

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 mei 2008*

In zaak C-133/06,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230, eerste alinea, EG, ingesteld op 8 maart 2006,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matic en K. Bradley als gemachtigden,

verzoeker,

ondersteund door:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. O'Reilly, P. Van Nuffel en J.-F. Pasquier als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte,

* Procestaal: Frans.

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Simm, M. Balta en G. Maganza als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

ondersteund door:

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en J.-C. Niollet als gemachtigden,

interveniente,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano en L. Bay Larsen (rapporteur), kamerpresidenten, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 juni 2007,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 september 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Met zijn verzoekschrift vordert het Europees Parlement primair nietigverklaring van de artikelen 29, leden 1 en 2, en 36, lid 3, van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326, blz. 13; hierna: „de aangevochten bepalingen”), en subsidiair nietigverklaring van de gehele richtlijn.

- 2 Bij beschikking van de president van het Hof van 25 juli 2006 is de Commissie van de Europese Gemeenschappen toegelaten tot interventie aan de zijde van het Parlement, en de Franse Republiek aan die van de Raad van de Europese Unie.

Toepasselijke bepalingen

Relevante bepalingen van het EG-Verdrag

- 3 Artikel 63, eerste alinea, EG, dat staat in titel IV van het Verdrag, „Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen”, bepaalt:

„Binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam neemt de Raad volgens de procedure van artikel 67 [EG] de volgende maatregelen aan:

- 1) maatregelen inzake asiel [...], op de volgende gebieden:

[...]

- d) minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus;

- 2) maatregelen inzake vluchtelingen en ontheemden op de volgende gebieden:

- a) minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en voor personen die anderszins internationale bescherming behoeven;

[...]"

4 Artikel 67 EG, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, bepaalt:

„1. Gedurende een overgangperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam besluit de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie of op initiatief van een lidstaat, na raadpleging van het Europees Parlement.

2. Na deze periode van vijf jaar:

- besluit de Raad op voorstel van de Commissie; de Commissie neemt ieder verzoek van een lidstaat om indiening van een voorstel bij de Raad in behandeling;

- neemt de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement, een besluit teneinde de procedure van artikel 251 [EG] toe te passen op alle onder deze titel vallende gebieden, dan wel delen ervan, en de bepalingen betreffende de bevoegdheden van het Hof van Justitie aan te passen.

[...]

5. In afwijking van lid 1 neemt de Raad volgens de procedure van artikel 251 [EG] de volgende maatregelen aan:

- de in artikel 63, punt 1 en punt 2, onder a, bedoelde maatregelen, voor zover de Raad vooraf overeenkomstig lid 1 van dit artikel communautaire wetgeving heeft vastgesteld waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen ter zake worden bepaald;

[...]"

Afgeleid recht van vóór richtlijn 2005/85

- 5 Op basis van artikel 63, eerste alinea, punt 1, respectievelijk sub a en b, EG zijn vastgesteld verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 50, blz. 1), en richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB L 31, blz. 18).
- 6 Op de grondslag van artikel 63, eerste alinea, punten 1, sub c, 2, sub a, en 3, sub a, EG is vastgesteld richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als

vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304, blz. 12).

- 7 Op basis van artikel 67, lid 2, tweede streepje, EG is genomen besluit 2004/927/EG van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van dat Verdrag vallen (PB L 396, blz. 45).

- 8 Artikel 1, lid 2, van dit besluit bepaalt:

„Met ingang van 1 januari 2005 handelt de Raad overeenkomstig de procedure van artikel 251 [EG] bij de aanneming van de maatregelen die zijn bedoeld in artikel 63, punt 2, sub b, en punt 3, sub b, [EG].”

- 9 In punt 4 van de considerans van dat besluit wordt benadrukt dat dit de bepalingen van artikel 67, lid 5, EG onverlet laat.

Richtlijn 2005/85

- 10 Richtlijn 2005/85 is aangenomen op basis van met name artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub d, EG.

