



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

22 september 2016*

„Beroep tot nietigverklaring — Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Geautomatiseerde uitwisseling van gegevens — Registratie van voertuigen — Dactyloscopische gegevens — Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon toepasselijk rechtskader — Overgangsbepalingen — Afgeleide rechtsgrondslag — Onderscheid tussen wetgevingshandelingen en uitvoeringsmaatregelen — Raadpleging van het Europees Parlement — Initiatief van een lidstaat of van de Europese Commissie — Stemvoorschriften”

In de gevoegde zaken C-14/15 en C-116/15,

betreffende twee beroepen tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, respectievelijk ingesteld op 14 januari en 6 maart 2015,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door F. Drexler, A. Caiola en M. Pencheva als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M.-M. Joséphidès, K. Michoel en K. Pleśniak als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze en A. Lippstreu als gemachtigden,

en

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson en L. Swedenborg als gemachtigden,

intervenienten,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresident, D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan en M. Vilaras, rechters,

* Procestaal: Frans.

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 juni 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 Met zijn verzoekschriften in de zaken C-14/15 en C-116/15 verzoekt het Europees Parlement om nietigverklaring van – ten eerste – besluit 2014/731/EU van de Raad van 9 oktober 2014 betreffende de start van de automatische uitwisseling van voertuigregistratiegegevens in Malta (PB 2014, L 302, blz. 56), besluit 2014/743/EU van de Raad van 21 oktober 2014 betreffende de start van de geautomatiseerde uitwisseling van voertuigregistratiegegevens in Cyprus (PB 2014, L 308, blz. 100) en besluit 2014/744/EU van de Raad van 21 oktober 2014 betreffende de start van de geautomatiseerde uitwisseling van voertuigregistratiegegevens in Estland (PB 2014, L 308, blz. 102), alsook – ten tweede – besluit 2014/911/EU van de Raad van 4 december 2014 betreffende de start van de geautomatiseerde uitwisseling van dactyloscopische gegevens in Letland (PB 2014, L 360, blz. 28) (hierna gezamenlijk: „bestreden besluiten”).

Toepasselijke bepalingen

Verdrag van Prüm

- 2 Artikel 34, lid 2, van het op 27 mei 2005 te Prüm (Duitsland) ondertekende Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (hierna: „verdrag van Prüm”), luidt:

„Met de in dit verdrag voorziene verstrekking van persoonsgegevens mag niet worden overgegaan dan nadat op het grondgebied van de bij de verstrekking betrokken verdragsluitende partijen de bepalingen van dit hoofdstuk in het nationale recht in werking zijn getreden. Het comité van ministers besluit overeenkomstig artikel 43 of aan de voorwaarden is voldaan.”

- 3 In artikel 43, lid 1, van dit verdrag is bepaald:

„De verdragsluitende partijen stellen een comité in bestaande uit ministers van de verdragsluitende partijen. Het comité van ministers neemt de noodzakelijke beslissingen over de uitvoering en toepassing van dit verdrag. Beslissingen van het comité van ministers worden door alle verdragsluitende partijen met eenparigheid van stemmen genomen.”

Unierecht

Besluit 2008/615/JBZ

- 4 Overweging 1 van besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (PB 2008, L 210, blz. 1), luidt:

„Naar aanleiding van de inwerkingtreding van het [verdrag van Prüm] wordt dit initiatief [...] ingediend teneinde de inhoud van de bepalingen van het verdrag van Prüm in het rechtskader van de Europese Unie te integreren.”

- 5 Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

„De lidstaten beogen met dit besluit de grensoverschrijdende samenwerking, op gebieden die onder titel VI van het [VEU] vallen, te intensiveren, met name de uitwisseling van informatie tussen instanties die met de voorkoming en opsporing van strafbare feiten belast zijn. Daartoe bevat dit besluit regels op de volgende gebieden:

- a) bepalingen over de voorwaarden en de procedure voor de geautomatiseerde overdracht van DNA-profielen, dactyloscopische gegevens en bepaalde gegevens uit de nationale kentekenregisters (hoofdstuk 2);

[...]”

- 6 Hoofdstuk 6 van hetzelfde besluit bevat de algemene bepalingen betreffende gegevensbescherming in het kader van de uitwisseling van informatie op grond van dat besluit.
- 7 In artikel 25, leden 2 en 3, van besluit 2008/615, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 6 ervan, is bepaald:

„2. Met de in dit besluit voorziene verstrekking van persoonsgegevens mag pas worden begonnen nadat op het grondgebied van de bij de verstrekking betrokken lidstaten de bepalingen van dit hoofdstuk in het nationale recht zijn verwerkt. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen of aan deze voorwaarde is voldaan.

