



Jurisprudentie

Zaak C-363/14

**Europees Parlement
tegen
Raad van de Europese Unie**

„Beroep tot nietigverklaring — Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Europol — Lijst van derde staten en organisaties waarmee Europol overeenkomsten moet sluiten — Vaststelling van de rechtsgrondslag — Rechtskader dat van toepassing is sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon — Overgangsbepalingen — Afgeleide rechtsgrondslag — Onderscheid tussen wetgevingshandelingen en uitvoeringsmaatregelen — Raadpleging van het Parlement — Initiatief van een lidstaat of van de Commissie”

Samenvatting – Arrest van het Hof (Vierde kamer) van 10 september 2015

1. *Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Europese Politiedienst (Europol) — Totstandbrenging van betrekkingen met derde staten — Besluit 2014/269 tot wijziging van de lijst van staten en organisaties die partij kunnen zijn bij een overeenkomst met Europol — Rechtsgrondslag — Intrekking van artikel 34 EU — Geen invloed op de rechtmatigheid van besluit 2014/269*

[Art. 34 EU; besluiten van de Raad 2009/371, art. 26, lid 1, a), 2009/934, art. 5 en 6, 2009/935 en 2014/269]

2. *Handelingen van de instellingen — Keuze van de rechtsgrondslag — Keuze die moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn*
(Art. 5 VEU)

3. *Handelingen van de instellingen — Totstandkomingsprocedure — Verdragsregels — Dwingend voorgeschreven — Mogelijkheid voor instellingen om afgeleide rechtsgrondslagen in het leven te roepen — Geen*
(Art. 13, lid 2, VEU)

4. *Handelingen van de instellingen — Basisregeling en uitvoeringsregeling — Uitvoeringsregeling die de wezenlijke bestanddelen van de basisregeling niet mag wijzigen of aanvullen — Kwalificatie als wezenlijke bestanddelen — Inaanmerkingneming van de kenmerken en bijzonderheden van het betreffende onderwerp — Wijziging bij uitvoeringshandeling van de lijst van derde staten en organisaties die partij kunnen zijn bij een overeenkomst met de Europese Politiedienst (Europol) — Toelaatbaarheid — Wijziging die geen wezenlijk bestanddeel van de basisregeling vormt*

(Art. 290 VWEU; besluiten van de Raad 2009/371, art. 23, en 2009/934, art. 5, lid 4)

5. *Beroep tot nietigverklaring — Bestreden handeling — Beoordeling van de rechtmatigheid aan de hand van de gegevens die beschikbaar waren bij de vaststelling van de bestreden handeling*
(Art. 263 VWEU)
6. *Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Rechtsgrondslag — Artikel 34 EU — Uitvoeringsmaatregelen voor de besluiten van de Raad — Vaststelling niet afhankelijk van het voorafgaande initiatief van een lidstaat of van de Commissie*
[Art. 34, lid 2, c), EU; besluiten van de Raad 2009/371, art. 23, 2009/934, art. 5, lid 4, en 6, 2009/935, art. 1, en 2014/269]
7. *Verdragen van de Unie — Overgangsbepalingen — Handhaving van de gevolgen van handelingen die op grond van het EU-Verdrag zijn vastgesteld — Onverenigbaarheid met de na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toepasselijke procedureregels — Geen invloed*
[Art. 290 VWEU; protocol nr. 36 dat als bijlage aan het VEU en het VWEU is gehecht, art. 9; besluit nr. 2009/371 van de Raad, art. 26, lid 1, a)]
8. *Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Europese Politiedienst (Europol) — Totstandbrenging van betrekkingen met derde staten — Wijziging van de lijst van derde staten en organisaties die partij kunnen zijn bij een overeenkomst met Europol — Verplichting tot raadpleging van het Parlement — Omvang*
[Art. 39, lid 1, EU; art. 291 VWEU; protocol nr. 36 dat als bijlage aan het VEU en het VWEU is gehecht, art. 9; besluiten van de Raad 2009/371, art. 26, lid 1, a), en 2009/935]
9. *Handelingen van de instellingen — Totstandkomingsprocedure — Raadpleging van het Parlement — Onterecht gebruik van een facultatieve raadplegingsprocedure — Wettigheid — Voorwaarden*

1. Gelet op de bewoordingen van besluit 2014/269 tot wijziging van besluit 2009/935 met betrekking tot de lijst van derde staten en organisaties waarmee de Europese Politiedienst (Europol) overeenkomsten moet sluiten – welk besluit in beginsel, om aan de motiveringsplicht te voldoen, moet vermelden op welke rechtsgrondslag het berust – kan dit besluit niet worden geacht te zijn vastgesteld op grond van artikel 34 EU. Het besluit refereert immers niet aan artikel 34 EU en de preambule ervan verwijst uitdrukkelijk naar artikel 26, lid 1, onder a), van besluit 2009/371 tot oprichting van Europol alsook naar de artikelen 5 en 6 van besluit 2009/934 tot vaststelling van de uitvoeringsregels voor de betrekkingen van Europol met partners, inclusief de uitwisseling van persoonsgegevens en gerubriceerde informatie.

Het feit dat artikel 34, lid 2, onder c), EU de enige mogelijke rechtsgrondslag voor de vaststelling van een maatregel als besluit 2014/269 vormde, gesteld dat dit feit zou vaststaan, is in dit verband irrelevant, daar uit de uitdrukkelijke keuze van de Raad om in dat besluit geen melding te maken van die bepaling, maar van artikel 26, lid 1, onder a), van besluit 2009/371 en van de artikelen 5 en 6 van besluit 2009/934, duidelijk blijkt dat besluit 2014/269 op laatstgenoemde bepalingen als zodanig is gebaseerd. Bijgevolg ontnemt de intrekking van artikel 34 EU bij het Verdrag van Lissabon besluit 2014/269 niet zijn rechtsgrondslag.

(cf. punten 23, 24, 26, 28)

2. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punt 41)

3. Aangezien de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie zijn neergelegd in de Verdragen en de lidstaten of de instellingen zelf daarvan niet naar goedvinden mogen afwijken, kunnen alleen de Verdragen in bijzondere gevallen een instelling de bevoegdheid geven om een in die Verdragen neergelegde besluitvormingsprocedure te wijzigen. Indien een instelling de mogelijkheid zou krijgen om te voorzien in afgeleide rechtsgrondslagen voor de vaststelling van wetgevingshandelingen of uitvoeringsmaatregelen waarbij de regels om een handeling vast te stellen ofwel strenger worden gemaakt ofwel worden versoepeld, zou daarmee bijgevolg aan die instelling een wetgevende bevoegdheid worden toegekend die verder gaat dan wat in de Verdragen is vastgelegd.

(cf. punt 43)

4. Alleen de Uniewetgever is bevoegd tot vaststelling van de essentiële regels betreffende een onderwerp als politieke samenwerking, en die regels moeten worden vastgesteld in de basisregeling. De bepalingen waarin de wezenlijke bestanddelen van een basisregeling zijn neergelegd en waarvan de vaststelling noopt tot het maken van politieke keuzes die tot de eigen verantwoordelijkheden van de Uniewetgever behoren, kunnen bijgevolg niet krachtens delegatie worden vastgesteld of deel uitmaken van uitvoeringshandelingen. In dit verband moet de vaststelling van de als wezenlijk aan te merken bestanddelen van een onderwerp berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, en vereist deze vaststelling dat rekening wordt gehouden met de kenmerken en bijzonderheden van het betreffende onderwerp.

De wijziging van de lijst van derde staten en organisaties waarmee de Europese Politiedienst (Europol) overeenkomsten moet sluiten, welke lijst is gehecht aan besluit 2009/935 waarbij die lijst is vastgesteld, vormt geen wezenlijk bestanddeel van het bij besluit 2009/371 tot oprichting van Europol geregelde onderwerp. Het is de Uniewetgever dus toegestaan te bepalen dat die wijziging kan worden doorgevoerd door middel van een uitvoeringshandeling. De totstandbrenging van betrekkingen tussen Europol en derde staten is immers ondergeschikt aan de werkzaamheden van Europol. Samenwerkingsverbanden met die staten kunnen trouwens op grond van artikel 23, lid 1, van besluit 2009/371 alleen worden aangegaan en onderhouden indien dat nodig is voor de vervulling van de taken van Europol. Bovendien heeft de Uniewetgever het beginsel vastgelegd dat die betrekkingen worden aangegaan en onderhouden, heeft hij bepaald welk doel met die betrekkingen moet worden nagestreefd, en heeft hij gepreciseerd in welk kader die betrekkingen moeten plaatsvinden. Ook al impliceert een besluit tot wijziging van de lijst bepaalde afwegingen met technische en politieke aspecten, kan dat besluit dan ook niet worden geacht te nopen tot politieke keuzes die tot de eigen verantwoordelijkheden van de Uniewetgever behoren.

Zonder twijfel kunnen de grondrechten van de betrokken personen worden geschonden door de mededeling van persoonsgegevens, die toegestaan kan zijn volgens de krachtens artikel 23 van besluit 2009/371 gesloten overeenkomsten, en kunnen sommige van die schendingen zodanig belangrijk zijn dat de Uniewetgever moet optreden. Het beginsel op zich dat persoonsgegevens aan bepaalde derde staten worden medegedeeld, alsook het kader waarbinnen dat moet gebeuren, zijn evenwel door de wetgever zelf vastgelegd. Artikel 23, lid 6, onder b), van besluit 2009/371 en artikel 5, lid 4, van besluit 2009/934 tot vaststelling van de uitvoeringsregels voor de betrekkingen van Europol met partners bepalen immers met name dat wordt beoordeeld of de betrokken derde staat een passend niveau van gegevensbescherming waarborgt. Hoe dan ook heeft het feit dat een derde staat op de lijst wordt geplaatst, als zodanig geenszins tot gevolg dat persoonsgegevens aan die staat kunnen worden meegedeeld, aangezien dit pas mogelijk is nadat tussen Europol en die staat een overeenkomst is gesloten die de mededeling van persoonsgegevens specifiek toestaat.

(cf. punten 46, 47, 49-51, 53-55, 57)

5. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punt 59)

6. Met betrekking tot de procedure voor de vaststelling van maatregelen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan de besluiten die in het kader van de titel van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken zijn vastgesteld, maakt artikel 34, lid 2, onder c), EU een onderscheid tussen enerzijds de besluiten die de Raad met eenparigheid van stemmen kan vaststellen, en anderzijds de maatregelen die noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan die besluiten op het niveau van de Unie, welke de Raad vaststelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. In dit verband moeten de woorden „op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie”, gelet op de opbouw van de zinnen waaruit die bepaling bestaat, aldus worden begrepen dat zij uitsluitend betrekking hebben op de basismaatregelen die de Raad met eenparigheid van stemmen kan vaststellen. Uit de bewoordingen van diezelfde bepaling vloeit dus voort dat zij aldus moet worden uitgelegd dat een initiatief van een lidstaat of van de Commissie niet nodig is voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen.

(cf. punten 60, 62-64)

7. Artikel 9 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen moet aldus worden uitgelegd dat een bepaling van een vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op de grondslag van het EU-Verdrag regelmatig vastgestelde handeling die regels voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen voor die handeling bevat, rechtsgevolgen blijft sorteren zolang zij niet is ingetrokken, nietig is verklaard of is gewijzigd, en dat op grond van die bepaling uitvoeringsmaatregelen kunnen worden vastgesteld overeenkomstig de erin vastgelegde procedure.

Wat het argument betreft dat artikel 26, lid 1, onder a), van besluit 2009/371 tot oprichting van Europol onverenigbaar is met de na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toepasselijke procedureregels, dient bijgevolg te worden geoordeeld dat deze artikel 26, lid 1, onder a), niet onverenigbaar kan zijn met artikel 290 VWEU, aangezien laatstgenoemde bepaling niet van toepassing is.

(cf. punten 68, 70, 71)

8. De regelmatige raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin de toepasselijke regels van het Unierecht daarin voorzien, vormt een wezenlijk vormvoorschrift waarvan de niet-inachtneming tot nietigheid van de betreffende handeling leidt.

Alvorens over te gaan tot wijziging van de lijst van derde staten en organisaties waarmee de Europese Politiedienst (Europol) overeenkomsten moet sluiten, welke lijst is gehecht aan besluit 2009/935 waarbij die lijst is vastgesteld, moet de Raad ingevolge artikel 26, lid 1, onder a), van besluit 2009/371 tot oprichting van Europol het Parlement raadplegen. In dit verband laat de intrekking van artikel 39, lid 1, EU bij het Verdrag van Lissabon de verplichting om het Parlement te raadplegen onverlet, aangezien artikel 26, lid 1, onder a), van besluit 2009/371 uitdrukkelijk in die verplichting voorziet. Evenmin relevant is dat krachtens artikel 291 VWEU geen verplichting bestaat om het Parlement te raadplegen, aangezien die verplichting een van de rechtsgevolgen van besluit 2009/371 is die na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn gehandhaafd op grond van artikel 9 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Protocol (Nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen.

(cf. punten 82, 84-86)

9. Een door de Raad bij de uitlegging van de toepasselijke rechtsgrondslag begane vergissing omtrent het verplichte karakter van de raadpleging van het Parlement vormt als zodanig geen schending van een wezenlijk vormvoorschrift wanneer niet is aangetoond dat deze vergissing in de praktijk tot gevolg had dat de aan het Parlement toebedeelde rol in de procedure tot vaststelling van de betreffende handeling werd beperkt of dat de inhoud van die handeling werd beïnvloed. Dat is met name het

geval wanneer het Parlement zijn standpunt kenbaar heeft kunnen maken vooraleer de handeling is vastgesteld. In die omstandigheden kan de vergissing van de Raad niet worden geacht de daadwerkelijke deelneming van het Parlement aan de betreffende procedure te hebben verhinderd en kan niet worden geoordeeld dat ten gevolge van die vergissing afbreuk is gedaan aan de voorwaarden waaronder het Parlement zijn taken vervult.

Aangezien er sprake is van een louter formeel gebrek wanneer ten onrechte een rechtsgrondslag wordt gekozen die tot raadpleging van het Parlement verplicht, in plaats van een rechtsgrondslag die niet in een dergelijke raadpleging voorziet, kan het feit dat de Raad zich vergist in het rechtskader waarin hij het Parlement raadpleegt, geen invloed hebben op de inhoud van het besluit dat na de betreffende procedure tot stand is gekomen.

(cf. punten 89-91, 94, 96)