11 Volgens artikel 1 beoogt deze richtlijn de vaststelling van minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.

12 In de zeventiende en achttiende overweging van de considerans wordt verklaard:

„(17) Fundamenteel voor de gegrondheid van een asielverzoek is de veiligheid van de asielzoeker in zijn land van herkomst. Indien een derde land als een veilig land van herkomst kan worden beschouwd, moeten de lidstaten het als veilig kunnen aanmerken en aannemen dat het voor een bepaalde asielzoeker veilig is, tenzij hij ernstige aanwijzingen van het tegendeel kan voorleggen.

(18) Gezien het bereikte niveau van harmonisatie betreffende de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling, moeten gemeenschappelijke criteria voor het aanmerken van derde landen als veilige landen van herkomst worden vastgesteld.”

13 Met betrekking tot veilige landen van herkomst wordt in de negentiende overweging van de considerans van richtlijn 2005/85 verklaard:

„Indien de Raad zich ervan heeft vergewist dat aan deze criteria met betrekking tot een bepaald land van herkomst is voldaan, en bijgevolg dat land heeft opgenomen op de minimale gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst die op grond van deze richtlijn zal worden aangenomen, moeten de lidstaten worden verplicht,

verzoeken van personen met de nationaliteit van dat land [...], te onderzoeken op basis van de weerlegbare veronderstelling dat dat land veilig is. Gezien het politieke belang van de aanmerking van veilige landen van herkomst, met name in het licht van de gevolgen van een beoordeling van de mensenrechtensituatie in een land van herkomst en de gevolgen daarvan voor het beleid van de Europese Unie op het gebied van de externe betrekkingen, moet de Raad alle beslissingen tot vaststelling en wijziging van de lijst nemen na raadpleging van het Europees Parlement.”

- 14 Met betrekking tot bepaalde Europese derde landen die bijzonder hoge normen inzake mensenrechten en de bescherming van vluchtelingen in acht nemen, zouden de lidstaten, aldus de vierentwintigste overweging van de considerans van de richtlijn:

„[...] het recht moeten hebben om asielverzoeken betreffende asielzoekers die vanuit deze Europese derde landen hun grondgebied binnenkomen, niet of niet volledig te onderzoeken. Gezien de mogelijke gevolgen voor de asielzoeker van een beperkt of niet uitgevoerd onderzoek moet deze toepassing van het begrip ‚veilig derde land’ worden beperkt tot zaken in verband met derde landen waarvoor de Raad zich ervan heeft vergewist dat aan de in onderhavige richtlijn vastgestelde hoge normen voor de veiligheid van het betrokken derde land is voldaan. De Raad moet de beslissingen ter zake nemen na raadpleging van het Europees Parlement.”

- 15 Artikel 29, leden 1 en 2, van de richtlijn, getiteld „Gemeenschappelijke minimumlijst van derde landen die als veilig land van herkomst worden beschouwd”, bepaalt:

„1. De Raad stelt, bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, een gemeenschappelijke minimumlijst van derde landen op die door de lidstaten als veilig land van herkomst worden beschouwd, overeenkomstig bijlage II.

2. De Raad kan, bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, de minimale gemeenschappelijke lijst wijzigen door derde landen toe te voegen of te schrappen, overeenkomstig bijlage II. De Commissie beraadt zich over de aan haar gerichte verzoeken van de Raad of van een lidstaat om een voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke minimumlijst in te dienen.”

- 16 Bijlage II bij richtlijn 2005/85, getiteld „Aanmerking van veilige landen van herkomst voor de toepassing van artikel 29 en artikel 30, lid 1”, stelt de criteria op grond waarvan een land als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt als volgt vast:

„Een land wordt als veilig land van herkomst beschouwd wanneer op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er algemeen gezien en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging in de zin van artikel 9 van richtlijn 2004/83/EG; noch van foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; noch van dreiging van blind geweld bij internationale of interne gewapende conflicten.