3. Lid 2 is niet van toepassing op de lidstaten waar met de in dit besluit voorziene verstrekking van persoonsgegevens reeds is begonnen op grond van het [verdrag van Prüm].”

- 8 Krachtens artikel 33 van dit besluit, met als opschrift „Uitvoeringsmaatregelen”, stelt de Raad – met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en na raadpleging van het Parlement – de maatregelen vast die nodig zijn voor de uitvoering van dit besluit op het niveau van de Unie.

Besluit 2008/616/JBZ

- 9 Artikel 20 van besluit 2008/616/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering van besluit 2008/615 (PB 2008, L 210, blz. 12) luidt:

„1. De Raad neemt het in artikel 25, lid 2, van besluit [2008/615] bedoelde besluit op basis van een evaluatieverslag, dat is opgesteld aan de hand van een vragenlijst.

2. Met betrekking tot de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens in de zin van hoofdstuk 2 van besluit [2008/615] wordt het evaluatieverslag tevens gebaseerd op een evaluatiebezoek en een proefrun die plaatsvindt na de mededeling van de betrokken lidstaat aan het secretariaat-generaal van de Raad, bedoeld in artikel 36, lid 2, eerste zin, van besluit [2008/615].

3. De procedure is nader geregeld in hoofdstuk 4 van de bijlage.”

Bestreden besluiten

10 De bestreden besluiten, die betrekking hebben op ten eerste besluit 2008/615, met name artikel 25 ervan, en ten tweede besluit 2008/616, met name artikel 20 ervan en hoofdstuk 4 van de bijlage bij dit besluit, bevatten in de overwegingen 1 tot en met 3 de volgende uiteenzetting:

„(1) Krachtens het Protocol betreffende de overgangsbepalingen dat is gehecht aan het [VEU], het [VWEU] en het [EGA-Verdrag], worden de rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de Verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn.

(2) Artikel 25 van besluit [2008/615] is derhalve van toepassing en de Raad moet met eenparigheid van stemmen besluiten of de lidstaten de bepalingen van hoofdstuk 6 van dat besluit hebben toegepast.

(3) In artikel 20 van besluit [2008/616] is bepaald dat de Raad het in artikel 25, lid 2, van besluit [2008/615] bedoelde [besluit] neemt op basis van een evaluatieverslag, dat is opgesteld aan de hand van een vragenlijst. Wat de [geautomatiseerde] uitwisseling van gegevens overeenkomstig hoofdstuk 2 van besluit [2008/615] betreft, dient het evaluatieverslag gebaseerd te zijn op een evaluatiebezoek en een [proefrun].”

11 In artikel 1 van besluit 2014/731 is bepaald:

„Met het oog op de automatische bevraging van voertuigregistratiegegevens heeft Malta de algemene bepalingen betreffende gegevensbescherming van hoofdstuk 6 van besluit [2008/615] volledig toegepast en is het gerechtigd met ingang van de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit persoonsgegevens te ontvangen en te verstrekken overeenkomstig artikel 12 van dat besluit.”

12 Artikel 1 van besluit 2014/743 preciseert:

„Met het oog op de automatische bevraging van voertuigregistratiegegevens heeft Cyprus de algemene bepalingen betreffende gegevensbescherming van hoofdstuk 6 van besluit [2008/615] volledig toegepast, en is het gerechtigd, overeenkomstig artikel 12 van dat besluit, met ingang van de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit persoonsgegevens te ontvangen en te verstrekken.”

13 Artikel 1 van besluit 2014/744 luidt:

„Met het oog op de geautomatiseerde bevraging van voertuigregistratiegegevens heeft Estland de algemene bepalingen betreffende gegevensbescherming van hoofdstuk 6 van besluit [2008/615] volledig toegepast, en is het gerechtigd, overeenkomstig artikel 12 van dat besluit, met ingang van de dag van inwerkingtreding van het onderhavige besluit persoonsgegevens te ontvangen en te verstrekken.”

14 Artikel 1 van besluit 2014/911 luidt:

„Met het oog op de automatische bevraging van dactyloscopische gegevens heeft Letland de algemene bepalingen betreffende gegevensbescherming van hoofdstuk 6 van besluit [2008/615] volledig uitgevoerd en is het gerechtigd, overeenkomstig artikel 9 van dat besluit, met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit persoonsgegevens te ontvangen en te verstrekken.”

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

15 Het Parlement verzoekt het Hof:

- de bestreden besluiten nietig te verklaren, en
- de Raad te verwijzen in de kosten.

16 De Raad verzoekt het Hof:

- de beroepen ongegrond te verklaren voor zover het gaat om het eerste middel alsook om het eerste onderdeel en de eerste twee punten van het tweede onderdeel van het tweede middel. De Raad laat het over aan de wijsheid van het Hof om te oordelen over het derde punt van het tweede onderdeel van het tweede middel;
- subsidiair, in geval van nietigverklaring van de bestreden besluiten, de gevolgen van die besluiten te handhaven totdat zij vervangen zullen zijn door nieuwe handelingen, en
- het Parlement te verwijzen in de kosten.

17 Bij beschikking van de president van het Hof van 8 april 2015 zijn de zaken C-14/15 en C-116/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsook voor het arrest.

18 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 24 juni 2015 zijn de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad in de zaken C-14/15 en C-116/15. De Bondsrepubliek Duitsland heeft evenwel aan geen enkele fase van de onderhavige procedure deelgenomen.

Beroepen

19 Het Parlement voert ter ondersteuning van zijn beroepen twee middelen aan, waarvan het eerste de keuze van een onjuiste of onrechtmatige rechtsgrondslag voor de bestreden besluiten betreft en het tweede de schending van wezenlijke vormvoorschriften bij de vaststelling van die besluiten betreft.

Eerste middel: keuze van een onjuiste of onrechtmatige rechtsgrondslag

Argumenten van partijen

20 Om te beginnen voert het Parlement aan dat artikel 9 van Protocol (nr. 36) betreffende de overgangsbepalingen (hierna: „Protocol betreffende de overgangsbepalingen”), dat betrekking heeft op handelingen die op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn vastgesteld vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, aldus moet worden uitgelegd dat krachtens die bepaling enkel de materiële rechtsgevolgen van de handelingen van de vroegere „derde pijler” worden

gehandhaafd en niet de besluitvormingsprocedures waarnaar deze handelingen verwijzen. Bijgevolg kunnen deze procedures niet langer worden gehanteerd als zij niet meer in de Verdragen zijn opgenomen.

- 21 Het Parlement merkt op dat de bestreden besluiten zijn gebaseerd op artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615, en betoogt dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat daarin een procedure voor de vaststelling van wetgevingshandelingen is neergelegd.
- 22 In dit verband voert het Parlement aan dat artikel 34, lid 2, onder c), EU ten tijde van de vaststelling van besluit 2008/615 voorzag in twee onderscheiden procedures voor de vaststelling van respectievelijk wetgevingshandelingen en uitvoeringsmaatregelen, en dat de Raad enkel in de procedure voor wetgevingshandelingen een beslissing moest nemen met eenparigheid van stemmen, zoals wordt vereist door artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615. Voorts wordt de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van dit besluit specifiek geregeld door artikel 33 daarvan, hetgeen impliceert dat maatregelen die op de grondslag van een andere bepaling van besluit 2008/615 worden vastgesteld, niet kunnen worden aangemerkt als „uitvoeringsmaatregelen”. Ten slotte heeft de Raad na de instelling van het beroep van het Parlement dat heeft geleid tot het arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad (C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223), het woord „uitvoerings-” toegevoegd aan de titel van verschillende besluiten die waren vastgesteld op de grondslag van handelingen die onder de vroegere „derde pijler” vielen, terwijl hij geen vergelijkbare wijziging heeft aangebracht in de titel van de bestreden besluiten.
- 23 Aangezien de Uniewetgever nooit verplicht is om bevoegdheden te delegeren of over te dragen, kan de wetgever soms naar goeddunken een bepaalde handeling als wetgevingshandeling dan wel als uitvoeringsmaatregel vaststellen.
- 24 De bestreden besluiten moeten dan ook als wetgevingshandelingen worden aangemerkt en hadden dus moeten worden gebaseerd op dezelfde – bij het Verdrag van Lissabon gewijzigde – rechtsgrondslagen als besluit 2008/615, te weten op de artikelen 82, lid 1, onder d), VWEU en 87, lid 2, onder a), VWEU.
- 25 Subsidiair stelt het Parlement dat zelfs in het geval dat het Hof zou oordelen dat de artikelen 82 VWEU en 87 VWEU niet de juiste rechtsgrondslagen voor de vaststelling van de bestreden besluiten vormden, deze besluiten toch nietig moeten worden verklaard, aangezien artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615, de door de Raad gekozen rechtsgrondslag, ab initio onrechtmatig was.
- 26 In dit verband voert het Parlement aan dat artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 een afgeleide rechtsgrondslag in het leven roept die de in de Verdragen neergelegde regels voor de vaststelling van wetgevingshandelingen op het desbetreffende gebied versoepelt, aangezien die bepaling geen voorafgaand initiatief van een lidstaat of van de Europese Commissie, noch de raadpleging van het Parlement voorschrijft, terwijl het een zowel als het ander was vereist krachtens artikel 34, lid 2, onder c), EU, dat van toepassing was toen besluit 2008/615 werd vastgesteld.
- 27 Voorts merkt het Parlement – voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de bestreden besluiten uitvoeringsmaatregelen vormen – op dat de in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 neergelegde procedure afwijkt van het VEU in de versie die gold vóór het Verdrag van Lissabon, niet alleen wat de initiatiefregeling en de niet-raadpleging van het Parlement betreft, maar ook voor zover krachtens die bepaling een eenparig besluit van de Raad vereist is in plaats van een met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen besluit van deze instelling.
- 28 De Raad is van mening dat artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 hem uitvoeringsbevoegdheden verleent. De bestreden besluiten zijn dus wel degelijk uitvoeringsmaatregelen en geen wetgevingshandelingen.

- 29 In dit verband voert de Raad aan dat de stelling van het Parlement dat het feit dat krachtens die bepaling eenparigheid van stemmen is vereist, erop wijst dat de vaststelling van wetgevingshandelingen wordt beoogd, voorbijziet aan de rechtspraak van het Hof volgens welke de procedure wordt bepaald door de rechtsgrondslag en niet omgekeerd.
- 30 Bovendien blijkt uit de bewoordingen van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615, uit de algemene opzet van dit besluit en uit de omstandigheid dat met de op grond daarvan vastgestelde handelingen geen autonome doelstellingen worden nagestreefd, dat deze handelingen maatregelen ter uitvoering van dat besluit vormen.
- 31 Wat de gestelde onrechtmatigheid van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 betreft, merkt de Raad op dat uit de arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad (C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223), en 16 april 2015, Parlement/Raad (C-540/13, EU:C:2015:224), volgt dat het feit dat de procedure waarin die bepaling voorziet, afwijkt van de in de Verdragen vastgestelde procedure, niet impliceert dat die bepaling onrechtmatig is. Zij dient veeleer in overeenstemming met de Verdragen te worden uitgelegd.
- 32 Wat meer bepaald het vereiste van eenparigheid van stemmen betreft, berust het argument van het Parlement volgens de Raad op een misvatting die voortvloeit uit een ongelukkige formulering van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615.
- 33 Het vereiste van een eenparig besluit van de Raad wordt namelijk doorgaans aangegeven met de uitdrukking „de vaststelling van een besluit door de Raad met eenparigheid van stemmen”, terwijl in deze bepaling de minder eenduidige uitdrukking „besluit met eenparigheid van stemmen” wordt gebruikt.
- 34 Tegen deze achtergrond is de Raad, gelet op de algemene opzet en de bewoordingen van besluit 2008/615, van mening dat de litigieuze procedure in werkelijkheid twee fasen omvat. Eerst moet de Raad feitelijk vaststellen dat aan de in artikel 25, lid 2, van dit besluit vermelde voorwaarde is voldaan, wat een reeks uitdrukkelijke of stilzwijgende overeenkomsten tussen alle lidstaten impliceert. Deze fase is geboden door de daadwerkelijke noodzaak om de integriteit en de veiligheid van het systeem voor gegevensuitwisseling tussen de lidstaten te garanderen. Vervolgens neemt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit houdende vaststelling van een datum waarop de verstrekking van gegevens een aanvang neemt.
- 35 Een vergelijkbaar stelsel, dat wordt gekenmerkt door de combinatie van een fase waarin in onderling overleg wordt nagegaan of een bepaald netwerk naar behoren functioneert, en een fase waarin de Raad na deze vaststelling formeel een besluit neemt, ligt volgens de Raad ten grondslag aan de vaststelling van verschillende rechtsinstrumenten.
- 36 Wegens de historische context waarin besluit 2008/615 is vastgesteld, te weten de integratie van het bij het verdrag van Prüm ingevoerde mechanisme in het rechtskader van de Unie, heeft de Uniewetgever onvoldoende een onderscheid gemaakt tussen de twee fasen van de litigieuze procedure, doordat hij de in de eerste fase te bereiken overeenstemming en de in de tweede fase vereiste gekwalificeerde meerderheid van stemmen heeft samengebald in één vereiste, namelijk de eenparigheid van stemmen met betrekking tot de voorafgaande, consensuele fase.

Beoordeling door het Hof

- 37 Vooraf dient te worden geconstateerd dat uit de bewoordingen van de bestreden besluiten duidelijk blijkt dat deze besluiten zijn gebaseerd op artikel 25 van besluit 2008/615 en op artikel 20 van besluit 2008/616 (zie naar analogie arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13,

EU:C:2015:223, punten 28-31, en 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punten 23-26), waarbij laatstgenoemd artikel overigens louter de voorwaarden voor de vaststelling van de in artikel 25 van besluit 2008/615 bedoelde besluiten verduidelijkt.

- 38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van die handeling (arrest van 6 mei 2014, Commissie/Parlement en Raad, C-43/12, EU:C:2014:298, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 39 Partijen verschillen niet van mening over de verhouding tussen artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 en het doel of de inhoud van de bestreden besluiten.
- 40 Het Parlement betoogt evenwel ten eerste dat deze bepaling sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet langer als rechtsgrondslag voor de vaststelling van nieuwe handelingen kan dienen, en ten tweede dat zij hoe dan ook onrechtmatig is.
- 41 Wat betreft het argument van het Parlement dat de in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 neergelegde procedure sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon niet meer kan worden toegepast, zij eraan herinnerd dat het Protocol betreffende de overgangsbepalingen bepalingen bevat die specifiek betrekking hebben op de rechtsvoorschriften die sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon van toepassing zijn op handelingen die vóór die datum zijn vastgesteld op de grondslag van het VEU (arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 42 Zo bepaalt artikel 9 van dat protocol dat de rechtsgevolgen van deze handelingen worden gehandhaafd zolang die handelingen niet krachtens de Verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn.
- 43 Het Hof heeft geoordeeld dat dit artikel aldus moet worden uitgelegd dat een bepaling van een handeling die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon regelmatig is vastgesteld op de grondslag van het VEU en die regels voor de vaststelling van andere maatregelen bevat, rechtsgevolgen blijft sorteren zolang zij niet is ingetrokken, nietig is verklaard of is gewijzigd, en dat die maatregelen op grond van die bepaling kunnen worden vastgesteld overeenkomstig de daarin vastgelegde procedure (zie in die zin arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224, punt 47, en 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punt 70).
- 44 De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon staat er dus als zodanig niet aan in de weg dat handelingen als de bestreden besluiten worden vastgesteld in het kader van de in artikel 25 van besluit 2008/615 vastgelegde procedure. Derhalve faalt het argument van het Parlement dat dergelijke handelingen noodzakelijkerwijs moeten worden gebaseerd op de artikelen 82, lid 1, onder d), VWEU en 87, lid 2, onder a), VWEU.
- 45 Bijgevolg zal het eerste middel dat het Parlement ter ondersteuning van zijn beroepen heeft aangevoerd, enkel slagen indien de onrechtmatigheid van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 komt vast te staan.
- 46 Het Parlement voert aan dat dit het geval is, aangezien uit dit artikel volgt dat de regels die daarin zijn neergelegd voor de vaststelling van maatregelen als de bestreden besluiten, verschillen van de regels van de procedure die daarvoor is vastgelegd in de Verdragen.
- 47 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat, 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 goetvinden mogen afwijken, alleen de Verdragen in bijzondere gevallen een instelling de bevoegdheid kunnen geven om een daarin neergelegde besluitvormingsprocedure te wijzigen. Wanneer aan een instelling de mogelijkheid zou worden gegeven om afgeleide

rechtsgrondslagen voor de vaststelling van wetgevingshandelingen of uitvoeringsmaatregelen in het leven te roepen, zou dit er dus op neerkomen dat aan die instelling een wetgevende bevoegdheid wordt verleend die verder gaat dan wat in de verdragen is vastgelegd, ongeacht of de regels om een handeling vast te stellen daardoor strenger zouden worden gemaakt dan wel zouden worden versoepeld (arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 48 Aangezien de rechtmatigheid van een handeling van de Unie moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens feitelijk en rechtens op de datum waarop die handeling is vastgesteld, moet de rechtmatigheid van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 worden getoetst aan de bepalingen die voor de vaststelling van maatregelen als de bestreden besluiten golden op de datum waarop dat besluit is vastgesteld, te weten aan de artikelen 34, lid 2, onder c), EU en 39, lid 1, EU (zie in die zin arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224, punt 35, en 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punt 59).
- 49 Uit deze bepalingen vloeit voort dat de Raad met eenparigheid van stemmen op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie wetgevingshandelingen kan vaststellen voor elk doel dat in overeenstemming is met de doelstellingen van titel VI van het VEU, zij het met uitsluiting van de gebieden als bedoeld in artikel 34, lid 2, onder a) en b), EU, en dat hij met meerderheid van stemmen de maatregelen vaststelt die nodig zijn om deze handelingen op het niveau van de Unie uit te voeren (zie in die zin arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punten 60-66). In beide gevallen kunnen deze maatregelen pas na raadpleging van het Parlement worden vastgesteld (zie in die zin arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224, punt 36).
- 50 Uit het voorgaande volgt dat de in het primaire recht vastgelegde procedure, waarmee de procedure van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 in overeenstemming dient te zijn, verschillend zal zijn naargelang de krachtens die bepaling vastgestelde handelingen moeten worden aangemerkt als wetgevingshandelingen dan wel als uitvoeringsmaatregelen.
- 51 In dit verband zij opgemerkt dat het Parlement niet betwist dat de Uniewetgever over de mogelijkheid beschikte om te bepalen dat handelingen als de bestreden besluiten moesten worden vastgesteld als uitvoeringsmaatregelen. Het Parlement betoogt evenwel dat de Uniewetgever ervoor gekozen heeft geen gebruik te maken van deze mogelijkheid, en dat hij integendeel besloten heeft de bevoegdheid tot vaststelling van dergelijke handelingen aan zich te houden.
- 52 Anders dan de Raad betoogt, kan dit argument van het Parlement dan ook niet worden verworpen op de loutere grond dat in voorkomend geval wordt vastgesteld dat uit het doel en de inhoud van de in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 bedoelde handelingen voortvloeit dat de vaststelling ervan aan een uitvoerende autoriteit kan worden gedelegeerd voor zover in die handelingen niet de wezenlijke bestanddelen van een basisregeling zijn neergelegd, waarvan de vaststelling noopt tot het maken van politieke keuzes die uitsluitend behoren tot de eigen verantwoordelijkheden van de Uniewetgever.
- 53 Het meningsverschil tussen partijen heeft namelijk geen betrekking op dit punt, maar veeleer op de vraag of de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 heeft besloten om de Raad een afgeleide wetgevingsbevoegdheid dan wel een eenvoudige uitvoeringsbevoegdheid te verlenen.
- 54 In dit verband dient te worden geconstateerd dat deze bepaling de handelingen waarvan zij de vaststelling mogelijk maakt, niet uitdrukkelijk kwalificeert.

- 55 Uit de bewoordingen van die bepaling blijkt evenwel dat de door de Raad in dit kader vastgestelde handeling enkel tot doel heeft te garanderen dat hoofdstuk 6 van besluit 2008/615, waarin de algemene bepalingen inzake gegevensbescherming zijn neergelegd, is omgezet op het grondgebied van een bepaalde lidstaat, teneinde de in dat besluit bedoelde verstrekking van persoonsgegevens aan deze lidstaat mogelijk te maken.
- 56 Bijgevolg vloeit zowel uit de voorwaarden voor de vaststelling van die handeling als uit de gevolgen daarvan voort dat de Uniewetgever het voorwerp van die handeling strikt wenste te beperken tot de omzetting van het door besluit 2008/615 vastgestelde kader, zonder de Raad op te dragen om bij de vaststelling van die handeling noemenswaardige politieke keuzes te maken.
- 57 Deze constatering vindt steun in de context waarin artikel 25, lid 2, van dat besluit is vastgesteld, waarmee bij de uitlegging van die bepaling rekening dient te worden gehouden (zie in die zin arrest van 18 december 2014, *M'Bodj*, C-542/13, EU:C:2014:2452, punt 34).
- 58 Zo is die bepaling opgenomen in een hoofdstuk van besluit 2008/615 dat ertoe strekt te verduidelijken onder welke voorwaarden de bij dit besluit ingevoerde mechanismen voor gegevensuitwisseling toepassing kunnen vinden in andere lidstaten dan die bedoeld in artikel 25, lid 3, van dat besluit.
- 59 Tevens zij opgemerkt dat uit artikel 20 van besluit 2008/616 en uit hoofdstuk 4 van de bijlage bij dit besluit, waarnaar dit artikel verwijst, voortvloeit dat handelingen als de bestreden besluiten moeten worden vastgesteld na een voornamelijk technische evaluatieprocedure, die wordt gevoerd door een Raadsgroep en een deskundigenteam.
- 60 Samen met het feit dat in besluit 2008/615 nergens wordt verwezen naar de vaststelling van een wetgevingshandeling of naar een eventuele wil van de Uniewetgever om de bevoegdheid tot regeling van het desbetreffende gebied aan zich te houden, vormen bovengenoemde elementen een aanwijzing dat de Uniewetgever met de vaststelling van artikel 25, lid 2, van dat besluit heeft besloten om het aan de Raad over te laten de nodige maatregelen voor de uitvoering van dat besluit op het niveau van de Unie vast te stellen.
- 61 Aan deze analyse wordt niet afgedaan door de argumenten van het Parlement.
- 62 In de eerste plaats vormt de precisering in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 dat de Raad „besluit met eenparigheid van stemmen”, geen toereikend bewijs dat de Uniewetgever aldus wilde verwijzen naar de in artikel 34, lid 2, onder c), EU neergelegde procedure voor de vaststelling van wetgevingshandelingen.
- 63 Deze procedure vereist immers weliswaar dat de Raad besluit met eenparigheid van stemmen, maar de bewoordingen van dit stemvoorschrift alleen, zonder vermelding van de andere vereisten van die procedure – te weten het initiatief van een lidstaat of van de Commissie en de raadpleging van het Parlement – kunnen niet worden beschouwd als een duidelijke uitdrukking van de wil van de Uniewetgever om die procedure van toepassing te verklaren.
- 64 Deze analyse vindt steun in de historische context waarin besluit 2008/615 is vastgesteld. Dit besluit heeft namelijk, zoals in overweging 1 ervan wordt onderstreept, tot doel de inhoud van de bepalingen van het verdrag van Prüm te integreren in het rechtskader van de Unie. Artikel 34, lid 2, van dit verdrag voorzag in een mechanisme dat vergelijkbaar was met het door artikel 25, lid 2, van het besluit ingevoerde mechanisme en dat onder meer – overeenkomstig artikel 43, lid 1, van dat verdrag – vereiste dat de ministers van de staten die bij dat verdrag partij waren, een beslissing namen met eenparigheid van stemmen.
- 65 In de tweede plaats is het feit dat bij artikel 33 van besluit 2008/615 aan de Raad de bevoegdheid wordt toegekend om maatregelen ter uitvoering van dit besluit vast te stellen, niet doorslaggevend.

- 66 De artikelen 33 en 25, lid 2, van dat besluit blijken namelijk sterk verschillende functies te vervullen. De eerste bepaling, die enkel de krachtens artikel 34, lid 2, onder c), EU aan de Raad toegekende bevoegdheid weerspiegelt, heeft in het algemeen betrekking op de vaststelling van maatregelen ter uitvoering van besluit 2008/615, terwijl de tweede bepaling voorziet in de vaststelling van bijzondere maatregelen in het kader van een specifiek door de Uniewetgever ontworpen procedure voor het verlenen van machtiging tot het verstrekken van persoonsgegevens in andere lidstaten dan die bedoeld in artikel 25, lid 3, van dat besluit.
- 67 Dat de Uniewetgever heeft besloten artikel 33 van besluit 2008/615 te wijden aan de maatregelen ter uitvoering van dit besluit, kan op zichzelf dan ook niet betekenen dat de op de grondslag van artikel 25, lid 2, van dit besluit vastgestelde handelingen niet meer kunnen worden aangemerkt als „uitvoeringsmaatregelen”, doch als wetgevingshandelingen moeten worden beschouwd.
- 68 In de derde plaats kan de omstandigheid dat de Raad er niet voor heeft gekozen om de daadwerkelijk op deze grondslag vastgestelde handelingen aan te duiden als „uitvoeringsbesluiten” – gelet op het tijdstip waarop deze keuze is gemaakt, en op het feit dat zij geen juridische consequenties heeft – niet met succes worden aangevoerd ter ondersteuning van het betoog van het Parlement.
- 69 Bijgevolg moet artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 aldus worden uitgelegd dat de Raad krachtens deze bepaling met eenparigheid van stemmen maatregelen dient vast te stellen ter uitvoering van dat besluit.
- 70 In dit verband is het argument van de Raad dat deze bepaling aldus dient te worden opgevat dat daarin een procedure in twee fasen is neergelegd, die een unaniem besluit omvat, gevolgd door een besluit dat is genomen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, onverenigbaar met de duidelijke bewoordingen van die bepaling, volgens welke „[d]e Raad besluit met eenparigheid van stemmen”. Daarenboven vindt dit argument geen steun in andere onderdelen van besluit 2008/615.
- 71 De door de Raad voorgestelde uitlegging van artikel 25, lid 2, van dat besluit kan derhalve hoe dan ook niet worden aanvaard op grond van de omstandigheid dat andere handelingen van de Unie voorzien in een dergelijke procedure of dat de toepassing ervan is gerechtvaardigd door dwingende politieke redenen, zo deze al zouden zijn aangetoond.
- 72 Gelet op een en ander worden in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 op onrechtmatige wijze regels voor de vaststelling van maatregelen als de bestreden besluiten neergelegd die strenger zijn dan de procedure die daarvoor in de Verdragen is vastgelegd, doordat dit besluit voorschrijft dat maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering ervan op het niveau van de Unie, door de Raad met eenparigheid van stemmen worden vastgesteld, terwijl dergelijke maatregelen volgens artikel 34, lid 2, onder c), EU door de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen moesten worden vastgesteld.
- 73 Bijgevolg is het eerste door het Parlement aangevoerde middel gegrond en moeten de bestreden besluiten dus nietig worden verklaard.

Tweede middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften

- 74 Daar het eerste middel van het Parlement slaagt en de bestreden besluiten om die reden nietig moet worden verklaard, hoeft het tweede middel dat het Parlement ter ondersteuning van zijn beroepen heeft aangevoerd, niet te worden onderzocht.

Verzoek om handhaving van de gevolgen van de bestreden besluiten

- 75 Voor het geval dat de bestreden besluiten nietig zou worden verklaard, verzoekt de Raad het Hof de gevolgen van deze besluiten te handhaven totdat zij zullen zijn vervangen door nieuwe handelingen. Het Parlement geeft te verstaan dat het zich niet tegen dit verzoek verzet.
- 76 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU, zo het dit nodig oordeelt, kan bepalen welke gevolgen van een nietig verklaarde handeling als definitief moeten worden beschouwd.
- 77 In casu zou de nietigverklaring van de bestreden besluiten zonder dat daarbij wordt bepaald dat de gevolgen ervan worden gehandhaafd, afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid van de gegevensuitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten met het oog op de opsporing en het onderzoek van strafbare feiten, en dus aan de handhaving van de openbare orde en van de openbare veiligheid. Het Parlement verzoekt weliswaar om nietigverklaring van die besluiten op grond dat de Raad zich van een onrechtmatige rechtsgrondslag heeft bediend, maar maakt geen bezwaar tegen het doel of de inhoud ervan.
- 78 Bijgevolg moeten de gevolgen van de bestreden besluiten worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van nieuwe handelingen ter vervanging daarvan.

Kosten

- 79 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van het Parlement te worden verwezen in de kosten.
- 80 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement dragen de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

- 1) **Besluit 2014/731/EU van de Raad van 9 oktober 2014 betreffende de start van de automatische uitwisseling van voertuigregistratiegegevens in Malta, besluit 2014/743/EU van de Raad van 21 oktober 2014 betreffende de start van de geautomatiseerde uitwisseling van voertuigregistratiegegevens in Cyprus, besluit 2014/744/EU van de Raad van 21 oktober 2014 betreffende de start van de geautomatiseerde uitwisseling van voertuigregistratiegegevens in Estland en besluit 2014/911/EU van de Raad van 4 december 2014 betreffende de start van de geautomatiseerde uitwisseling van dactyloscopische gegevens in Letland worden nietig verklaard.**
- 2) **De gevolgen van besluit 2014/731, besluit 2014/743, besluit 2014/744 en besluit 2014/911 worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van nieuwe handelingen ter vervanging van deze besluiten.**
- 3) **De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.**
- 4) **De Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Zweden dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen