



## Jurisprudentie

Zaak C-479/21 PPU

SN  
en  
SD

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Supreme Court (Ierland)]

### Arrest van het Hof (Grote kamer) van 16 november 2021

„Prejudiciële verwijzing – Prejudiciële spoedprocedure – Artikel 50 VEU – Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie – Artikel 217 VWEU – Handels- en samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk – Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Voortbestaan krachtens het terugtrekkingsakkoord, als overgangsregeling, van het stelsel van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk – Toepassing van het bij de handels- en samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk ingestelde overleveringsmechanisme op een Europees aanhoudingsbevel – Bindende regelingen voor Ierland”

*Lidstaten – Terugtrekking uit de Europese Unie – Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk en handels- en samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk – Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Justitiële samenwerking in strafzaken – Voortbestaan krachtens het terugtrekkingsakkoord, als overgangsregeling, van het stelsel van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk – Toepassing van het bij de handels- en samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk ingestelde overleveringsmechanisme op een Europees aanhoudingsbevel – Bindend karakter van deze regelingen voor Ierland*

*[Art. 50 VEU; art. 217 VWEU; protocol (nr. 21) dat is gehecht aan het VEU en het VWEU; Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, art. 62, lid 1, b), en 185, vierde alinea; handels- en samenwerkingsovereenkomst EU en Euratom – Verenigd Koninkrijk, art. 632]*

(zie punten 43, 45-51, 53-70 en dictum)

### Samenvatting

**De in het terugtrekkingsakkoord opgenomen bepalingen over de toepassing van de regeling van het Europees aanhoudingsbevel ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk en de in de**

## **handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en dat derde land opgenomen bepaling over het nieuwe overleveringsmechanisme zijn bindend voor Ierland**

***De opneming van deze bepalingen in dat akkoord en die overeenkomst bracht niet met zich dat ook nog een op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht betrekking hebbende rechtsgrondslag moest worden toegepast om het akkoord en de overeenkomst te kunnen sluiten; bijgevolg hoefde niet op grond van protocol (nr. 21) aan Ierland de keuze te worden gelaten om al dan niet gebonden te zijn aan die bepalingen***

In september 2020 is SD in Ierland aangehouden op grond van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) dat de rechterlijke autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk in maart 2020 hadden uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf. SN is in februari 2021 in Ierland aangehouden op grond van een EAB dat diezelfde autoriteiten in oktober 2020 hadden uitgevaardigd met het oog op strafrechtelijke vervolging. Sinds hun aanhouding bevinden de betrokkenen zich, in afwachting van de beslissing over hun overlevering aan die autoriteiten, in hechtenis in Ierland. Nadat de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) had vastgesteld dat zij rechtmatig in hechtenis zaten en had geweigerd om hun vrijlating te gelasten, hebben de betrokkenen hoger beroep ingesteld bij de Supreme Court (hoogste rechter, Ierland).

Volgens deze rechterlijke instantie is de Ierse wet waarbij het kaderbesluit betreffende het EAB<sup>1</sup> in Iers recht is omgezet van toepassing op een derde land wanneer tussen dat derde land en de Unie een overeenkomst van kracht is met betrekking tot de overlevering van gezochte personen. Deze wetgeving is echter alleen van toepassing indien de betrokken overeenkomst bindend is voor Ierland, wat hier mogelijk niet het geval is. In deze zaak gaat het namelijk om het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie<sup>2</sup> en de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Unie en dat derde land<sup>3</sup>, die maatregelen bevatten over respectievelijk de regeling van het Europees aanhoudingsbevel en het nieuwe mechanisme van overlevering tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk. Deze maatregelen zien op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (hierna: „RVVR”) en zijn om die reden krachtens protocol (nr. 21)<sup>4</sup> in beginsel niet bindend voor Ierland, aldus de verwijzende rechter. Zowel bij de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie als bij de sluiting van de handels- en samenwerkingsovereenkomst heeft Ierland geen gebruik gemaakt van de door protocol (nr. 21) geboden mogelijkheid om kenbaar te maken dat het gebonden wenst te zijn aan de bepalingen van het akkoord en de overeenkomst die betrekking hebben op die maatregelen.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24).

<sup>2</sup> Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2020, L 29, blz. 7) (hierna: „terugtrekkingsakkoord”).

<sup>3</sup> Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (PB 2021, L 149, blz. 10) (hierna: „handels- en samenwerkingsovereenkomst”).

<sup>4</sup> Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat is gehecht aan het VEU en het VWEU (PB 2012, C 326, blz. 295) [hierna: „protocol (nr. 21)”. Volgens dit protocol is Ierland niet gebonden aan de maatregelen die onder de RVVR vallen, tenzij deze lidstaat te kennen heeft gegeven een van die maatregelen te willen toepassen.

<sup>5</sup> Krachtens artikel 62, lid 1, onder b), juncto artikel 185, vierde alinea, van het terugtrekkingsakkoord is de EAB-regeling waarin het kaderbesluit betreffende het EAB voorziet, tijdens de overgangperiode, te weten tot en met 31 december 2020, van toepassing ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk. Volgens artikel 632 van de handels- en samenwerkingsovereenkomst zijn de in deze overeenkomst opgenomen bepalingen over overlevering van toepassing op EAB's die overeenkomstig het kaderbesluit betreffende het EAB vóór het einde van de overgangperiode zijn uitgevaardigd, indien de gezochte persoon niet vóór het einde van die periode is aangehouden met het oog op de tenuitvoerlegging van een EAB.

In zijn arrest spreekt het Hof zich in het bijzonder uit over de vraag of de rechtsgrondslagen van het terugtrekkingsakkoord en de handels- en samenwerkingsovereenkomst, namelijk artikel 50, lid 2, VEU (waarin de externe bevoegdheid van de Unie is vastgelegd om een terugtrekkingsakkoord te sluiten) en artikel 217 VWEU (dat voorziet in de bevoegdheid om een associatieovereenkomst te sluiten), op zichzelf geschikt zijn als basis voor de opnemingsmaatregelen in dat akkoord en die overeenkomst. Anders zou immers een materiële rechtsgrondslag op het gebied van de RVVR vereist zijn, waardoor protocol (nr. 21) toepassing zou vinden en die maatregelen in beginsel niet op Ierland van toepassing zouden zijn.

### *Beoordeling door het Hof*

In de prejudiciële spoedprocedure oordeelt de Grote kamer van het Hof dat de bepalingen van het terugtrekkingsakkoord op grond waarvan het EAB-stelsel tijdens de overgangperiode blijft voortbestaan ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk, en de bepaling van de handels- en samenwerkingsovereenkomst volgens welke de bij deze overeenkomst ingevoerde overleveringsregeling van toepassing is op EAB's die vóór het einde van de overgangperiode zijn uitgevaardigd en betrekking hebben op personen die vóór het verstrijken van die periode nog niet zijn aangehouden, bindend zijn voor Ierland.

In de eerste plaats onderzoekt het Hof de keuze van artikel 50 VEU als rechtsgrondslag voor het terugtrekkingsakkoord en merkt het op dat lid 2 van die bepaling met het oog op het doel om de terugtrekking van een lidstaat uit de Unie ordelijk te laten verlopen, alleen aan de Unie de bevoegdheid verleent om een akkoord te sluiten waarin de voorwaarden voor terugtrekking worden vastgelegd. Met dit akkoord wordt beoogd om alle vragen met betrekking tot de terugtrekking op alle onder de Verdragen vallende gebieden te regelen. De Unie heeft het terugtrekkingsakkoord dus op grond van die bevoegdheid kunnen sluiten. In het akkoord is met name bepaald dat, tenzij anders is vastgelegd, het Unierecht, en daarmee ook het kaderbesluit betreffende het EAB, gedurende de overgangperiode van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk.

Het Hof voegt daaraan toe dat artikel 50, lid 2, VEU niet kan worden toegepast in combinatie met rechtsgrondslagen die voorzien in procedures die onverenigbaar zijn met de procedure van artikel 50, leden 2 en 4. Hieruit moet worden afgeleid dat alleen artikel 50 VEU kan waarborgen dat alle onder de Verdragen vallende gebieden in het terugtrekkingsakkoord op samenhangende wijze worden behandeld, en er aldus voor kan zorgen dat de terugtrekking ordelijk verloopt. Aangezien artikel 50, lid 2, VEU dus de enige geschikte rechtsgrondslag voor de sluiting van het terugtrekkingsakkoord is, kon protocol (nr. 21) niet van toepassing zijn.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof de keuze van artikel 217 VWEU als rechtsgrondslag voor de handels- en samenwerkingsovereenkomst en merkt het op dat op basis van deze bepaling gesloten overeenkomsten regels kunnen bevatten over alle gebieden die onder de bevoegdheid van de Unie vallen. Aangezien de Unie krachtens artikel 4, lid 2, onder j), VWEU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid heeft met betrekking tot de RVVR, kunnen maatregelen op dit gebied worden opgenomen in een associatieovereenkomst zoals de handels- en samenwerkingsovereenkomst.

Het Hof stelt vast dat het bij de handels- en samenwerkingsovereenkomst ingestelde overleveringsmechanisme onder die gedeelde bevoegdheid valt en onderzoekt vervolgens of voor de opneming van dat mechanisme in een associatieovereenkomst ook een specifieke rechtsgrondslag van de Unie op het gebied van de RVVR moet worden toegepast.<sup>6</sup> Gelet op met name de ruime strekking van de handels- en samenwerkingsovereenkomst strookt de opneming in deze overeenkomst van bepalingen met betrekking tot de RVVR met het algemene doel van die overeenkomst om de grondslag te leggen voor uitgebreide betrekkingen tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk. Aangezien met het overleveringsmechanisme dat bij de handels- en samenwerkingsovereenkomst is ingesteld alleen dat doel wordt nagestreefd, hoeft daarnaast niet ook nog een andere rechtsgrondslag te worden toegepast, zoals wordt vereist door de rechtspraak over handelingen met meerdere doelstellingen. Bijgevolg konden de regels van de handels- en samenwerkingsovereenkomst inzake overlevering uitsluitend op artikel 217 VWEU worden gebaseerd. Protocol (nr. 21) is dan ook niet van toepassing.

<sup>6</sup> In dat verband wordt verwezen naar artikel 82, lid 1, tweede alinea, onder d), VWEU.