Bij deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met de mate waarin bescherming wordt geboden tegen vervolging of mishandeling door middel van:

- a) de desbetreffende wetten en andere voorschriften van het betrokken land en de wijze waarop die worden toegepast;

- b) de naleving van de rechten en vrijheden die zijn neergelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en/of het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en/of het Verdrag tegen foltering, in het bijzonder de rechten waarop geen afwijkingen uit hoofde van artikel 15, lid 2, van voornoemd Europees Verdrag zijn toegestaan;

- c) de naleving van het beginsel van non-refoulement van het Verdrag van Genève;

- d) het beschikbaar zijn van een systeem van daadwerkelijke rechtsmiddelen tegen schendingen van voornoemde rechten en vrijheden.”

¹⁷ Artikel 36, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2005/85, getiteld „Begrip ‚Europees veilig derde land’” luidt:

„1. De lidstaten kunnen bepalen dat een behandeling van het asielverzoek of de beoordeling van de veiligheid van de asielzoeker in zijn bijzondere omstandigheden zoals omschreven in hoofdstuk II, niet dan wel niet volledig plaatsvindt in gevallen waarin de bevoegde autoriteit aan de hand van feitenmateriaal heeft vastgesteld dat de asielzoeker hun grondgebied illegaal tracht binnen te komen of net illegaal is binnengekomen vanuit een veilig derde land overeenkomstig lid 2.

2. Een derde land kan voor de toepassing van lid 1 alleen als veilig derde land worden beschouwd indien het:

- a) het Verdrag van Genève zonder geografische beperkingen heeft geratificeerd en naleeft, en

- b) over een bij wet voorgeschreven asielpprocedure beschikt, en

- c) het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden heeft geratificeerd en de daarin vervatte bepalingen naleeft, met inbegrip van de normen met betrekking tot daadwerkelijke rechtsmiddelen, en

- d) door de Raad is aangemerkt als veilig derde land overeenkomstig lid 3.

3. De Raad stelt, bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, een gemeenschappelijke lijst op, of wijzigt deze, van derde landen die door de lidstaten voor de toepassing van lid 1 als veilig derde land worden beschouwd.”

¹⁸ De Raad heeft bij de opstelling van de twee in deze bepalingen bedoelde lijsten niet de aangevochten bepalingen toegepast.

Het beroep

- 19 Het Parlement beroept zich voor zijn vordering tot nietigverklaring op vier middelen: schending van het EG-Verdrag door verkeerde toepassing van artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG, onbevoegdheid van de Raad tot vaststelling van de aangevochten bepalingen, schending van de verplichting tot motivering van deze bepalingen, en niet-naleving van de verplichting tot loyale samenwerking.
- 20 De eerste twee middelen dienen tezamen te worden onderzocht, daar deze niet van elkaar te scheiden zijn, zoals de advocaat-generaal heeft uiteengezet in punt 11 van zijn conclusie.

De eerste twee middelen: schending van artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG en onbevoegdheid van de Raad

Argumenten van partijen

- 21 Het Parlement stelt dat, gezien de reeds aangenomen communautaire wetgeving, namelijk verordening nr. 343/2003 en de richtlijnen 2003/9 en 2004/83, de aanneming van richtlijn 2005/85 de laatste wetgevingsfase was voor de vaststelling van gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen die de overgang mogelijk moeten maken naar de procedure van artikel 251 EG (hierna: „codecisieprocedure”), overeenkomstig de eisen van artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG.

- 22 Derhalve moest daarna bij de opstelling van de gemeenschappelijke minimumlijst van derde landen die als veilig land van herkomst worden beschouwd en de gemeenschappelijke lijst van Europese veilige derde landen (hierna tezamen: „lijsten van veilige landen”) de codecisieprocedure worden gevolgd.
- 23 Met de aangevochten bepalingen heeft de Raad dan ook onrechtmatig, in een handeling van afgeleid recht, gebruikgemaakt van rechtsgrondslagen die hem in staat stelden over te gaan tot de opstelling van de lijsten van veilige landen via een procedure waarvoor alleen de raadpleging van het Parlement vereist was.
- 24 Door aldus een afgeleide rechtsgrondslag te creëren, heeft de Raad zich een „recht van wetgeving” toegemeten. Het Verdrag voorziet er echter niet in dat de Raad, buiten de bestaande procedures voor de aanneming van normatieve handelingen en uitvoeringshandelingen om, nieuwe rechtsgrondslagen vaststelt voor de aanneming van bepalingen van afgeleid recht.
- 25 Het Parlement is van mening dat het eventuele bestaan van een praktijk van de Raad om afgeleide rechtsgrondslagen vast te stellen, geen rechtvaardiging kan vormen.
- 26 Onder verwijzing naar het arrest van het Hof van 23 februari 1988, Verenigd Koninkrijk/Raad (68/86, Jurispr. blz. 855), betoogt het Parlement dat het Verdrag op wetgevingsgebied van toepassing is zonder dat het mogelijk is de daarin voorgeschreven procedures te wijzigen.

- 27 De Commissie is van mening dat de in de aangevochten bepalingen vervatte afgeleide rechtsgrondslagen onrechtmatig zijn.
- 28 De gemeenschapswetgever mag niet zelf beslissen op welke wijze hij van zijn bevoegdheden gebruikmaakt. De instellingen mogen enkel optreden binnen de grenzen van de hun door de Verdragen verleende bevoegdheden, en alleen de Verdragen bepalen volgens welke procedures normatieve handelingen worden vastgesteld.
- 29 Volgens de Commissie kunnen de aangevochten bepalingen niet worden gezien als een voorbehouden uitvoeringsbevoegdheid die de Raad zou mogen uitoefenen op basis van artikel 202, derde streepje, EG.
- 30 De aangevochten bepalingen vormen in tweeërlei zin misbruik van procedure, in de eerste plaats ten opzichte van de eenparigheidsregel van artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub d, EG ten tijde van de aanneming van richtlijn 2005/85, en in de tweede plaats ten opzichte van de codecisieprocedure die deze regel moet vervangen zodra de communautaire wetgeving is aangenomen waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen op het gebied van het asielbeleid zijn gedefinieerd.
- 31 De Raad stelt daarentegen dat niets in het EG-Verdrag belet dat een handeling die is vastgesteld volgens de door de toepasselijke rechtsgrondslag voorgeschreven procedure, een afgeleide rechtsgrondslag creëert, met name teneinde vervolgens een normatieve handeling op dit gebied vast te stellen via een vereenvoudigde besluitvormingsprocedure.

- 32 Volgens de Raad is de gebruikmaking van afgeleide rechtsgrondslagen een geaccepteerde wetgevingstechniek, waarvan blijkt in zeer veel communautaire handelingen. De enige lering die uit het reeds aangehaalde arrest Verenigd Koninkrijk/Raad valt te trekken is dat een afgeleide rechtsgrondslag niet mag leiden tot een verzwaring van de in het Verdrag voorgeschreven procedure, hetgeen volgens de Raad bij de bij richtlijn 2005/85 ingevoerde procedure niet het geval is.
- 33 De omstandigheden noopten in casu tot de gebruikmaking van een afgeleide rechtsgrondslag, zonder dat artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG daaraan in de weg stond.
- 34 De lijsten van veilige landen zijn instrumenten op een gebied dat zowel wordt gekenmerkt doordat het bij de lidstaten uitgesproken politiek gevoelig ligt als doordat er in de praktijk snel en efficiënt moet worden gereageerd op wijzigingen in de situatie in de betrokken derde landen. Een efficiënt gebruik van deze instrumenten nu is alleen mogelijk wanneer aanneming en latere wijzigingen daarvan plaatsvinden in het kader van een procedure als die welke bij de aangevochten bepalingen is ingevoerd.
- 35 De Raad bestrijdt de stelling dat de in de aangevochten bepalingen vervatte afgeleide rechtsgrondslagen strijdig zijn met de codecisieprocedure van artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG. Deze bepaling is alleen van toepassing wanneer de aan te nemen handeling gebaseerd is op artikel 63, eerste alinea, punten 1 of 2, sub a, EG én de Raad vooraf communautaire wetgeving heeft vastgesteld waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen ter zake zijn bepaald.

- 36 Wat de eerste van deze twee voorwaarden betreft, merkt de Raad in wezen op dat de lijsten van veilige landen niet op basis van artikel 63 EG zullen worden opgesteld, maar op de grondslag van de aangevochten bepalingen, die voorzien in een lichtere procedure dan die welke voor de aanneming van de basisregeling wordt gevolgd. Daar het Verdrag bovendien voor de aanneming van richtlijn 2005/85 slechts de raadpleging van het Parlement voorschreef, kan de gebruikmaking van de aangevochten bepalingen, die ditzelfde niveau van participatie van het Parlement voorschrijven, bezwaarlijk worden gekritiseerd.
- 37 Met betrekking tot de tweede voorwaarde is de Raad van mening dat artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG, dat spreekt van „communautaire wetgeving”, niet de verplichting inhoudt, gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen vast te stellen in één enkele wetgevingshandeling en op één bepaald moment. De overgang naar de codecisieprocedure is verbonden aan een inhoudelijk, en niet aan een formeel of tijds criterium.
- 38 Daar aan de voorwaarden voor de overgang naar de codecisieprocedure niet is voldaan, is geen afbreuk gedaan aan de prerogatieven van het Parlement, noch aan het institutioneel evenwicht.
- 39 De Franse Republiek stelt dat de opstelling van de lijsten van veilige landen behoort tot de communautaire wetgeving waarin „gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen” worden bepaald in de zin van artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG. Bijgevolg, ook al moeten die lijsten worden opgesteld op de grondslag van het Verdrag zelf en niet op die van de aangevochten bepalingen, behoeft daaraan enkel de raadpleging van het Parlement vooraf te gaan.
- 40 Wat de algemene vraag betreft of gebruik kan worden gemaakt van een afgeleide rechtsgrondslag, is deze lidstaat met de Raad van mening dat niets in het Verdrag daaraan in de weg staat.

41 De gebruikmaking van afgeleide rechtsgrondslagen is een vaste praktijk van de communautaire wetgever. Weliswaar kan een gewone praktijk niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften afwijken en derhalve ook geen precedent creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt, maar uit de rechtspraak blijkt dat het Hof ook niet per se onwelwillend staat tegenover door de instellingen gehanteerde praktijken (arrest van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement, 230/81, Jurispr. blz. 255, punten 48 en 49).

42 Ten slotte is aan de materiële voorwaarden voor gebruikmaking van afgeleide rechtsgrondslagen in casu voldaan. De aangevochten bepalingen liggen immers politiek zeer gevoelig en impliceren de noodzaak om in de praktijk snel en efficiënt te reageren op wijzigingen in de situatie in derde landen.

Beoordeling door het Hof

43 Met zijn eerste twee middelen stelt het Parlement in wezen de vraag aan de orde of de Raad het recht had om in de aangevochten bepalingen te voorzien in de opstelling en wijziging van de lijsten van veilige landen met gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement.

44 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat volgens artikel 7, lid 1, tweede alinea, EG, iedere instelling handelt binnen de grenzen van de haar door het Verdrag verleende bevoegdheden (zie arrest van 23 oktober 2007, C-403/05, Parlement/Commissie, Jurispr. blz. I-9045, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 45 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de Raad bij de vaststelling van richtlijn 2005/85 op de in artikel 67, lid 1, eerste streepje, EG voorgeschreven wijze, de mogelijkheid had om artikel 202, derde streepje, EG toe te passen voor de aanneming van maatregelen die voor de te regelen materie niet van wezenlijk belang waren (zie in die zin arrest van 27 oktober 1992, Duitsland/Commissie, C-240/90, Jurispr. blz. I-5383, punt 36).
- 46 De Raad had dan, gesteld dat de lijsten van veilige landen inderdaad niet van wezenlijk belang zijn en een specifiek geval vormen, kunnen besluiten om de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden aan zich te houden, mits hij zijn beslissing omstandig zou motiveren (zie in die zin arrest van 18 januari 2005, Commissie/Raad, C-257/01, Jurispr. blz. I-345, punt 50).
- 47 De Raad is immers verplicht om, aan de hand van de aard en de inhoud van het uit te voeren basisbesluit, naar behoren te motiveren waarom een uitzondering wordt gemaakt op de regel dat in het stelsel van het Verdrag, wanneer op gemeenschapsniveau de uitvoeringsmaatregelen van een basisbesluit moeten worden vastgesteld, die bevoegdheid normaal door de Commissie dient te worden uitgeoefend (arrest Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 51).
- 48 In casu heeft de Raad in punt 19 van de considerans van richtlijn 2005/85 uitdrukkelijk gerefereerd aan het politieke belang van de aanmerking van landen van herkomst als veilig, en in punt 24 van deze richtlijn aan de mogelijke gevolgen die het begrip veilig derde land kan hebben voor de asielzoeker.
- 49 Zoals de advocaat-generaal in punt 21 van zijn conclusie heeft opgemerkt, houden de in deze overwegingen gegeven redenen een rechtvaardiging in van de raadpleging van het Parlement over de opstelling van de lijsten van veilige landen en de daarin aan te brengen wijzigingen, maar niet een toereikende motivering van een specifiek uitvoeringsvoorbehoud voor de Raad.

- 50 Voorts heeft de Raad in het onderhavige geschil, dat betrekking heeft op een richtlijn waarin de Raad zich met de aangevochten bepalingen een niet in tijd gelimiteerde bevoegdheid voorbehoudt, geen argumenten naar voren gebracht waaruit volgt dat die bepalingen moeten worden geherkwalificeerd als bepalingen op basis waarvan de Raad de rechtstreekse uitoefening van specifieke uitvoeringsbevoegdheden aan zich houdt. Ter terechtzitting heeft de Raad juist bevestigd dat die bepalingen de Raad een afgeleide wetgevingsbevoegdheid verlenen.
- 51 In die omstandigheden is de vraag van een eventuele herkwalificatie van de aangevochten bepalingen, teneinde ervan te kunnen uitgaan dat de Raad artikel 202, derde streepje, EG heeft toegepast, niet aan de orde.
- 52 In de tweede plaats moet worden geconstateerd dat in het kader van de toepassing van artikel 67 EG, de op de in artikel 63, eerste alinea, punten 1 en 2, sub a, EG genoemde gebieden te nemen maatregelen worden vastgesteld volgens twee verschillende, in artikel 67 EG neergelegde procedures, namelijk de procedure van aanneming bij eenparigheid van stemmen na raadpleging van het Parlement, of de codecisieprocedure.
- 53 Bij de aangevochten bepalingen wordt een procedure ingevoerd van aanneming bij gekwalificeerde meerderheid op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Parlement, hetgeen dus niet een van de procedures is van artikel 67 EG.
- 54 Reeds eerder is verklaard dat de regels betreffende de besluitvorming van de gemeenschapsinstellingen worden vastgesteld door het Verdrag en dat zij niet ter beschikking staan van de lidstaten of van de instellingen zelf (zie arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 38).

- 55 Alleen het Verdrag kan in bijzondere gevallen zoals dat bedoeld in artikel 67, lid 2, tweede streepje, EG een instelling de bevoegdheid geven om een in het Verdrag bepaalde besluitvormingsprocedure te wijzigen.
- 56 Een instelling de mogelijkheid geven om afgeleide rechtsgrondslagen vast te stellen, hetzij door versterking hetzij door verzwakking van de regels voor vaststelling van een handeling, zou erop neerkomen dat aan die instelling een wetgevende bevoegdheid wordt verleend die uitgaat boven die welke in het Verdrag is neergelegd.
- 57 Dat zou er voorts toe leiden dat die instelling zou worden toegestaan afbreuk te doen aan het institutionele evenwicht, dat inhoudt dat iedere instelling haar bevoegdheden dient uit te oefenen met inachtneming van die van de andere instellingen (arrest van 22 mei 1990, Parlement/Raad, C-70/88, Jurispr. blz. I-2041, punt 22).
- 58 De Raad kan niet op goede gronden stellen dat de in de aangevochten bepalingen voorziene aannemingsprocedure niet strijdig is met de codecisieprocedure op grond dat de lijsten van veilige landen niet zullen worden opgesteld op basis van artikel 63 EG maar op basis van die bepalingen, die een lichtere procedure voorschrijven dan die krachtens welke de basiswetgeving is aangenomen. Die redenering zou er immers op neerkomen dat aan bepalingen van afgeleid recht voorrang wordt verleend boven bepalingen van primair recht, in casu artikel 67 EG, waarvan achtereenvolgens lid 1 en lid 5 dienen te worden toegepast, met inachtneming van de daartoe in die bepalingen gestelde voorwaarden.
- 59 De vaststelling van afgeleide rechtsgrondslagen kan ook niet worden gerechtvaardigd op basis van overwegingen verband houdend met het politiek gevoelige karakter van de betrokken materie of met de wens, de doeltreffendheid van een communautair optreden te garanderen.

- 60 Ook kan de Raad zich niet met vrucht beroepen op het bestaan van een praktijk van vaststelling van afgeleide rechtsgrondslagen. Gesteld al dat dit zou worden aangetoond, kan een dergelijke praktijk niet van de in het Verdrag vervatte voorschriften afwijken en derhalve ook geen precedent creëren dat de gemeenschapsinstellingen bindt (zie in die zin arrest Verenigd Koninkrijk/Raad, reeds aangehaald, punt 24, en arrest van 9 november 1995, Duitsland/Raad, C-426/93, Jurispr. blz. I-3723, punt 21).
- 61 Mitsdien heeft de Raad, door in richtlijn 2005/85 de afgeleide rechtsgrondslagen op te nemen, in de vorm van de aangevochten bepalingen, gehandeld in strijd met artikel 67 EG, en daarmee de hem door het Verdrag verleende bevoegdheden overschreden.
- 62 Wat voorts de toekomstige aanneming van en wijzigingen in de lijsten van veilige landen betreft, dit is aan de Raad met inachtneming van de in het Verdrag neergelegde procedures.
- 63 Om te bepalen of hetzij de vaststelling en wijziging van de lijsten van veilige landen door middel van wetgeving, hetzij de eventuele beslissing om artikel 202, derde streepje, EG toe te passen, in de vorm van delegatie of van een uitvoeringsvoorbepaling, onder lid 1 of lid 5 van artikel 67 EG valt, moet worden beoordeeld of de Raad met de aanneming van richtlijn 2005/85 communautaire wetgeving heeft vastgesteld waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen ter zake van artikel 63, eerste alinea, punten 1 en 2, sub a, EG worden bepaald.
- 64 Wat de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus betreft, schrijft artikel 63, eerste alinea, punt 1, sub d, EG alleen de vaststelling van „minimumnormen” voor.

- 65 Zoals uit de punten 10 tot en met 17 van dit arrest volgt, stelt richtlijn 2005/85 gedetailleerde criteria vast aan de hand waarvan later de lijsten van veilige landen kunnen worden opgesteld.
- 66 Derhalve moet worden geoordeeld dat de Raad met deze wetgeving is overgegaan tot de vaststelling van „communautaire wetgeving waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen worden bepaald” in de zin van artikel 67, lid 5, eerste streepje, EG, zodat de codecisieprocedure van toepassing is.
- 67 Gezien al het voorgaande moeten de eerste twee door het Parlement voor zijn vordering tot nietigverklaring aangevoerde middelen worden aanvaard en moeten de aangevochten bepalingen nietig worden verklaard.

Het derde en het vierde middel: schending van de verplichting tot motivering van de aangevochten bepalingen, en niet-naleving van de verplichting tot loyale samenwerking

- 68 Aangezien de eerste twee middelen gegrond zijn, hoeft niet te worden ingegaan op het derde en het vierde door het Parlement voor zijn beroep aangevoerde middel.

Kosten

- 69 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien

de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van het Parlement worden verwezen in de kosten. Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De artikelen 29, leden 1 en 2, en 36, lid 3, van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, worden nietig verklaard.**

- 2) **De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.**

- 3) **De Franse Republiek en de Commissie van de Europese Gemeenschappen dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen