Mocht blijken dat de litigieuze overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het GBVB – waarvan de Raad in casu is uitgegaan – en derhalve alleen maar op basis van artikel 37 VEU kon worden gesloten, dan beschikt het Parlement overeenkomstig artikel 218, lid 6, tweede alinea, eerste zinsdeel, VWEU over geen enkele vorm van medezeggenschap, nog niet eens het recht van raadpleging. Indien echter, zoals door het Parlement wordt bepleit, voor een grondslag had moeten worden gekozen bestaande uit een combinatie van artikel 37 VEU, artikel 82, leden 1 en 2, VWEU en artikel 87, lid 2, VWEU, dan was voor de litigieuze overeenkomst volgens artikel 218, lid 6, tweede alinea, onder a), v), VWEU de goedkeuring van het Parlement vereist geweest. Ook de omvang van de bevoegdheden van de Europese Commissie in de procedure van sluiting van een dergelijke internationale overeenkomst hangt in niet onbelangrijke mate af van de keuze van de rechtsgrondslag.

5. De discussie over de keuze van de juiste rechtsgrondslag vormt dan ook het belangrijkste aspect van het onderhavige beroep tot nietigverklaring dat het Parlement tegen de Raad heeft ingesteld. Daarnaast twisten partijen echter ook over de omvang van de verplichting van de Raad volgens artikel 218, lid 10, VWEU om het Parlement in iedere fase van de procedure van sluiting van een internationale overeenkomst ten volle en onverwijld te informeren.

II – Toepasselijke bepalingen

6. Het rechtskader van de onderhavige zaak wordt gevormd door de artikelen 216 en 218 VWEU, die beide deel uitmaken van titel V („Internationale Overeenkomsten”) van dit Verdrag.

3 — Besluit 2014/198/GBVB van de Raad van 10 maart 2014 betreffende de ondertekening en de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Republiek Tanzania inzake de voorwaarden waaronder piraterijverdachten en in beslag genomen goederen door de door de Europese Unie geleide zeemacht worden overgedragen aan de Verenigde Republiek Tanzania (PB L 108, blz. 1) (hierna ook: „bestreden besluit”).

4 — PB 2014, L 108, blz. 3 (hierna ook: „litigieuze overeenkomst”).

5 — Ik denk hier onder meer aan de verhalen rond de figuur Long John Silver in *Schateiland* (Robert Louis Stevenson) en de *Tratos de Argel* (Miguel de Cervantes), maar ook aan kinderverhalen zoals *Pipi Langkous in Taka Tuka land* (Astrid Lindgren) of *Jim Knoop en de wilde 13* (Michael Ende).

6 — Zo ook advocaat-generaal Bot in zijn conclusie in de zaak Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:41, punten 4 en 5).

7. Artikel 216, lid 1, VWEU geeft een samenvatting van de materiële rechtsgrondslagen waarop de Unie sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon internationale overeenkomsten kan sluiten:

„De Unie kan een overeenkomst met een of meer derde landen of internationale organisaties sluiten wanneer de Verdragen daarin voorzien of wanneer het sluiten van een overeenkomst ofwel nodig is om, in het kader van het beleid van de Unie, een van de in de Verdragen bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, of wanneer daarin bij een juridisch bindende handeling van de Unie is voorzien of wanneer zulks gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.”

8. Artikel 218 VWEU regelt de procedure van onderhandeling over en sluiting van internationale overeenkomsten en bepaalt onder meer het volgende:

„[...]

4. De Raad kan de onderhandelaar richtsnoeren geven en een bijzonder comité aanwijzen; de onderhandelingen moeten in overleg met dat comité worden gevoerd.

5. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit vast waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst en, in voorkomend geval, in afwachting van de inwerkingtreding, tot de voorlopige toepassing ervan.

6. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast.

Tenzij de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, stelt de Raad het besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast:

a) na goedkeuring door het Europees Parlement, in de volgende gevallen:

[...]

v) overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure, of, indien de goedkeuring van het Europees Parlement vereist is, de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is.

In dringende gevallen kunnen het Europees Parlement en de Raad een termijn voor het geven van de goedkeuring overeenkomen.

b) na raadpleging van het Europees Parlement in de overige gevallen. [...]

[...]

10. Het Europees Parlement wordt in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd.

[...]”

9. In materieelrechtelijk opzicht is daarnaast nog artikel 37 VEU relevant, dat deel uitmaakt van titel V, hoofdstuk 2 („Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid”) en daar is opgenomen in deel 1 („Algemene bepalingen”). Dat artikel bepaalt het volgende:

„De Unie kan met één of meer staten of internationale organisaties overeenkomsten sluiten op de gebieden die onder dit hoofdstuk vallen.”

10. Aandacht verdienen bovendien de artikelen 82 en 87 VWEU, die deel uitmaken van titel V („De ruimte van vrijheid, veiligheid en recht”) van dit Verdrag.

11. Artikel 82 VWEU heeft betrekking op de justitiële samenwerking in strafzaken. Volgens lid 1, tweede alinea, van die bepaling kunnen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure „maatregelen” vaststellen die onder meer ertoe strekken

- „de opleiding van magistraten en justitieel personeel te ondersteunen” [onder c)], en
- „in het kader van strafvervolgning en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen” [onder d)].

12. Artikel 82, lid 2, tweede alinea, VWEU biedt het Parlement en de Raad bovendien de mogelijkheid om in de gewone wetgevingsprocedure bij richtlijnen minimumvoorschriften voor strafzaken vast te stellen, betreffende onder andere

- de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijs tussen de lidstaten [onder a)], en
- de rechten van personen in de strafvordering [onder b)].

13. Artikel 87 VWEU heeft betrekking op de politieke samenwerking. Volgens lid 2, onder a), van die bepaling kunnen het Parlement en de Raad met het oog op de ontwikkeling van die samenwerking in de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vaststellen voor de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie.

III – Achtergrond van de zaak

14. In verband met de toename van de gevallen van piraterij voor de Somalische kust besloot de Raad eind 2008 in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie tot een Gemeenschappelijk Optreden⁷, waarmee een gemeenschappelijke militaire operatie – „ATALANTA” gedoopt – werd gelanceerd. In het kader van die operatie werd een door de Unie geleide zeemacht (EUNAVFOR) in het leven geroepen teneinde voor de Somalische kust varende schepen te beschermen en bij te dragen tot het ontmoedigen, voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende overvallen voor die kust.

7 — Gemeenschappelijk Optreden 2008/851/GBVB van de Raad van 10 november 2008 inzake de militaire operatie van de Europese Unie teneinde bij te dragen tot het ontmoedigen, het voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende overvallen voor de Somalische kust (PB L 301, blz. 33), zoals gewijzigd bij Gemeenschappelijk Optreden 2010/766/GBVB (PB L 327, blz. 49) en Gemeenschappelijk Optreden 2012/174/GBVB (PB L 89, blz. 69) (hierna: „Gemeenschappelijk Optreden”).

15. Blijkens artikel 1, lid 1, van het Gemeenschappelijk Optreden ondersteunt de Unie met de destijds op basis van artikel 14 EU, artikel 25, lid 3, EU en artikel 28, lid 3, EU vastgestelde militaire operatie de Resoluties 1814, 1816, 1838, 1846 en 1851 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties uit het jaar 2008.⁸ Bovendien wordt verwezen naar de artikelen 100 e.v. van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties.⁹

16. EUNAVFOR kan volgens artikel 2, onder e), van het Gemeenschappelijk Optreden „personen die ervan worden verdacht daden van piraterij of gewapende roofovervallen als bedoeld in de artikelen 101 en 103 van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties te willen begaan, te begaan of te hebben begaan in de zone waar zij aanwezig is, aanhouden, gevangennemen en overdragen, en beslag leggen op de schepen van de piraten of gewapende roofovervallers, of op de schepen die zijn aangehouden na een daad van piraterij of gewapende roofoverval en die in handen van piraten of roofovervallers zijn, alsmede op de goederen aan boord”.

17. Volgens artikel 10, lid 3, eerste volzin, van het Gemeenschappelijk Optreden worden de „nadere regelingen wat betreft de deelname van derde staten [...] vastgelegd in overeenkomsten die volgens de procedure van artikel 37 [VEU] worden gesloten”. Voorts bepaalt artikel 10, lid 6, van het Gemeenschappelijk Optreden:

„De voorwaarden voor de overdracht van arrestanten naar een derde Staat die aan de operatie deelneemt, worden vastgesteld bij de sluiting of uitvoering van de in lid 3 genoemde deelnemingsovereenkomsten.”

18. Hierop voortbordurend stelt artikel 12 van het Gemeenschappelijk Optreden algemene voorwaarden vast waaronder EUNAVFOR de aangehouden personen aan de lidstaten van de Europese Unie of derde landen overdraagt, voor zover de lidstaat of de derde staat waarvan het betrokken schip van de EUNAVFOR de vlag voert, zijn rechtsmacht niet kan of wil uitoefenen. Gestreefd wordt naar strafvervolging met eerbiediging van bepaalde minimumnormen. Volgens artikel 12, lid 3, van het Gemeenschappelijk Optreden kunnen personen slechts „aan een derde staat worden overgedragen, indien de voorwaarden voor de overdracht [...] met die derde staat zijn vastgesteld overeenkomstig het toepasselijk internationaal recht, daaronder begrepen het internationaal recht inzake de mensenrechten, om in het bijzonder te waarborgen dat niemand wordt onderworpen aan de doodstraf, aan marteling of andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen”.

19. Tegen deze achtergrond heeft de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid op basis van een machtiging van de Raad van 22 maart 2010 onderhandelingen gevoerd met Tanzania over de litigieuze overeenkomst inzake de voorwaarden waaronder piraterijverdachten en in beslag genomen goederen door de door de Europese Unie geleide zeemacht kunnen worden overgedragen aan Tanzania.¹⁰

20. Met het bestreden besluit, dat gebaseerd is op artikel 37 VEU als enige materiële rechtsgrondslag en op artikel 218, leden 5 en 6, VWEU als formele rechtsgrondslag¹¹, heeft de Raad namens de Unie, zonder goedkeuring of raadpleging van het Parlement, de voornoemde overeenkomst goedgekeurd en ingestemd met de ondertekening ervan. De ondertekening vond vervolgens plaats op 1 april 2014.

8 — Verdrag betreffende de Europese Unie in de versie van het Verdrag van Nice.

9 — Het VN-Zerechtverdrag, waarbij de Europese Unie en al haar lidstaten partij zijn, is op 10 december 1982 in Montego Bay ondertekend. Volgens artikel 100 van het Zeerechtverdrag werken alle staten zo nauw mogelijk samen ter bestrijding van piraterij op volle zee of op elke andere plek die niet onder de soevereiniteit van een staat valt. Artikel 105 bepaalt dat schepen en luchtvaartuigen van piraten mogen worden opgebracht en dat personen en goederen die zich aan boord daarvan bevinden, mogen worden aangehouden resp. in beslag genomen. Die bepaling geeft bovendien ruimte voor de oplegging van strafmaatregelen door de rechterlijke instanties van de staat die een piratenschip of -luchtvaartuig heeft opgebracht. Artikel 107 van het Zeerechtverdrag regelt ten slotte welke schepen en luchtvaartuigen van de staten bevoegd zijn om schepen en luchtvaartuigen wegens piraterij op te brengen.

10 — Tegelijkertijd werden onderhandelingen geopend met Mauritius, Mozambique, Zuid-Afrika en Oeganda.

11 — Zie de eerste aanhaling in de preambule van het bestreden besluit.

21. Het Parlement is van opvatting dat voor het bestreden besluit naast artikel 37 VEU ook de artikelen 82 en 87 VWEU als bijkomende materiële rechtsgrondslagen in aanmerking hadden moeten worden genomen, zodat voor het besluit volgens artikel 218, lid 6, onder a), punt v), VWEU ook de goedkeuring van het Parlement vereist was geweest.

22. Wat de informatie van het Parlement betreft, heeft de Raad die instelling bij schrijven van 22 maart 2010 in kennis gesteld van de door hem verleende machtiging tot het voeren van onderhandelingen over een overeenkomst in de zin van artikel 37 VEU. Over het verdere verloop van de onderhandelingen heeft de Raad het Parlement niet op de hoogte gehouden. Pas na afronding van de procedure deelde de Raad het Parlement bij schrijven van 19 maart 2014 mee dat hij de litigieuze overeenkomst had goedgekeurd en had ingestemd met de ondertekening ervan, echter zonder het Parlement op de hoogte te stellen van de tekst van het bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst. Het Parlement kon pas kennis nemen van de inhoud van het besluit en de overeenkomst nadat deze op 11 april 2014 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* waren bekendgemaakt.

23. Volgens het Parlement is de Raad derhalve de krachtens artikel 218, lid 10, VWEU op hem rustende verplichting niet nagekomen om de volksvertegenwoordiging onverwijld en ten volle te informeren.

IV – Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

24. Bij schrijven van 28 mei 2014 heeft het Parlement krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU het onderhavige beroep tot nietigverklaring ingesteld.

25. De president van het Hof heeft overeenkomstig artikel 131, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de Europese Commissie toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van het Parlement, en de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegestaan te interveniëren ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

26. Het Parlement, ondersteund door de Commissie, verzoekt het Hof,

- besluit 2014/198/GBVB van de Raad van 10 maart 2014 nietig te verklaren,
- de gevolgen van besluit 2014/198/GBVB te handhaven totdat het is vervangen, en
- de Raad te verwijzen in de kosten.

27. De Raad verzoekt het Hof, eveneens ondersteund door zijn interveniënten, het beroep ongegrond te verklaren. Bovendien verzoekt de Raad, evenals de Tsjechische Republiek, om verwijzing van het Parlement in de kosten.

28. Voor het geval dat het bestreden besluit nietig wordt verklaard, verzoekt de Raad het Hof de gevolgen ervan te handhaven,

- ofwel tot het tijdstip waarop het besluit wordt vervangen, mocht dit worden nietig verklaard wegens de keuze van een onjuiste rechtsgrondslag overeenkomstig het eerste middel,
- ofwel voor onbepaalde tijd, voor zover de nietigverklaring alleen maar gebaseerd is op de vaststelling van ontoereikende informatie van het Parlement in de zin van het tweede middel.

29. Ook Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk verzoeken uitdrukkelijk om handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit in het geval van nietigverklaring ervan.¹² Terwijl Tsjechië het Hof in dat verband eenvoudig verzoekt, gebruik te maken van zijn bevoegdheid volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU, verzoekt het Verenigd Koninkrijk het Hof dezelfde benadering te volgen als in zijn arrest in de zaak C-658/11.

30. Voor het Hof heeft na de schriftelijke behandeling¹³ op 22 september 2015 de mondelinge behandeling plaatsgevonden.

V – De relevante bepalingen van de litigieuze overeenkomst

31. De litigieuze overeenkomst regelt volgens artikel 1 ervan de voorwaarden en nadere bepalingen voor de overdracht aan Tanzania van door EUNAVFOR wegens verdenking van piraterij vastgehouden personen en in verband daarmee in beslag genomen goederen. Tevens bevat de overeenkomst de voorwaarden voor de behandeling van de betrokken personen na de overdracht.

32. In artikel 3, lid 1, tweede volzin, van de overeenkomst is vastgelegd dat Tanzania per geval bepaalt of het instemt met een door EUNAVFOR voorgestelde overdracht en daarbij rekening houdt met alle ter zake doende omstandigheden, met inbegrip van de plaats waar de gebeurtenis heeft plaatsgevonden.

33. Volgens de artikelen 3, lid 3, en 4, lid 1, van de overeenkomst behandelen de partijen de overgedragen personen zowel voor als na de overdracht humaan en overeenkomstig de internationale mensenrechtenverplichtingen, zoals het verbod op foltering en wrede, onmenselijke en ontterende behandeling of bestraffing en het verbod op onrechtmatige hechtenis. Tevens dienen zij te voldoen aan de verplichting om te zorgen voor een eerlijk proces. Uit artikel 4, lid 1, tweede zinsnede, van de overeenkomst volgt bovendien dat overgedragen personen op passende wijze moeten worden gehuisvest en gevoed, toegang moeten krijgen tot medische verzorging en in staat moeten worden gesteld hun godsdienstige plichten te vervullen.

34. Verdere rechten van overgedragen personen vloeien voort uit artikel 4, leden 2 tot en met 7, van de overeenkomst, met name het recht op een eerlijk proces en het recht om binnen een redelijke termijn te worden berecht of in vrijheid te worden gesteld.

35. Artikel 5 van de overeenkomst bepaalt dat een overgedragen persoon nooit kan worden gestraft voor een misdrijf waarop een maximumstraf staat die zwaarder is dan levenslange gevangenisstraf.

36. Artikel 6 van de overeenkomst regelt de documentatieverplichtingen van EUNAVFOR in verband met de betrokken personen en goederen en de wijze waarop die documentatie aan de autoriteiten van Tanzania moet worden overgedragen.

37. Artikel 7 van de overeenkomst heeft betrekking op de verplichting van de Unie en EUNAVFOR om de instructie en de vervolging van de overgedragen personen door de justitie van Tanzania te faciliteren.

12 — Het Koninkrijk Zweden verzoekt weliswaar niet uitdrukkelijk om handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit, maar uit zijn opmerkingen valt op te maken dat het het desbetreffende verzoek van de Raad steunt.

13 — De meeste partijen gaan in hun memories in op beide middelen, terwijl de Tsjechische Republiek alleen maar het tweede middel bespreekt en het Koninkrijk Zweden en de Commissie zich op het eerste middel concentreren.

38. Relevant is ten slotte nog de preambule van de overeenkomst, waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar het Gemeenschappelijk Optreden. Bovendien wordt in de preambule verwezen naar verschillende volkenrechtelijke instrumenten, met name de relevante resoluties van de Veiligheidsraad en het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties.

VI – Juridische beoordeling

39. Het beroep tot nietigverklaring van het Parlement is gebaseerd op twee middelen. Het eerste heeft betrekking op de keuze van de juiste rechtsgrondslag voor het bestreden besluit (zie deel B van deze conclusie), het tweede op de verplichting van de Raad om het Parlement in iedere fase van de procedure van sluiting van een internationale overeenkomst ten volle en onverwijld te informeren (zie deel C van deze conclusie).

40. Voordat ik inhoudelijk op die twee middelen inga, zal ik kort aandacht besteden aan de rechtsmacht van het Hof met betrekking tot de onderhavige procedure (zie het thans volgende deel A van deze conclusie).

A – Rechtsmacht van het Hof

41. In beginsel bestrijkt de rechtsmacht van het Hof van Justitie van de Europese Unie sinds het Verdrag van Lissabon alle gebieden van het Unierecht, waarbij de Unierechters tot taak hebben alle bepalingen van Unierecht uit te leggen en toe te zien op de wettigheid van alle handelingen van de instellingen, organen en andere diensten van de Unie (artikel 19, lid 1, eerste alinea, VEU, artikel 263, eerste alinea, VWEU en artikel 267, eerste alinea, VWEU).

42. In afwijking van dat beginsel is het Hof van Justitie van de Europese Unie niet bevoegd ten aanzien van de primairrechtelijke bepalingen inzake het GBVB, noch ten aanzien van de op basis van die bepalingen vastgestelde handelingen (zie artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU juncto artikel 275, eerste alinea, VWEU). Hierop maakt artikel 275, tweede alinea, VWEU echter wederom een uitzondering, waar het bepaalt dat de Unierechters onder meer bevoegd zijn toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU.

43. Juist op die uitzondering op de afwijking haakt het eerste middel van het Parlement in, dat betrekking heeft op de keuze van de juiste rechtsgrondslag. Hoewel het Parlement helaas nergens uitdrukkelijk verwijst naar artikel 40 VEU, doelt het inhoudelijk toch duidelijk op de daarin geregelde problematiek van de afbakening tussen het GBVB, enerzijds, en de „gecommunautariseerde” beleidsterreinen, anderzijds. Mocht de Raad het bestreden besluit, zoals het Parlement argumenteert, ten onrechte alleen maar op het GBVB hebben gebaseerd zonder daarnaast ook de bepalingen inzake justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking in aanmerking te nemen, dan zou hij inbreuk hebben gemaakt op de bevoegdheden van de andere instellingen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, hetgeen uit hoofde van artikel 40, lid 1, VEU verboden is en volgens artikel 275, tweede alinea, VWEU door het Hof kan worden getoetst.

44. Het tweede middel van het Parlement heeft betrekking op de algemene informatieverplichting van artikel 218, lid 10, VWEU. Het gaat hierbij om een bepaling die – zoals het Hof reeds heeft vastgesteld in zaak C-658/11¹⁴ – als zodanig *niet* behoort tot de primairrechtelijke bepalingen inzake het GBVB in titel V, hoofdstuk 2, VEU, maar gezien de algemene strekking ervan moet worden toegepast op alle procedures van de Unie tot sluiting van internationale overeenkomsten. Die bepaling valt dan ook *niet* onder de beperking van de rechtsmacht van het Hof, die ten aanzien van het GBVB is neergelegd in artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU juncto artikel 275, eerste alinea, VWEU.

45. De Tsjechische Republiek appelleert in casu aan het Hof, zijn uitspraak in het arrest C-658/11 inzake artikel 218, lid 10, VWEU te herzien en eventueel te nuanceren.

46. Anders dan de Tsjechische Republiek meent, kan uit artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU juncto artikel 275, eerste alinea, VWEU echter op geen enkele wijze worden afgeleid dat het Hof ten aanzien van een op artikel 218, lid 10, VWEU gebaseerd beroep slechts een beperkte bevoegdheid zou genieten, in de zin dat het zich ertoe zou moeten beperken een schending van de verplichting tot informatieverstrekking aan het Parlement alleen maar *vast te stellen*, zonder het bestreden besluit te kunnen *nietig verklaren*.

47. Het Hof is ofwel bevoegd of niet. Uitzonderingen op zijn bevoegdheid moeten uitdrukkelijk zijn vastgelegd en restrictief worden uitgelegd. Dat er gradaties in de bevoegdheden van de Unierechters met betrekking tot de behandeling van beroepen tot nietigverklaring uit hoofde van artikel 40 VEU of artikel 218, lid 10, VWEU zouden bestaan, volgt noch uit artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU noch uit artikel 275, eerste alinea, VWEU.¹⁵

48. Afgezien daarvan zou een declaratoire uitspraak, wat de Tsjechische Republiek kennelijk voor ogen staat, onverenigbaar zijn met het wezen van een beroep tot nietigverklaring. Dat zou haaks staan op artikel 264 VWEU, dat de rechtsgevolgen van een geslaagd beroep regelt en uitdrukking geeft aan het cassatiekarakter van het beroep tot nietigverklaring. Noch artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU, noch artikel 275, eerste alinea, VWEU bevat ook maar de minste aanwijzing voor een beperking van artikel 264 VWEU.

49. Dit betekent dat het Hof ten aanzien van het onderhavige beroep volledige rechtsmacht bezit, die ook de bevoegdheid omvat om het bestreden besluit eventueel nietig te verklaren.¹⁶

B – Keuze van de juiste rechtsgrondslag (eerste middel)

50. Met zijn eerste middel, dat de kern van de onderhavige procedure vormt, plaatst het Parlement vraagtekens bij de door de Raad gekozen rechtsgrondslag voor het bestreden besluit.

51. Volgens het Parlement heeft de Raad blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het besluit uitsluitend te baseren op het GBVB, meer bepaald artikel 37 VEU. Het is van mening dat de artikelen 82 en 87 VWEU, dat wil zeggen twee bepalingen op het vlak van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking, als bijkomende rechtsgrondslagen in aanmerking hadden moeten worden genomen. Het Parlement pleit dus in wezen voor een dubbele materiële rechtsgrondslag, die bevoegdheden uit hoofde van het GBVB verbindt met bevoegdheden op het vlak

14 — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punten 72 en 73), zie bij wijze van aanvulling ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in die zaak (EU:C:2014:41, punten 137 en 138).

15 — Uitsluitend met betrekking tot het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen is de bevoegdheid van het Hof volgens de tweede variant van artikel 275, tweede alinea, VWEU uitdrukkelijk beperkt tot beroepen krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU.

16 — Zo ook arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, in het bijzonder punt 87).

van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Mocht het niet mogelijk zijn rechtsgrondslagen uit die twee beleidsterreinen met elkaar te combineren omdat de betrokken procedures niet met elkaar verenigbaar zijn, acht het Parlement, zoals het ter terechtzitting heeft verduidelijkt, uitsluitend de artikelen 82 en 87 VWEU relevant.¹⁷

Opmerking vooraf

52. In de rechtspraak is reeds uitgemaakt dat een handeling van de Unie – ook een besluit tot goedkeuring van een internationale overeenkomst¹⁸ – een dubbele materiële rechtsgrondslag kan hebben. Dit is altijd dan noodzakelijk wanneer blijkt dat een maatregel tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, zodat verschillende bepalingen van het Verdrag op gelijke voet toepasselijk zijn.¹⁹

53. In tegenstelling tot de opvatting van de Raad en zijn interveniënten heeft het Hof de mogelijkheid van een dergelijke dubbele rechtsgrondslag voor een geval als het onderhavige nog geenszins van de hand gewezen. In het bijzonder heeft het arrest in zaak C-658/11 nog geen precedent in dit opzicht geschapen.

54. Het is een feit dat voornoemd arrest betrekking had op een internationale overeenkomst – met Mauritius – waarvan de inhoud op wezenlijke punten vergelijkbaar was met die van de thans litigieuze overeenkomst. Het Hof is in die zaak echter niet toegekomen aan het vraagstuk van de juiste rechtsgrondslag omdat het Parlement in zijn beroep in die zaak – anders dan in casu – geen twijfels uitte omtrent de toepasselijkheid van artikel 37 VEU als enige rechtsgrondslag en zelfs erkende dat de goedkeuring van de overeenkomst EU/Mauritius „rechtsgeldig op uitsluitend artikel 37 VEU kon worden gebaseerd, onder uitsluiting van elke andere rechtsgrondslag”.²⁰ Het Hof heeft zich dan ook in zaak C-658/11, uitgaande van de destijds door het Parlement aangevoerde grieven, geconcentreerd op de uitlegging van de specifieke procedureregels van artikel 218, lid 6, tweede alinea, eerste zinsdeel, VWEU.

55. Zelfs indien men in de lijn van de argumentatie van de Raad en zijn interveniënten zou veronderstellen dat het Hof zich in zaak C-658/11 althans impliciet ook heeft uitgesproken over het vraagstuk van de juiste rechtsgrondslag²¹, dan nog zou daarmee in de onderhavige zaak geen definitieve beoordeling van de door het Parlement aangevoerde grief mogelijk zijn. Voor de toetsing van de grondslag van het in casu bestreden besluit is het namelijk niet relevant welke rechtsgrondslag is gekozen voor de vaststelling van andere Uniehandelingen met, in voorkomend geval, soortgelijke kenmerken – dit is vaste rechtspraak.²²

56. Dat betekent dat in het onderhavige geval de keuze van de materiële rechtsgrondslag van het bestreden besluit – met inbegrip van de mogelijkheid om dat besluit in voorkomend geval op een dubbele rechtsgrondslag te baseren – aan een afzonderlijke beoordeling moet worden onderworpen.

17 — De Commissie gaat nog een stap verder waar zij stelt dat het bestreden besluit uitsluitend binnen de werkingssfeer van de justitiële samenwerking in strafzaken valt, zodat in haar visie alleen maar artikel 82 VWEU als bevoegdheidsnorm in aanmerking komt.

18 — Zie met name arresten Commissie/Raad (C-94/03, EU:C:2006:2, punten 55 en 56) en Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 35).

19 — Arresten Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472, punten 43 en 44), Commissie/Raad (C-377/12, EU:C:2014:1903, punt 34) en Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 43).

20 — Aldus de overwegingen van het Hof aangaande de argumenten van het Parlement in het arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punten 44 en 45).

21 — De Raad en zijn interveniënten verwijzen in dit verband in het bijzonder naar de punten 58, 59 en 62 van het arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025).

22 — Arresten Commissie/Raad (C-94/03, EU:C:2006:2, punt 50), Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 48) en Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 36); zie ook arrest Verenigd Koninkrijk/Raad (C-431/11, EU:C:2013:589, punt 66).

57. Het is geenszins uitgesloten dat voor het externe optreden van de Unie gebruikt wordt gemaakt van rechtsgrondslagen die niet tot het GBVB behoren, zoals in casu door het Parlement en de Commissie wordt bepleit. Artikel 21, lid 3, VEU erkent bijvoorbeeld uitdrukkelijk dat naast het GBVB ook andere beleidsterreinen van de Unie „externe aspecten” kunnen hebben. Het is daarom principieel wel degelijk denkbaar dat voor de goedkeuring van een internationale overeenkomst van de Unie gebruik wordt gemaakt van bevoegdheden op het vlak van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht of dat de overeenkomst op een dubbele rechtsgrondslag wordt gebaseerd doordat dergelijke bevoegdheden mede in aanmerking worden genomen.

58. Hieraan doet niet af dat in de primairrechtelijke bepalingen inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – meer specifiek de in casu relevante hoofdstukken van het VWEU inzake justitiële samenwerking in strafzaken en politieële samenwerking – uitdrukkelijke bevoegdheidsnormen voor extern optreden ontbreken.²³ Zoals bekend kunnen externe bevoegdheden voor de instellingen van de Unie onder bepaalde omstandigheden ook impliciet ontstaan. Oorspronkelijk werden dergelijke bevoegdheden overeenkomstig de zogenoemde AETR-doctrine afgeleid uit de bestaande bevoegdheden voor intern optreden.²⁴ Tegenwoordig zijn dergelijke externe bevoegdheden bij wege van artikel 216, lid 1, VWEU zelfs uitdrukkelijk in de Verdragen verankerd. Indien men thans gebruik wil maken van de AETR-doctrine, moet dus in de betrokken Uniehandeling ook artikel 216, lid 1, VWEU uitdrukkelijk worden vermeld.²⁵

59. De vraag of in casu ook gebruik had moeten worden gemaakt van rechtsgrondslagen op het vlak van de justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 82 VWEU) en de politieële samenwerking (artikel 87 VWEU), moet volgens vaste rechtspraak worden beoordeeld aan de hand van objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waartoe met name het doel en de inhoud²⁶, maar ook de context²⁷ van het bestreden besluit behoren.

Onvoldoende verband met de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

60. Uitsluitend afgaande op de inhoud van de litigieuze overeenkomst moet worden erkend dat het Parlement en de Commissie terecht stellen dat deze tal van regelingen bevat die typerend zijn voor de grensoverschrijdende justitiële samenwerking in strafzaken en de grensoverschrijdende politieële samenwerking. Het gaat immers om de overdracht van personen en goederen met het oog op de strafvervolging²⁸ en om de rechten van de betrokkenen waar het gaat om een menswaardige behandeling die verenigbaar is met de rechtsstatelijke normen.²⁹ Voorts is in de overeenkomst geregeld welke documentatie- en mededelingsplichten voor de Unie en EUNAVFOR gelden³⁰ en op welke wijze zij de bevoegde Tanzaniaanse autoriteiten bijstaan bij hun instructie en de strafvervolging van de overgedragen personen³¹.

23 — Een uitzondering vormt het – in casu niet relevante – artikel 79, lid 3, VWEU, dat een uitdrukkelijke rechtsgrondslag bevat voor het sluiten van overeenkomsten inzake de overname van illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijvende onderdanen van derde landen door hun land van oorsprong of herkomst.

24 — De AETR-doctrine vloeit voort uit het arrest Commissie/Raad („AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, punten 15-19); een meer recente samenvatting is bijvoorbeeld te vinden in advies 1/03 (EU:C:2006:81, punten 114-133).

25 — Zie mijn conclusie in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2114, punt 104); in die zin reeds eerder mijn conclusie in de zaak Verenigd Koninkrijk/Raad (C-431/11, EU:C:2013:187, punten 64-70).

26 — Arresten Commissie/Raad (C-300/89, EU:C:1991:244, punt 10), Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472, punt 42) en Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 35).

27 — Arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (C-431/11, EU:C:2013:589, punt 48), Verenigd Koninkrijk/Raad (C-656/11, EU:C:2014:97, punt 50) en Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punt 38).

28 — Artikel 3, leden 1 en 2, van de litigieuze overeenkomst.

29 — Artikel 3, lid 3, artikel 4 en artikel 5 van de litigieuze overeenkomst.

30 — Artikel 6 van de litigieuze overeenkomst.

31 — Artikel 7 van de litigieuze overeenkomst.

61. Zo gezien bestaat er ongetwijfeld een zekere verwantschap tussen de inhoud van de litigieuze overeenkomst en de vraagstukken die binnen de werkings sfeer van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vallen. Dit geldt met name voor de samenwerking tussen autoriteiten in het kader van de strafvervolging [artikel 82, lid 1, tweede alinea, onder d), VWEU], de verzameling, opslag, verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie [artikel 87, lid 2, onder a), VWEU], de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijs [artikel 82, lid 2, tweede alinea, onder a), VWEU], de rechten van personen in de strafvordering [artikel 82, lid 2, tweede alinea, onder b), VWEU] en de opleiding van het personeel van de bevoegde instanties [artikel 82, lid 1, tweede alinea, onder c), VWEU].

62. Het zou echter te vroeg zijn om alleen op grond van die inhoudelijke verwantschap te concluderen dat de artikelen 82 en 87 VWEU hier per se als bijkomende rechtsgrondslagen voor het bestreden besluit hadden moeten worden gebruikt. Want niet in alle gevallen waarin maatregelen worden vastgesteld die in zeker opzicht verband houden met de vraagstukken op het vlak van de justitiële samenwerking in strafzaken of de politieke samenwerking, zijn noodzakelijkerwijs de bepalingen inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht sedes materiae.³²

63. Doorslaggevend is, zoals de Raad en het Koninkrijk Zweden geheel terecht hebben benadrukt, dat de relevante artikelen 82 en 87 VWEU enkel betrekking hebben op de samenwerking *binnen de Unie*. Dit blijkt om te beginnen reeds uit de tekst van de twee artikelen³³, maar volgt ook uit het concept van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht dat door die bepalingen moet worden verwezenlijkt: het is *de Unie* die *haar burgers* een dergelijke ruimte biedt en het is *de Unie* die die ruimte *vormt* (artikel 67, lid 1, VWEU), waarbij de nadruk ligt op een *ruimte zonder binnengrenzen* (artikel 3, lid 2, VEU en artikel 67, lid 2, VWEU).

64. Het bestreden besluit – of de litigieuze overeenkomst die wordt goedgekeurd – heeft daarentegen juist geen betrekking op de justitiële of politieke samenwerking binnen de Unie. Ook leidt het niet tot een aantasting of een wijziging van die samenwerking in de zin van de laatste variant van artikel 216, lid 1, VWEU. Integendeel, de strafrechtelijke bevoegdheid van de lidstaten voor internationale misdrijven zoals piraterij wordt door de overeenkomst, in tegenstelling tot de argumentatie van het Parlement en de Commissie, geheel niet geraakt. In de overeenkomst gaat het enkel en alleen om de samenwerking met de autoriteiten van Tanzania, een derde land, en dat alleen maar voor het geval dat de autoriteiten van de lidstaten de strafvervolging niet zelf op zich nemen.³⁴

65. Er zijn zeker gevallen denkbaar waarin ook de samenwerking met een derde land kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnen de Unie (zie de tweede variant van artikel 216, lid 1, VWEU), waardoor aan die ruimte in de laatste zin van het woord een „externe dimensie” wordt verleend. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het betrekken van Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland bij de Schengenruimte of aan het Verdrag van Lugano betreffende de versterking van de justitiële samenwerking met sommige van die landen ten aanzien van bepaalde aspecten van het civiel recht. In het geval van de samenwerking met Tanzania, waarvoor het bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst de juridische grondslagen hebben gelegd, kan echter niet worden aangenomen dat het externe optreden van de Unie dergelijke gevolgen voor de interne dimensie van de Unie zal hebben.

32 — Zie in dat verband arrest Commissie/Parlement en Raad (C-43/12, EU:C:2014:298, punten 45-50); in dezelfde zin – met betrekking tot de bepaling van de rechten van onderdanen van derde landen binnen de Unie – arresten Verenigd Koninkrijk/Raad (C-431/11, EU:C:2013:589, punten 62-67) en Verenigd Koninkrijk/Raad (C-81/13, EU:C:2014:2449, punten 40-46).

33 — Daar is sprake van „justitiële samenwerking in strafzaken *in de Unie*” (artikel 82, lid 1, VWEU) en van „politieke samenwerking waarbij alle bevoegde autoriteiten *van de lidstaten* betrokken zijn” (artikel 87, lid 1, VWEU); cursivering van mij.

34 — Artikel 12, lid 1, tweede gedachtestreepje, van het Gemeenschappelijk Optreden.

66. De samenwerking tussen de Unie en Tanzania heeft uitsluitend tot doel de *internationale veiligheid* buiten de Unie te bevorderen: wanneer van piraterij verdachte personen op doeltreffende wijze en volgens rechtsstatelijke beginselen strafrechtelijk worden vervolgd, wordt op belangrijke wijze bijgedragen aan een doeltreffende en duurzame bestrijding van piraterij op de wereldzeeën en zodoende aan een verbetering van de veiligheidssituatie op de hele wereld.

67. Niet duidelijk is daarentegen in hoeverre een en ander specifiek verband zou houden met de *veiligheid binnen de Europese Unie* of met de nationale veiligheid van haar lidstaten. Een dergelijk verband, indien het bestaat, zou hooguit van zeer indirecte aard zijn. Het doel van de samenwerking met Tanzania is immers niet de bestrijding en strafvervolgning van piraterij voor de kusten van Europa, maar veel verder weg, voor de kust van Somalië bij de Hoorn van Afrika.

68. Een Unie-interne dimensie kan evenmin worden gezien in het enkele feit dat de piraterijverdachten die door EUNAVFOR aan de Tanzaniaanse autoriteiten worden overgedragen, zich tijdelijk aan boord van oorlogsschepen van lidstaten van de Unie bevinden en daar worden vastgehouden. Alhoewel de betrokkenen daardoor tijdelijk onder de rechtsmacht van de lidstaten vallen en daarom ook in het genot van unierechtelijke garanties – met name die van het Handvest van de grondrechten – kunnen komen³⁵, betekent dit nog niet dat zij zich op het grondgebied van de Unie en dus binnen de geografische werkingssfeer van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht bevinden.

69. Om dezelfde reden is de onderhavige zaak overigens ook niet vergelijkbaar met de situatie van een overnameovereenkomst in de zin van artikel 79, lid 3, VWEU. In een dergelijke overeenkomst gaat het namelijk – anders dan in casu – juist om de overdracht van illegaal *op het grondgebied* van de Unie verblijvende personen aan derde landen.

Verankering van de litigieuze overeenkomst in het GBVB

70. Per saldo maakt de samenwerking met Tanzania deel uit van een context die zuiver het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie betreft. Het gaat om een „missie buiten het grondgebied van de Unie”, gericht op „versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties”, hetgeen de Unie zich in het kader van het GBVB, meer bepaald in het kader van haar gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, ten doel heeft gesteld (artikel 42, lid 1, tweede volzin, VEU en artikel 43, lid 1, VEU).

71. De litigieuze overeenkomst heeft blijkens haar preambule en de considerans van het bestreden besluit tot doel, meerdere resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ten uitvoer te leggen. Zij concretiseert de juridische voorwaarden voor de activiteiten van EUNAVFOR in het kader van de „Operatie ATALANTA”³⁶, een gemeenschappelijk militair optreden binnen de materiële werkingssfeer van het GBVB.

72. Het feit dat de litigieuze overeenkomst als randvoorwaarde voor de samenwerking met Tanzania ook bepaalt dat de aangehouden personen menswaardig moeten worden behandeld en dat bepaalde rechtsstatelijke beginselen moeten worden nageleefd, belet geenszins om haar tot het GBVB te rekenen. De rechtsstatelijke normen en de bescherming van de mensenrechten behoren namelijk algemeen tot de beginselen van het externe optreden van de Unie, die niet uitsluitend, maar ook in het kader van het GBVB moeten worden geëerbiedigd en verwezenlijkt [artikel 21, lid 1, eerste alinea, lid 2, onder b), en lid 3, VEU]³⁷.

35 — Zie in die zin de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, met name de arresten van 4 december 2014, *Samatar e.a./Frankrijk* (zaak nr. 17110/10 e.a., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD001711010, punten 41-59) en *Hassan e.a./Frankrijk* (zaak nr. 46695/10 e.a., ECLI:CE:ECHR:2014:1204JUD004669510, punten 60-72 en 86-104), beide betrekking hebbend op artikel 5 EVRM.

36 — Zie met name de artikelen 10, lid 6, en 12, lid 3, van het Gemeenschappelijk Optreden.

37 — In soortgelijke zin de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak *Parlement/Raad* (C-130/10, EU:C:2012:50, punt 64), met betrekking tot de doelstellingen van handhaving van de wereldvrede en de internationale veiligheid.

73. In het licht van het voorgaande stel ik derhalve vast dat de Raad terecht het GBVB, meer bepaald artikel 37 VEU, als enige rechtsgrondslag heeft gekozen voor het bestreden besluit.³⁸ Het eerste middel van het Parlement is derhalve ongegrond.

C – Informatie van het Parlement (tweede middel)

74. Met het tweede middel stelt het Parlement niet in iedere fase van de procedure tot sluiting van de litigieuze overeenkomst onverwijld en ten volle te zijn geïnformeerd, hetgeen in strijd is met artikel 218, lid 10, VWEU

75. Zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, is artikel 218, lid 10, VWEU van toepassing op alle internationale overeenkomsten van de Unie, dat wil zeggen ook op overeenkomsten die – zoals de litigieuze overeenkomst – uitsluitend betrekking hebben op het GBVB.³⁹ Grote onenigheid bestaat er echter nog steeds over de omvang van de uit die bepaling voortvloeiende verplichtingen van de Raad jegens het Parlement.

Algemene opmerkingen

76. De in artikel 218, lid 10, VWEU gebruikte formuleringen duiden op een zeer verstrekkende informatieplicht van de Raad: het Parlement dient „onverwijld”, „ten volle” en „in iedere fase van de procedure” te worden geïnformeerd. Dit is de afspiegeling van een democratisch grondbeginsel dat geldt voor ieder besluitvormingsproces op het niveau van de Unie⁴⁰ (zie artikel 2 VEU), ook op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid.

77. Anders dan advocaat-generaal Bot⁴¹ en sommige partijen in de onderhavige zaak, ben ik uitdrukkelijk niet van opvatting dat met betrekking tot de informatie van het Parlement krachtens artikel 218, lid 10, VWEU verschillende hoge eisen moeten worden gesteld al naargelang het Parlement volgens artikel 218, lid 6, VWEU een internationale overeenkomst moet goedkeuren, erover moet worden geraadpleegd of – zoals in casu – over geen enkele formele medezeggenschapsrechten betreffende de overeenkomst beschikt.

78. Democratische controle houdt meer in dan de uitoefening van formele medezeggenschapsrechten, en de informatie van het Parlement dient niet alleen ter voorbereiding van de uitoefening van die rechten. Integendeel, alleen al de transparantie die een onverwijld en volledige informatie van het Parlement in iedere fase van de procedure tot stand brengt, vormt een niet te onderschatten element van de democratische controle en dus een waarde op zich.

79. Die transparantie vloeit voort uit het zeer fundamentele beginsel, dat besluiten in de Europese Unie in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen (artikel 1, tweede alinea, VEU). Zij draagt ertoe bij, alle bij het externe optreden van de Unie betrokken partijen van hun verantwoordelijkheid bewust te maken. Bovendien waarborgt de transparantie dat de gekozen vertegenwoordigers van de burgers van de Unie in staat worden gesteld om met volledige kennis van zaken openbaar te debatteren over buitenlandse beleidskwesties van algemeen Europees belang en de gehele procedure van sluiting van een internationale overeenkomst met spontane commentaren

38 — Zie bij wijze van aanvulling de grondige analyse van advocaat-generaal Bot betreffende de overeenkomst EU/Mauritius in zijn conclusie in de zaak Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:41, punten 68-121), waarin hij op basis van in wezen vergelijkbare argumenten tot dezelfde conclusie komt (zie met name de punten 83 en 109-115).

39 — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, met name punt 85).

40 — Arresten Roquette Frères/Raad (138/79, EU:C:1980:249, punt 33), Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472, punt 81) en Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 81).

41 — Conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:41, met name punten 142-144).

kritisch te begeleiden.⁴² Op deze manier kunnen de volksvertegenwoordigers ook op volledig legitieme wijze trachten invloed uit te oefenen op de inhoud van de voorgenomen overeenkomst, zelfs dan wanneer die overeenkomst formeel gezien zonder hun goedkeuring of raadpleging mag worden gesloten. Tal van voorbeelden van controverses uit het recente verleden tonen maar al te duidelijk hoe belangrijk democratische controle op het vlak van het externe optreden van de Unie is en hoe zwaar een adequate informatie van het Parlement in dat verband weegt.⁴³

80. Een dergelijke uitlegging van artikel 218, lid 10, VWEU impliceert geen „vergroting van de rol van het Europees Parlement” die in strijd zou zijn met de Verklaring betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.⁴⁴ De beginselen van democratische controle en transparantie die thans tot uitdrukking komen in artikel 218, lid 10, VWEU, waren namelijk reeds vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voor alle beleidsterreinen – met inbegrip van het buitenlands en veiligheidsbeleid – vast verankerd in het stelsel van de Europese Verdragen.⁴⁵

81. Afgezien daarvan waarborgt pas de in artikel 218, lid 10, VWEU bepaalde onverwijld en volledige informatie in iedere fase van de procedure dat het Parlement de keuze van de – formele en materiële – rechtsgrondslag door de Raad kritisch kan beoordelen en in voorkomend geval zijn standpunt ter zake kenbaar kan maken.⁴⁶ Slechts wanneer het Parlement beschikt over voldoende informatie over het voorwerp en de stand van de onderhandelingen over een internationale overeenkomst, kan het tijdig en op eigen kracht beoordelen of zijns inziens de juiste rechtsgrondslag is gekozen en zijn eventuele medezeggenschapsrechten doeltreffend verdedigen. Hoe minder informatie de Raad aan het Parlement verstrekt, des te meer armslag heeft hij om zonder noemenswaardige politieke tegenstand een rechtsgrondslag naar zijn keuze te kiezen.

82. Tegen die achtergrond zal ik thans onderzoeken of het Parlement in het onderhavige geval is geïnformeerd zoals artikel 218, lid 10, VWEU voorschrijft, namelijk *in iedere fase van de procedure, onverwijld en ten volle*.

De verplichting om het Parlement in iedere fase van de procedure te informeren

83. De verplichting om het Parlement *in iedere fase van de procedure* te informeren omvat ongetwijfeld informatie over de inleiding en de afsluiting van de procedure. In zoverre heeft de Raad voldaan aan de krachtens artikel 218, lid 10, VWEU op hem rustende verplichting, aangezien hij het Parlement bij schrijven van 22 maart 2010 heeft geïnformeerd over het op handen zijnde begin van de onderhandelingen met Tanzania en vervolgens bij schrijven van 19 maart 2014 over de goedkeuring van de uitonderhandelde overeenkomst.

42 — In een geval als het onderhavige zou de aandacht van het Parlement bijvoorbeeld kunnen uitgaan naar de vraag of het in de Unie geldende verbod op de doodstraf (artikel 2, lid 2, van het Handvest van de grondrechten) voldoende in aanmerking is genomen. Wat als de Raad zou hebben verzuimd een en ander in de litigieuze overeenkomst te regelen? En is het voldoende dat de litigieuze overeenkomst niet voorziet in een uitdrukkelijk, maar alleen in een geclausuleerd verbod op de doodstraf? Ik herinner eraan dat volgens artikel 12, lid 3, van het Gemeenschappelijk Optreden het risico van de doodstraf een uitdrukkelijke belemmering vormt voor de overdracht van piraterijverdachten aan derde landen. Artikel 5 van de litigieuze overeenkomst snijdt dit punt slechts indirect en met een veel geringere symbolische waarde aan door vast te stellen dat een overgedragen persoon „nooit [kan] worden gestraft voor een misdrijf waarop een maximumstraf staat die zwaarder is dan levenslange gevangenisstraf”.

43 — Ik denk hier met name aan de geplande vrijhandelsovereenkomst „TTIP” met de VS, de SWIFT-overeenkomst en de overeenkomst inzake de overdracht van luchtpassagiersgegevens („Passenger Name Records”), maar ook aan de volgens artikel 6, lid 2, EUV en artikel 218, leden 6 en 8, VWEU voorgenomen toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

44 — In de tweede alinea van Verklaring nr. 14, gehecht aan de Slotakte van de Intergouvernementele Conferentie die het op 13 december 2007 ondertekende Verdrag van Lissabon heeft aangenomen (PB 2008, C 115, blz. 343), wordt benadrukt dat „de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid [...] de rol van het Europees Parlement [niet] vergroten”.

45 — Zie met name de artikelen 1, tweede alinea, EU en 21 EU.

46 — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 86).

84. Dit zijn echter lang niet alle verplichtingen waaraan de Raad ten opzichte van het Parlement dient te voldoen. Zoals zonder enige moeite valt op te maken uit de in artikel 218, lid 10, VWEU gebruikte formulering „in iedere fase van de procedure”, moet het Parlement niet alleen aan het begin en aan het einde van de procedure van sluiting van een internationale overeenkomst, maar ook – enigszins regelmatig – *in de loop van* de procedure over de stand van zaken worden geïnformeerd. Dit heeft zelfs de Raad ter terechtzitting in beginsel erkend.

85. Uiteraard kan het Parlement uit hoofde van artikel 218, lid 10, VWEU niet even kwalitatief en intensief worden geïnformeerd als bijvoorbeeld een bijzonder comité in de zin van artikel 218, lid 4, VWEU, waarmee de onderhandelaar van de Unie gedurende de gehele onderhandelingen met een derde land „overleg” moet plegen. Ook hoeft het Parlement niet in kennis te worden gesteld van puur voorbereidende interne handelingen binnen de overige instellingen van de Unie, bijvoorbeeld over de discussies in de werkgroepen van de Raad of in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers van de lidstaten.

86. Maar in tegenstelling tot de opvatting van de Raad kan de informatie van het Parlement zich ook niet beperken tot de fasen van de procedure waarin de Raad bepaalde formele besluiten neemt – met name de verlening van een onderhandelingsmandaat en de vaststelling van richtsnoeren voor de onderhandelaar. Veeleer dient het Parlement daarnaast ook op de hoogte te worden gesteld van eventuele tussentijdse resultaten en wezenlijke vorderingen bij de onderhandelingen, alsmede over eventuele noemenswaardige problemen die in de loop van de onderhandelingen zijn gerezen. Daarbij dient de informatie altijd op zodanige wijze te worden verstrekt – alle omstandigheden van het individuele geval in aanmerking genomen en zo nodig met geschikte maatregelen om de vertrouwelijke behandeling van gevoelige informatie te waarborgen – dat het Parlement in staat wordt gesteld zijn controlefunctie naar behoren uit te oefenen.

87. Slechts op basis van een dergelijke continue informatie kan het Parlement zijn democratische controlefunctie uitoefenen en bovendien in het oog houden of de door de Raad oorspronkelijk gekozen rechtsgrondslag nog steeds de juiste is. Die controlefunctie van het Parlement speelt in het bijzonder in het kader van het GBVB een bijzondere rol, aangezien de rechterlijke controle op dat gebied – zoals ik reeds heb toegelicht – sterk is ingeperkt (artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU juncto artikel 275 VWEU). Indien het Parlement zijn controlefunctie pas kan uitoefenen aan het einde van de procedure, op basis van een uitonderhandelde of zelfs reeds goedgekeurde overeenkomst, verliest zijn democratische controle veel van zijn effectiviteit.

88. Aangezien het Parlement in casu in de loop van de procedure geen enkele informatie over de stand van zaken heeft ontvangen, is er sprake van een duidelijke schending van artikel 218, lid 10, VWEU.

89. Hieraan doet niet af dat niet de Raad, maar de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid tijdens de lopende procedure het heft in handen had. Enerzijds draagt namelijk de Raad als besluitnemende instelling de verantwoordelijkheid voor het goede verloop van de procedure als zodanig. Anderzijds is de Raad aanspreekbaar op eventuele nalatigheden van de hoge vertegenwoordiger, aangezien deze niet alleen voorzitter is van de Raad Buitenlandse Zaken (artikel 18, lid 3, VEU), maar ook namens de Raad belast is met de uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (artikel 18, lid 2, tweede volzin, VEU); in het bijzonder in het onderhavige geval was de hoge vertegenwoordiger door de Raad concreet gemachtigd om de onderhandelingen met Tanzania te openen⁴⁷ (artikel 218, lid 3, VWEU).

47 — Aldus uitdrukkelijk het schrijven van 22 maart 2010.

Verplichting om het Parlement ten volle te informeren

90. Wat vervolgens de verplichting betreft om het Parlement *ten volle* te informeren, voldoen de twee brieven die de Raad aan het Parlement heeft gestuurd, niet aan de eisen.

91. Ten eerste vermeldde de brief van 22 maart 2010, waarmee het Parlement op de hoogte werd gesteld van het aanstaande begin van de onderhandelingen met Tanzania, niets over eventuele onderhandelingsrichtsnoeren in de zin van artikel 218, lid 4, VWEU.

92. Dit is niet verenigbaar met artikel 218, lid 10, VWEU. Volledig is de informatie van het Parlement logischerwijs pas wanneer naast de simpele mededeling dat de onderhandelingen over een overeenkomst van start gaan, ook details worden verstrekt over de door de Unie nagestreefde inhoud van de voorgenomen internationale overeenkomst. Alleen op die wijze is een effectieve democratische controle mogelijk.

93. De Raad heeft zelf onder verwijzing naar eerdere gevallen erkend dat met betrekking tot de informatie van het Parlement over de onderhandelingsrichtsnoeren geen onoverkoombare hinderpalen bestaan. In het bijzonder kunnen zo nodig geschikte maatregelen worden genomen om de vertrouwelijke behandeling van gevoelige informatie, zoals indicaties over de onderhandelingsstrategie van de Unie of informatie die raakt aan de externe politieke belangen of de veiligheid van de Unie of haar lidstaten, te waarborgen.

94. Ten tweede waren noch de tekst van het bestreden besluit noch die van de litigieuze overeenkomst gevoegd bij de brief van 19 maart 2014, waarmee het Parlement op de hoogte werd gesteld van de afronding van de procedure. Zelfs nadien heeft de Raad die twee teksten niet officieel doen toekomen aan het Parlement.

95. Ook dit is niet verenigbaar met artikel 218, lid 10, VWEU.⁴⁸

96. Het argument dat het Parlement de context van de geplande overeenkomst met Tanzania kende, met name omdat reeds twee soortgelijke overeenkomsten met derde landen waren gesloten, snijdt geen hout. Zoals het Parlement geheel terecht benadrukt, gaat het niet aan dat de gekozen vertegenwoordigers van de burgers van de Unie hun democratische controle moeten uitoefenen op basis van speculaties over de waarschijnlijke inhoud van een geplande internationale overeenkomst.

97. Anders dan de Raad stelt, is het ook niet de zaak van het Parlement om zelf om verdere informatie te verzoeken. Want in tegenstelling tot andere bepalingen, bijvoorbeeld artikel 319, lid 2, VWEU, legt artikel 218, lid 10, VWEU aan het Parlement geen enkele verplichting op om in dat opzicht zelf het initiatief te nemen. Een dergelijke verplichting zou het Parlement alleen al omdat het niet op de hoogte is van de details en de stand van de onderhandelingen, ernstig benadelen en de uitoefening van zijn democratische controle aanzienlijk bemoeilijken. Ingevolge artikel 218, lid 10, VWEU behoort de Raad het Parlement ongevraagd te informeren. Dit vereiste vloeit per saldo voort uit het institutionele evenwicht en het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen (artikel 13, lid 2, VEU).

98. En het mag al helemaal niet zo zijn dat het Parlement het *Publicatieblad van de Europese Unie* moet raadplegen om zich op de hoogte te stellen van de inhoud van een besluit van de Raad en de daarbij goedgekeurde overeenkomst, zoals in casu het geval was. Want zoals het Hof reeds heeft benadrukt, heeft de bekendmaking in het Publicatieblad volgens artikel 297 VWEU niet hetzelfde doel als de informatie van het Parlement krachtens artikel 218, lid 10, VWEU.⁴⁹

48 — In deze zin ook advocaat-generaal Bot in zijn conclusie in de zaak Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:41, punt 155).

49 — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 79).

99. Weliswaar zou ook de bekendmaking in het Publicatieblad het Parlement nog voldoende tijd bieden om de rechtmatigheid van het besluit en aldus indirect ook die van de litigieuze overeenkomst door middel van een beroep tot nietigverklaring (artikel 263, tweede alinea, VWEU) te laten toetsen. Maar daarbij gaat het om een *rechterlijke toetsing* door een andere instelling van de Unie, die bovendien nog eens beperkt is tot rechtsvragen. Er moet een strikt verschil worden gemaakt tussen een dergelijke toetsing en de *democratische controle* die het Parlement zelf uitoefent, waarin politieke appreciaties en vragen van doelmatigheid op de voorgrond staan. Een democratische controle die slechts ex post kan plaatsvinden, is onvermijdelijk veel minder doeltreffend dan een controle gedurende de lopende procedure van sluiting van een internationale overeenkomst. Wordt de democratische controle daarentegen op een vroeg tijdstip mogelijk gemaakt, kan dit er zelfs toe bijdragen dat latere geschillen tussen de instellingen worden voorkomen.

De verplichting om het Parlement onverwijld te informeren

100. Tot besluit dient het Parlement volgens artikel 218, lid 10, VWEU ook nog eens *onverwijld* te worden geïnformeerd. In het bijzonder uit de andere taalversies (Frans: „immédiatement”, Engels: „immediately”) blijkt dat met deze formulering wordt bedoeld dat het Parlement meteen, maar in elk geval zo spoedig mogelijk moet worden geïnformeerd.⁵⁰

101. Met zijn brief over het op handen zijnde begin van de onderhandelingen over de overeenkomst heeft de Raad ongetwijfeld aan deze verplichting voldaan, aangezien dit schrijven dateert van 22 maart 2010, dat wil zeggen de dag waarop hij de machtiging tot het openen van onderhandelingen met Tanzania heeft verleend.

102. Dit geldt echter niet voor de kennisgeving over de afronding van de procedure: het Parlement werd pas meer dan een week nadat de Raad de litigieuze overeenkomst bij het bestreden besluit had goedgekeurd, namelijk bij brief van 19 maart 2014, van dit feit op de hoogte gebracht. Nu is dit in vergelijking met zaak C-658/11, waarin de Raad drie maanden liet verstrijken⁵¹, naar verhouding snel. Desalniettemin gaat het hier om een belangrijke vertraging, zeker in het tijdperk van de moderne communicatie. De Raad heeft noch in de buitengerechtelijke procedure noch in de procedure voor het Hof ook maar een begin van een rechtvaardiging voor die vertraging aangevoerd.⁵² Onder deze omstandigheden getuigt zelfs een vertraging van meer dan een week, zoals in casu, van een gebrek aan eerbied ten opzichte van de volksvertegenwoordiging, dat niet verenigbaar is met de letter en de strekking van artikel 218, lid 10, VWEU en het beginsel van loyale samenwerking tussen de instellingen (artikel 13, lid 2, tweede volzin, VEU).

Tussenconclusie

103. Al met al heeft de Raad in het onderhavige geval dus in meerdere opzichten in strijd gehandeld met zijn verplichting krachtens artikel 218, lid 10, VWEU om het Parlement in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle te informeren. Het tweede middel van het Parlement is derhalve gegrond.

50 — In het Duitse recht wordt onder de in de Duitse taalversie gebruikte term „unverzüglich” een handeling „zonder onverschoonbare vertraging” verstaan [zie § 121, lid 1, eerste volzin, van het Bürgerliche Gesetzbuch (burgerlijk wetboek)].

51 — Zie in dit verband arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punten 77 en 15-17).

52 — Met name heeft de Raad in dit verband niet naar problemen met de vertaling verwezen. Mocht een internationale overeenkomst of het besluit van de Raad tot goedkeuring ervan, niet meteen in alle officiële talen van de Unie beschikbaar zijn, dan dient de Raad het Parlement om te beginnen de beschikbare taalversies voor te leggen en eventuele nog ontbrekende vertalingen later onverwijld te presenteren.

D – *Samenvatting*

104. Ik stel derhalve vast dat alleen het tweede middel van het Parlement kan slagen. Aangezien de Raad echter met artikel 218, lid 10, VWEU een wezenlijk vormvoorschrift heeft geschonden, rechtvaardigt het tweede middel op zich de nietigverklaring van het bestreden besluit⁵³ (artikel 263, eerste en tweede alinea, VWEU juncto artikel 264, eerste alinea, VWEU).

E – *Handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit*

105. Mocht het Hof het bestreden besluit, zoals door mij bepleit, uitsluitend op basis van het tweede middel nietig verklaren, zou het de gevolgen ervan overeenkomstig artikel 264, tweede alinea, VWEU moeten handhaven, zoals alle partijen bepleiten.

106. De handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit is geboden om redenen van rechtszekerheid, ten einde geen afbreuk te doen aan de volle werking van de vervolging en berechting van piraterijverdachten. Op die wijze wordt met het oog op artikel 10, lid 6, en artikel 12, lid 3, van het Gemeenschappelijk Optreden⁵⁴ iedere twijfel aan het mandaat van EUNAVFOR in de kiem gesmoord, waar het gaat om de overdracht van voor de kust van Somalië aangehouden en van piraterij verdachte personen aan Tanzania. Evenmin kunnen dan vraagtekens worden geplaatst bij de rechtsgevolgen van handelingen die reeds zijn verricht uit hoofde van de litigieuze overeenkomst. Algemeen gezien wordt bovendien door handhaving van de gevolgen van de bestreden overeenkomst op internationaal niveau van meet af aan voorkomen dat er onduidelijkheid ontstaat over de gelding van de volkenrechtelijke verplichtingen die de Unie door de goedkeuring en ondertekening van de litigieuze overeenkomst is aangegaan.

107. Aangezien het bestreden besluit op grond van het tweede middel nietig wordt verklaard, niet vanwege een onjuiste materiële of formele rechtsgrondslag maar alleen maar vanwege schending van de verplichting tot informatie van het Parlement, zouden de gevolgen van dat besluit niet slechts tijdelijk, maar voor onbepaalde tijd moeten worden gehandhaafd.⁵⁵ Want volgens artikel 218, lid 6, tweede alinea, eerste zinsdeel, VWEU zou de nagelaten informatieverstrekking door de Raad op zich, zelfs indien dit achteraf wordt gecorrigeerd, voor het Parlement geen medezeggenschapsrechten met zich brengen, zelfs niet het recht om te worden geraadpleegd. Onder die omstandigheden zou het overdreven formalistisch lijken om van de Raad desalniettemin te verlangen dat hij zijn besluit binnen een redelijke termijn nogmaals vaststelt.

108. Dit zou slechts dan anders zijn indien het Hof (ook) het eerste middel van het Parlement gegrond zou verklaren en zou vaststellen dat de Raad bij de keuze van de rechtsgrondslag van het bestreden besluit blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Een dergelijke uitspraak zou wel gevolgen hebben voor de medezeggenschapsrechten van het Parlement. In dat geval zou de handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit, gezien de recente rechtspraak van het Hof⁵⁶, niet voor onbepaalde tijd mogen worden vastgesteld, maar alleen voor de tijd die de Raad redelijkerwijs nodig heeft om de onrechtmatigheid met betrekking tot de keuze van de rechtsgrondslag ongedaan te maken en het Parlement daarbij naar behoren te betrekken. Een termijn van tien maanden zou in casu adequaat lijken om de Raad in staat te stellen de goedkeuring van het Parlement overeenkomstig artikel 218, lid 6, tweede alinea, onder a), v), VWEU te verkrijgen en een nieuw, op de juiste rechtsgrondslagen gebaseerd besluit vast te stellen.

53 — In dezelfde zin arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, met name punten 80, 86 en 87).

54 — Ik herinner eraan dat volgens die bepalingen personen slechts aan een derde land kunnen worden overgedragen indien met dat land een overeenkomst is gesloten waarin de voorwaarden van die overdracht zijn vastgelegd.

55 — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, met name punt 91).

56 — Arresten Parlement/Raad (C-355/10, EU:C:2012:516, punt 90), Commissie/Raad (C-137/12, EU:C:2013:675, met name punt 81) en Commissie/Parlement en Raad (C-43/12, EU:C:2014:298, punt 56).

VII – Kosten

109. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien in de door mij bepleite oplossing de Raad in het ongelijk wordt gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van het Parlement in de kosten te worden verwezen. In afwijking daarvan dragen echter de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie als interveniënten overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering elk hun eigen kosten.

VIII – Conclusie

110. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging als volgt te beslissen:

- „1) Besluit 2014/198/GBVB van de Raad van 10 maart 2014 wordt nietig verklaard.
- 2) De gevolgen van het nietig verklaarde besluit blijven gehandhaafd.
- 3) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van het Parlement.
- 4) De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland alsmede de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.”