CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 18 april 2012 [1]

Zaak C-490/10

Europees Parlement
tegen

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring — Keuze voor de dubbele rechtsgrondslag van artikel 337 VWEU en artikel 187 VEGA — Maatregelen die onder de bevoegdheid van de Unie inzake energie vallen, die specifiek is geregeld in artikel 194 VWEU, en waarvoor slechts een rechtsgrondslag is vereist (artikel 194 VWEU)”

I – Inleiding

1. Bij verzoekschrift, ingediend op 12 oktober 2010, heeft het Parlement het Hof verzocht om verordening (EU, Euratom) nr. 617/2010 van de Raad van 24 juni 2010 inzake mededeling aan de Commissie van investeringsprojecten met betrekking tot energie-infrastructuur binnen de Europese Unie en tot intrekking van verordening (EG) nr. 736/96 [2] (hierna: „bestreden verordening”) nietig te verklaren.

2. In deze zaak gaat het erom, wat de juiste rechtsgrondslag is voor de vaststelling van de bestreden verordening, artikel 337 VWEU en artikel 187 VEGA, de algemene bepalingen die in de betrokken verdragen zijn voorzien inzake het verzamelen van informatie en aan de bestreden verordening ten grondslag zijn gelegd, dan wel het bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde artikel 194 VWEU inzake het energiebeleid van de Unie, dat het Parlement wil zien toegepast.

3. In casu moet dus worden bepaald of artikel 337 VWEU en artikel 187 VEGA toepasselijk zijn, op grond waarvan de Raad respectievelijk met gewone en gekwalificeerde meerderheid van stemmen beslist, dan wel artikel 194 VWEU, volgens hetwelk de gewone wetgevingsprocedure dient te worden gevolgd en het Parlement dus bevoegd is om aan de vaststelling van de handeling deel te nemen op de wijze die in het kader van deze procedure is voorzien.

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — PB L 180, blz. 7.

II – Toepasselijke bepalingen en feiten

4. Het verzamelen van informatie over investeringsprojecten in verschillende energiesectoren was geregeld in verordening (EEG) nr. 1056/72 [3] van de Raad van 18 mei 1972, gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 1215/76 [4] van de Raad van 4 mei 1976 en vervolgens vervangen door verordening nr. 736/96 van de Raad van 22 april 1996 [5].

5. Op 17 juli 2009 diende de Commissie bij de Raad een voorstel in voor een verordening ter vervanging van verordening nr. 736/96, waarin zij artikel 284 EG en artikel 187 VEGA als rechtsgrondslagen aangaf.

6. Op 1 december 2009, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, stelde de Commissie een mededeling aan het Parlement en aan de Raad vast over de gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voor de lopende interinstitutionele besluitvormingsprocedures. [6]

7. Zij gaf daarin aan, voor welke voorstellen de wijzigingen door het Verdrag van Lissabon tevens een wijziging van de rechtsgrondslag met zich brachten die niet beperkt bleef tot een andere nummering van de artikelen.

8. Op 2 december 2009 deelde de Commissie mee dat volgens haar alleen de artikelnummering van de rechtsgrondslag van het betrokken verordeningsvoorstel hoefde te worden veranderd, zodat het dus op artikel 337 VWEU en artikel 187 VEGA kwam te berusten.

9. Op 24 juni 2010 stelde de Raad de bestreden verordening vast, met vermelding van artikel 337 VWEU en artikel 187 VEGA als rechtsgrondslag.

10. Op 21 september 2010 stelde de Commissie verordening (EU, Euratom) nr. 833/2010 betreffende de tenuitvoerlegging van de bestreden verordening vast [7], met het doel de vorm en andere technische details van de kennisgeving van gegevens en informatie over investeringsprojecten in de energiesector te definiëren.

III – Conclusies van partijen en procedure voor het Hof

11. Het Parlement concludeert dat het het Hof behage:

— de bestreden verordening nietig te verklaren;

— de Raad in de kosten te verwijzen.

12. De Raad concludeert dat het het Hof behage:

— het beroep te verwerpen;

— het Parlement in de kosten te verwijzen.

3 — PB L 120, blz. 7.
4 — PB L 140, blz. 1.
5 — PB L 102, blz. 1.
6 — COM(2009) 665 def. van 2 december 2009.
7 — PB L 248, blz. 36.

13. Het Parlement verklaart tevens geen bezwaar te hebben tegen handhaving van de gevolgen van de bestreden verordening conform artikel 264, lid 2, VWEU, indien het Hof het beroep toewijst. De Raad verzoekt in zijn verweerschrift subsidiair om, indien de bestreden verordening wordt nietig verklaard, de gevolgen daarvan te handhaven tot aan de vaststelling van een nieuwe maatregel.

14. Bij beschikking van 5 april 2011 heeft de president van het Hof de Commissie en de Franse Republiek toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad.

15. Op 5 december 2011 heeft het Hof partijen verzocht schriftelijk toe te lichten of volgens hen de procedures van artikel 194 VWEU en artikel 187 VEGA zodanig verschillen dat de twee bepalingen niet samen als rechtsgrondslag van een handeling van de Unie kunnen dienen.

IV – Beoordeling

16. Zoals uit de respectievelijke memories blijkt, zijn de partijen en de interveniënten het niet eens over de rechtsgrondslag waarop de bestreden verordening dient te berusten.

17. Volgens het Parlement diende te worden verwezen naar artikel 194 VWEU, dat werd ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon en specifiek de energiesector betreft, en diende meer inzonderheid lid 2 van dit artikel in acht te worden genomen, uit hoofde waarvan het Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure de maatregelen vaststellen die noodzakelijk zijn om de in lid 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken, na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's.

18. De bestreden verordening zou namelijk een noodzakelijk instrument zijn om de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie te verwezenlijken, doordat daarmee informatie wordt verzameld over investeringsprojecten met betrekking tot geplande infrastructuur in deze sector.

19. De Raad betoogt daarentegen, bijgevallen door de Commissie en de Franse Republiek, dat hij terecht voor de artikelen 337 VWEU en 187 VEGA heeft gekozen, op grond waarvan de Commissie bevoegd is om, na een besluit van alleen de Raad, alle noodzakelijke gegevens te verzamelen voor de vervulling van de haar opgedragen taken, aangezien het hier louter het verzamelen van informatie betreft (in het kader van investeringen in energie-infrastructuur, waaronder die betreffende kernenergie).

20. Voor de beslechting van dit geschil dient derhalve de verhouding tussen de genoemde bepalingen, dat wil zeggen artikel 194 VWEU, artikel 337 VWEU en artikel 187 VEGA, te worden gereconstrueerd.

21. Eerst zal ik de artikelen 194 VWEU en 337 VWEU onderzoeken, aangezien zij in hetzelfde Verdrag zijn opgenomen, en daarna zal ik artikel 194 VWEU en artikel 187 VEGA met elkaar vergelijken.

A – *De verhouding tussen artikel 194 VWEU en artikel 337 VWEU*

22. Artikel 194 VWEU (waarvan de huidige tekst aan het Verdrag van Lissabon te danken is) is opgenomen in titel XXI van het Verdrag, inzake energie, en luidt als volgt:

„In het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt en rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, is het beleid van de Unie op het gebied van energie, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten, erop gericht:

a) de werking van de energiemarkt te waarborgen;

b) de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen,

c) energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en

d) de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.

2. Onverminderd de toepassing van andere bepalingen van de Verdragen stellen het Europees Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de maatregelen vast die noodzakelijk zijn om de in lid 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Deze maatregelen worden vastgesteld na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's.

Zij zijn, onverminderd artikel 192, lid 2, onder c), niet van invloed op het recht van een lidstaat de voorwaarden voor de exploitatie van zijn energiebronnen te bepalen, op zijn keuze tussen verschillende energiebronnen of op de algemene structuur van zijn energievoorziening.

[...]."

23. Dit artikel is uitdrukkelijk bedoeld om het energiebeleid van de Unie te regelen, waarvoor het de algemene referentiebepaling is.

24. Zoals blijkt uit lid 2 van artikel 194 VWEU, worden handelingen ter verwezenlijking van de doelstellingen in lid 1 vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure.

25. De algemene aard van artikel 194 VWEU kan tevens worden afgeleid uit de precisering in hetzelfde lid 2 „onverminderd de toepassing van andere bepalingen van de verdragen". Deze precisering, die de toepassing garandeert van bijzondere regels van andere procedures voor het vaststellen van handelingen op dit gebied, impliceert dat de procedure van artikel 194 VWEU algemeen toepasselijk is.

26. Artikel 337 VWEU (artikel 284 EG voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon), in het zevende, aan algemene en slotbepalingen gewijde deel van het VWEU, luidt als volgt:

„Voor de vervulling van de haar opgedragen taken kan de Commissie, binnen de grenzen en onder de voorwaarden door de Raad met gewone meerderheid overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen vastgesteld, alle gegevens verzamelen en alle noodzakelijke verificaties verrichten."

27. Zoals blijkt uit het feit dat dit artikel in de algemene en slotbepalingen van het Verdrag is opgenomen, is dit een slotbepaling die als algemeen kan worden gedefinieerd, in de zin dat indien er geen meer specifieke bepalingen van toepassing zijn, de Commissie een eigen bevoegheid heeft om de noodzakelijke gegevens te verzamelen voor de vervulling van de haar door de Verdragen opgedragen taken.

28. Artikel 337 VWEU dient dus te worden bezien in nauwe samenhang met zowel de andere bepalingen van de Verdragen, aangezien het functioneel is voor de uitoefening van verscheidene aan de Unie toegekende bevoegdheden, als de bevoegdheid van de Commissie actie te ondernemen uit hoofde van de Verdragsbepalingen die haar specifieke taken opdragen.

29. Zoals kan worden afgeleid uit de woorden „overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen" in dit artikel, is „het recht gegevens te verzamelen ondergeschikt en accessoir [...] in de zin dat de Commissie haar taken op al deze gebieden doeltreffender kan uitvoeren wanneer zij toegang tot precieze informatie heeft". [8]

30. Het Hof heeft ten aanzien van artikel 213 EEG-Verdrag (waarmee het huidige artikel 337 VWEU inhoudelijk overeenkomt) uitgemaakt dat dit artikel zeker geschikt is om als autonome rechtsgrondslag voor de vaststelling van een handeling van de Raad te dienen. [9]

31. Meer in het bijzonder is de Raad de bevoegdheid toegekend [10] om de regels voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Commissie gegevens te verzamelen die voor meer dan een van haar terreinen van activiteiten van belang zijn, in één regeling te concentreren, zodat hij niet verschillende handelingen hoeft vast te stellen op basis van de in het concrete geval toepasselijke bepalingen.

32. De reden daarvoor is dat de door de Commissie verzamelde gegevens met betrekking tot een bepaald onderwerp relevant kunnen zijn voor meerdere gebieden, en het „stellig onlogisch [zou] zijn, wanneer de Raad een aantal handelingen betreffende het verzamelen van gegevens telkens volgens andere procedurevoorschriften zou moeten vaststellen, temeer daar sommige soorten van inlichtingen meerdere terreinen van activiteiten van de Commissie beslaan". [11]

33. Het verschil tussen deze twee bepalingen is dat artikel 194 VWEU een algemene bepaling is die alleen de energiesector bestrijkt en dus een bevoegdheid definieert die sectoraal kan worden genoemd omdat zij een enkel gebied in zijn geheel betreft, terwijl artikel 337 VWEU toepassing kan vinden iedere keer dat de Commissie bevoegd is op te treden.

34. Het feit dat deze twee bepalingen, die beide weliswaar van algemene aard zijn, een verschillende werkingssfeer hebben, kan er in de praktijk toe leiden dat zij met elkaar in conflict komen indien een handeling beoogt de verkrijging van gegevens in de energiesector te regelen, zoals in het onderhavige geval.

35. Dit conflict kan niet worden opgelost met het traditionele criterium waarmee conflicten tussen rechtsregels worden opgelost, namelijk dat een bijzondere regel voorrang heeft op een algemene regel.

36. Dit criterium is hanteerbaar in het geval van bepalingen die hetzelfde onderwerp regelen, hetgeen moet worden vastgesteld aan de hand van het beschermde rechtsbelang, en die zich van elkaar onderscheiden doordat de bijzondere regel een deel van het onderwerp dat door de algemene regel wordt beheerst, aan een andere regeling onderwerpt.

37. De hier aan de orde zijnde artikelen zijn evenwel beide van algemene aard en betreffen verschillende onderwerpen, zodat niet kan worden gezegd dat de ene regel een bijzondere aard heeft ten opzichte van de andere.

38. Het argument van de Raad dat artikel 194, lid 2, VWEU, dat de andere bepalingen van de Verdragen onverlet laat, ruimte biedt voor de toepassing van andere regels op energiegebied, dus ook van artikel 337 VWEU als lex specialis, dat zodoende de rechtsgrondslag van de bestreden verordening zou kunnen vormen, snijdt geen hout.

8 — Punt 23 van de conclusie van advocaat-generaal Jacobs in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 9 november 1995, Duitsland/Raad (C-426/93, Jurispr. blz. I-3723).

9 — Arrest Duitsland/Raad, aangehaald in voetnoot 8 (punten 18 en 19).

10 — Doch voordat het Verdrag van Lissabon in werking trad en de gewone wetgevingsprocedure als algemene referentieprocedure werd ingevoerd.

11 — Arrest Duitsland/Raad, aangehaald in voetnoot 8 (punt 19, alsook in punt 24 van de conclusie van deze zaak).

39. Deze voorbehoudsclausule verwijst namelijk naar uitsluitend die bepalingen die een andere regeling dan die van artikel 194, lid 2, VWEU invoeren omdat zij bedoeld zijn om specifieke aspecten van de energiesector te regelen, of althans gebieden die belangrijke raakpunten hebben met de energiesector, en wel zodanig dat het niet eenvoudig is de verschillende gebieden van elkaar te onderscheiden [12], waar in de onderhavige zaak geen sprake van is [13].

40. Aangezien er in de onderhavige zaak geen bijzondere regel is, dient, zoals de rechtspraak van het Hof leert, de juiste rechtsgrondslag van de bestreden verordening te worden vastgesteld door de objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn te onderzoeken, waaronder met name de inhoud en het doel van de betrokken handeling. [14]

41. Volgens de rechtspraak van het Hof geldt voorts dat indien een handeling een tweeledig doel heeft of twee componenten omvat en een daarvan kan worden gezien als hoofddoel of overwegende component, deze maatregel moet worden gebaseerd op de rechtsgrondslag die het hoofddoel of de overwegende component vereist. [15]

42. Alleen een handeling die verschillende, onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen tegelijk nastreeft, zonder dat de ene doelstelling secundair en indirect is ten opzichte van de andere, zal bij uitzondering op de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen moeten worden gebaseerd. [16]

43. In het onderhavige geval moet er in de eerste plaats rekening mee worden gehouden dat volgens artikel 194, lid 2, VWEU het Parlement en de Raad de gewone wetgevingsprocedure volgen wanneer zij *maatregelen moeten vaststellen die noodzakelijk zijn om de in lid 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken*, dat wil zeggen, die van het energiebeleid van de Unie.

44. Bij artikel 337 VWEU is dit anders omdat het verwijst naar de algemene activiteit van het verzamelen van gegevens en het verrichten van de noodzakelijke verificaties door de Commissie voor de vervulling van de haar opgedragen taken, terwijl niet wordt vereist dat de maatregelen die de Raad eventueel met gewone meerderheid van stemmen vaststelt noodzakelijk zijn om de doelstellingen van een bepaald Uniebeleid te verwezenlijken.

12 — Bijvoorbeeld artikel 192, lid 2, sub c, VWEU, inzake het milieu, waar artikel 194, lid 2, VWEU uitdrukkelijk naar verwijst en op grond waarvan maatregelen kunnen worden genomen die van aanzienlijke invloed zijn op de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen en de algemene structuur van zijn energievoorziening. Overigens schrijft deze bepaling, juist omdat zij afwijkt van artikel 194, lid 2, VWEU, een bijzondere wetgevingsprocedure voor (vaststelling bij eenparigheid van stemmen van de Raad na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's) die veel ingewikkelder is dan die van artikel 337 VWEU.

13 — De Raad noemt als bijzondere bepalingen die afwijken van het systeem van artikel 194 VWEU, ook de artikelen 122 VWEU en 170 VWEU. In deze gevallen vloeit de niet-toepasselijkheid van artikel 194 VWEU echter voort uit het feit dat deze artikelen andere onderwerpen regelen: artikel 122 VWEU betreft het economisch beleid en de bevoegdheid van de Raad om passende maatregelen voor de economische situatie vast te stellen indien er zich ernstige moeilijkheden voordoen bij de voorziening van bepaalde producten, in het bijzonder op energiegebied, terwijl artikel 170 VWEU betrekking heeft op de sector trans-Europese netwerken en de bijdrage van de Unie aan de totstandbrenging en ontwikkeling van trans-Europese netwerken op het gebied van vervoers-, telecommunicatie- en energie-infrastructuur.

14 — Zie bijvoorbeeld arresten van 11 juni 1991, Commissie/Raad (C-300/89, Jurispr. blz. I-2867, punt 10); 29 april 2004, Commissie/Raad (C-338/01, Jurispr. blz. I-4829, punt 54); 6 november 2008, Parlement/Raad (C-155/07, Jurispr. blz. I-8103, punt 34), en 3 september 2009, Parlement/Raad (C-166/07, Jurispr. blz. I-7135, punt 42).

15 — Zie inzonderheid arresten van 30 januari 2001, Spanje/Raad (C-36/98, (Jurispr. blz. I-779, punt 59), en 11 september 2003, Commissie/Raad (C-211/01, Jurispr. blz. I-8913, punt 39); arrest Commissie/Raad (C-338/01, aangehaald in voetnoot 14, punt 55); arresten van 10 januari 2006, Commissie/Parlement en Raad (C-178/03, Jurispr. blz. I-107, punt 42), en 8 september 2009, Commissie/Parlement en Raad (C-411/06, Jurispr. blz. I-7585, **punt 46**).

16 — Zie onder meer arresten van 19 september 2002, Huber (C-336/00, Jurispr. blz. I-7699, punt 31), en 12 december 2002, Commissie/Raad (C-281/01, Jurispr. blz. I-12049, punt 35), en arrest Commissie/Raad (C-211/01, aangehaald in voetnoot 15, punt 40).

45. De bestreden verordening valt derhalve binnen de werkingssfeer van artikel 194 VWEU indien zij op grond van haar inhoud en de nagestreefde doelen een van de „maatregelen [is] die noodzakelijk zijn om de in lid 1 [van artikel 194 VWEU] genoemde doelstellingen te verwezenlijken”[17], dat wil zeggen, een handeling die functioneel is voor het energiebeleid van de Unie en de verwezenlijking van de doelstellingen daarvan.

46. De juiste rechtsgrondslag van de bestreden verordening zal daarentegen artikel 337 VWEU zijn indien het verzamelen van gegevens geen rechtstreeks verband houdt met de verwezenlijking van de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie, en dus niet als een voor de verwezenlijking daarvan noodzakelijke maatregel kan worden beschouwd.

47. Daarom moet aan de hand van de tekst van de bestreden verordening, inzonderheid de titel en de artikelen daarvan, worden beoordeeld of het verzamelen en mededelen van de betrokken gegevens al dan niet noodzakelijk zijn voor en nauw verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 194, lid 1, VWEU.

48. In de eerste plaats merk ik op dat bepaalde artikelen van de bestreden verordening objectief niet als functioneel voor de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie kunnen worden beschouwd, en dus niet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking daarvan.

49. Dit betreft artikel 4, dat regelt welke bronnen gegevens naar de betrokken staten dienen te sturen (de ondernemingen), artikel 7, inzake de termijn voor het vaststellen van de uitvoeringsbepalingen van de bestreden verordening, artikel 8, inzake de gegevensverwerking, en artikel 9, betreffende de bescherming van personen bij de gegevensverwerking.

50. Deze bepalingen zijn typisch voor een verordening inzake het verzamelen van informatie, aangezien zij de rechtssubjecten aangeven die de informatie moeten opsturen, de voor de verwerking van de gegevens verantwoordelijke instantie (de Commissie), het voor de bescherming van persoonsgegevens te gebruiken systeem en de termijn waarbinnen de uitvoeringsbepalingen betreffende de vorm en andere technische details in verband met de betrokken mededeling moeten worden vastgesteld.

51. De titel en de overige bepalingen van de bestreden verordening blijken daarentegen nauw samen te hangen met het energiebeleid van de Unie en geen afspiegeling te zijn van het louter verzamelen van algemene informatie.

52. In de eerste plaats vermeldt de titel uitdrukkelijk investeringsprojecten met betrekking tot energie-infrastructuur in de Europese Unie, die essentieel zijn om de werking en de zekerheid van de energievoorziening in de Unie te waarborgen.

53. Artikel 1 verwijst vervolgens naar de mededeling van gegevens en informatie over investeringsprojecten met betrekking tot infrastructuur in vrijwel elke energiesector, een omstandigheid die uitsluitend kan worden verklaard door de noodzaak te komen tot een programmering op grote schaal teneinde de werking van de energiemarkt, de zekerheid van de energievoorziening in de Unie en de ontwikkeling van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen te waarborgen.

54. Artikel 2 geeft vervolgens definities die duidelijk verband houden met de noodzaak dezelfde doelstellingen als die in artikel 1 te verwezenlijken, met name waar het de specifieke instantie vermeldt die belast is met het uitstippelen en aannemen van Uniewijde meerjarige netwerkontwikkelings- en investeringsplannen met betrekking tot infrastructuur.

17 — Dit zijn volgens artikel 194, lid 1, VWEU: waarborging van de werking van de energiemarkt en de continuïteit van de energievoorziening in de Unie, bevordering van de energie-efficiëntie, energiebesparing, de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie en de interconnectie van energienetwerken.

55. Artikel 3 preciseert bovendien dat de betrokken gegevens, met uitzondering van die met betrekking tot grensoverschrijdende transmissieprojecten, in geaggregeerde vorm worden medegedeeld, en geeft daarmee aan dat zij bestemd zijn voor een gecompliceerde programmering zoals de bovengenoemde, die verder gaat dan het louter verzamelen van algemene en niet-geaggregeerde informatie, zoals tevens blijkt uit de verwijzing naar de specifieke instantie van artikel 2.

56. Artikel 5 definieert vervolgens de inhoud van de mededeling van de informatie, die uitgebreid en in detail wordt beschreven. Het feit dat bijzonder complexe gegevens en zelfs opmerkingen inzake vertragingen of belemmeringen voor de uitvoering van investeringsprojecten moeten worden verzameld, zoals deze bepaling aangeeft, vindt zijn meest redelijke verklaring in de noodzaak de doelstellingen van artikel 194, lid 1, VWEU te verwezenlijken.

57. Artikel 6 behandelt de kwaliteit van het verzamelen en de mededeling van de gegevens, en doelt, ook door te verwijzen naar opmerkingen van de lidstaten, de publicatie van de gegevens in geaggregeerde vorm en de analysen als bedoeld in artikel 10, lid 3, op activiteiten die te complex zijn om van een louter verzamelen van algemene inlichtingen te kunnen spreken, maar die wel in verband kunnen worden gebracht met een meer gestructureerde programmering gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie.

58. Tot slot bepaalt artikel 10 dat de Commissie op basis van de toegezonden gegevens en informatie en, wanneer passend, andere gegevensbronnen, aan het Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité tweejaarlijks een sectoroverschrijdende analyse van de structurele ontwikkeling en de vooruitzichten van het energiesysteem voorlegt en deze publiceert. Deze analyse heeft de volgende doelstellingen:

a) de detectie van potentiële toekomstige, vanuit het oogpunt van het energiebeleid van de Unie significante, verschillen tussen energievraag en -aanbod;

b) de detectie van belemmeringen voor investeringen en de bevordering van beste praktijken om dergelijke problemen op te lossen, en

c) het vergroten van de transparantie voor de marktdeelnemers en potentiële toetreders tot de markt.

59. Dit laatste artikel verwijst, waar het voorziet in het verrichten van de vermelde sectoroverschrijdende analyse van de structurele ontwikkeling en de vooruitzichten van het energiesysteem van de Unie, naar een complex instrument voor de verwerking van de betrokken inlichtingen, dat moet worden geacht verder te gaan dan het louter verzamelen van informatie, en te zijn opgesteld ter verwezenlijking van doelstellingen die noodzakelijk zijn om de werking van de energiemarkt te garanderen.

60. Uit een beoordeling van de bovengenoemde artikelen van de bestreden verordening in het licht van de titel daarvan en op basis van een onderlinge vergelijking en afweging volgt dat de bestreden handeling inhoudelijk geen instrument betreft voor het verzamelen van informatie in zijn algemeenheid, maar dat noodzakelijk blijkt om de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie te verwezenlijken.

61. De artikelen 4, 7, 8 en 9, die niet in rechtstreeks verband kunnen worden gebracht met dit beleid en inderdaad het louter verzamelen van informatie betreffen, spelen namelijk, gezien hun uiterst technische aard, een secundaire en ondergeschikte rol in de systematiek van de verordening.

62. Deze bepalingen zijn niet bijzonder kwalificerend voor de bestreden verordening, aangezien zij als typisch voor willekeurig welke handeling betreffende het verkrijgen van informatie kunnen worden beschouwd.

63. De onderzochte artikelen (de artikelen 1, 2, 3, 5, 6 en 10) en de titel van de bestreden verordening onderscheiden zich daarentegen als essentiële aspecten van deze handeling, aangezien zij het voornaamste kenmerk ervan definiëren, dat wil zeggen de verplichting tot uitvoering van een aantal complexe activiteiten van verzameling, mededeling en analyse van informatie, die duidelijk verband houden met een gestructureerde programmering op vrijwel alle gebieden van het energiebeleid van de Unie en tot doel hebben de doelstellingen van artikel 194, lid 1, VWEU te verwezenlijken.

64. Hieruit volgt dat bij de beoordeling van de bestreden verordening teneinde de juiste rechtsgrondslag ervan vast te stellen, na de afweging van de eerder vermelde aspecten daarvan groter gewicht moet worden toegekend aan het deel daarvan (de titel en de artikelen 1, 2, 3, 5, 6 en 10) dat haar duidelijk kenmerkt ten opzichte van eventuele andere handelingen betreffende het verzamelen van informatie, aangezien vooral dat deel het voorwerp ervan definieert (informatie over investeringen in energie-infrastructuur) en het tot een instrument maakt dat noodzakelijk is om de doelstellingen van een sectoraal beleid van de Unie als het energiebeleid, te verwezenlijken.

65. Van minder belang zijn de andere genoemde bepalingen (de artikelen 4, 7, 8 en 9) die vanwege hun sterk technische aard niet kwalificerend zijn en op grond waarvan geen verband kan worden gelegd met een bepaald Uniebeleid, maar die in eender welke regeling inzake het verzamelen van informatie zouden kunnen passen.

66. De bovenstaande opmerkingen, met name in punt 64, worden overigens bevestigd door de analyse van de considerans die aan het normatieve deel van de bestreden verordening voorafgaat.

67. In de eerste plaats merk ik op dat de punten 1, 5 en 15 van de considerans in wezen preciseren dat de betrokken informatie dient te worden verzameld opdat de Commissie haar taken in de energiesector kan uitvoeren en voorstellen kan indienen wat betreft de toekomstige balans tussen vraag naar en aanbod van energie, ook door eventuele leemten op het vlak van infrastructuur en investeringen vast te stellen, en zodoende duidelijk maken dat de bestreden verordening beoogt de werking van de interne energiemarkt te garanderen.

68. Bovendien wijzen de punten 2, 3 en 4 van de considerans in onderling verband op de noodzaak de werking van de interne energiemarkt en de zekerheid van de energievoorziening van de Unie te waarborgen en energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen te bevorderen, alles doelstellingen van het energiebeleid van de Unie als bedoeld in artikel 194, lid 1, VWEU.

69. Dit bevestigt derhalve dat de bestreden verordening ertoe strekt de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie te verwezenlijken, en niet louter eenvoudige informatie te verzamelen.

70. In het licht van het bovenstaande ben ik het niet eens met de stelling van de Raad (bijgevallen door de Franse Republiek) dat er geen verband bestaat tussen de bestreden verordening en de doelstellingen van artikel 194, lid 1, VWEU omdat zij hoe dan ook uitsluitend de mededeling van informatie betreft, zoals kan worden afgeleid uit het feit dat de artikelen 1 en 3 tot en met 9[18] uitsluitend het verzenden van gegevens regelen.

71. In aanvulling op mijn eerdere opmerkingen wijs ik erop dat de bestudering van de artikelen zich niet kan beperken tot een formele uitlegging van de afzonderlijke artikelen, zonder ze als een geheel en onderling gecoördineerd te beoordelen.

18 — De Franse Republiek verwijst ook naar de punten 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13 en 14 van de considerans.

72. De bestreden verordening betreft niet het verzamelen van informatie in zijn algemeenheid, maar het verzamelen van informatie van bijzondere aard, zoals die over investeringen in energie-infrastructuur, die onder een sector vallen (energie) waarover de Verdragen specifieke bepalingen bevatten.

73. De stelling van de Raad gaat daarentegen voorbij aan de ware aard van de betrokken informatie, met name hun specifieke inhoud, aangezien zij zich uitsluitend op het formele en onbetwiste aspect van de materiële mededeling van de gegevens concentreert, en niet op de functionele aard die deze mededeling ten opzichte van het energiebeleid van de Unie heeft.

74. De Raad stelt ook dat uit artikel 10 van de bestreden verordening de specifieke, aan de Commissie opgedragen taken kunnen worden afgeleid alsook de wijze van gebruik en bekendmaking van de gegevens zelf, waaronder met name de verwerking van de ontvangen informatie en de uitvoering van analyses betreffende de ontwikkeling en de vooruitzichten van de investeringen in energie-infrastructuur.

75. Deze doelstellingen zouden meer in het algemeen kunnen worden afgeleid uit artikel 17 VEU, op grond waarvan de Commissie het algemeen belang van de Unie bevordert, initiatieven neemt, toeziet op de toepassing van de Verdragen en die van de maatregelen die de instellingen vaststellen.

76. De bestreden verordening zou volgens de Raad dus tot doel hebben de Commissie in staat te stellen regelmatig over actuele gegevens te beschikken, door een uniform systeem te creëren voor het verzamelen en verzenden van deze gegevens teneinde haar doelstellingen te verwezenlijken „voor zover het bezit van betrouwbare informatie essentieel is opdat de Commissie haar taken kan verrichten”. [19]

77. Dienaangaande wil ik nogmaals wijzen op de noodzaak van beschouwing van de tekst van de bestreden verordening in zijn geheel, een onderzoek derhalve dat niet alleen formeel is, maar waarmee kan worden vastgesteld wat het werkelijke doel van de verordening is op basis van een gecoördineerde beoordeling van de bepalingen en de considerans alsook van de aard van de betrokken informatie.

78. Uit deze beoordeling blijkt dat het doel van de verkrijging van de betrokken inlichtingen, zoals reeds uiteengezet, ontegenzeglijk functioneel is voor de doelstellingen van artikel 194, lid 1, VWEU en dat geen algemeen verband kan worden gelegd met artikel 17 VEU.

79. Gelet op zowel de inhoud als het doel van de bestreden verordening zoals die uit een analyse van de titel, de bepalingen en de considerans daarvan kunnen worden afgeleid, moet worden vastgesteld dat de bestreden handeling een *noodzakelijke maatregel* is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie als nader gedefinieerd in artikel 194, lid 1, VWEU.

80. Dit blijkt uit het feit dat het in de verordening niet gaat om het verzamelen van algemene informatie, maar van gekwalificeerde gegevens en inlichtingen, immers betrekking hebbend op de energie-infrastructuur; juist vanwege de bijzondere aard van de gegevens is het verzamelen daarvan, anders dan de Commissie in haar memorie beweert, een *noodzakelijke voorwaarde* voor het verwezenlijken van alle verdere, meer complexe maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen van artikel 194, lid 1, VWEU te verwezenlijken en het energiebeleid van de Unie ten uitvoer te leggen, hetwelk dus het doel van de bestreden verordening blijkt te zijn.

19 — Vgl. punt 17 van de eerste memorie van de Raad.

81. De Raad erkent impliciet dat de informatie van specifieke aard is en verband houdt met artikel 194 VWEU, wanneer hij stelt dat de informatie noodzakelijk is in het kader van een in het Verdrag voorzien beleid en dat de bestreden verordening aansluit bij een Uniebeleid, in casu het energiebeleid [20].

82. De noodzaak van deze informatie in het kader van het energiebeleid vormt namelijk, anders dan de Raad beweert, geen „voorwaarde sine qua non voor de toepassing van artikel 337" [21], maar is juist, zoals ik reeds in de punten 43 tot en met 47 van deze conclusie heb opgemerkt, de voorwaarde die artikel 194, lid 2, VWEU stelt om volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 194, lid 1, VWEU te verwezenlijken. [22]

83. Het bovenstaande wordt bevestigd door de omstandigheid dat indien de stelling van de Raad werd aanvaard, de deelname van het Parlement aan het wetgevingsproces van de Unie zou worden beperkt, terwijl de rechtspraak van het Hof juist gewicht aan zijn deelname heeft toegekend [23]. Bovendien zou er dan geen rekening worden gehouden met de jongste ontwikkeling in de Unie, die bij het Verdrag van Lissabon de procedure van artikel 194, lid 2, VWEU als gewone wetgevingsprocedure heeft aangewezen, in het kader waarvan het Parlement bevoegd is volledig aan de uitoefening van de wetgevingsfunctie deel te nemen en de gevallen (zoals die van artikel 337 VWEU) waarin de Raad verordeningen met gewone meerderheid van stemmen vaststelt, definitief een restgroep vertegenwoordigen.

84. De andere argumenten van de Raad, de Commissie en de Franse Republiek doen geen afbreuk aan de conclusies waartoe ik reeds op grond van de inhoud en het doel van de bestreden verordening ben gekomen.

85. Zij betogen in hun memories dat de bestreden verordening in casu weliswaar bij de energiesector aansluit, doch dat het hoofddoel daarvan een indirecte en ondergeschikte betekenis heeft voor het betrokken beleid, dat louter als context dient, ook omdat, om de doelstellingen van het energiebeleid rechtstreeks te verwezenlijken, veel ingrijpender maatregelen nodig zijn dan het louter verzamelen van informatie.

86. Met deze stelling ben ik het niet eens, omdat wanneer eenmaal om de bovenstaande redenen het duidelijke en noodzakelijke verband tussen de betrokken regeling en de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie van artikel 194, lid 1, VWEU en de verwezenlijking van energie-infrastructuur vaststaat, niet meer kan worden gesproken van slechts een indirecte en ondergeschikte betekenis van de bestreden verordening voor dit beleid.

87. Ook de opmerking dat indien artikel 337 VWEU niet langer als rechtsgrondslag kan dienen voor handelingen die worden vastgesteld om informatie te verzamelen in alle gevallen waarin het om een sectoraal beleid van de Unie gaat, dit artikel elk effect wordt ontnomen, snijdt geen hout.

20 — Vgl. punt 29, eerste deel van de eerste memorie van de Raad.

21 — Vgl. eveneens punt 29, laatste deel van de eerste memorie van de Raad.

22 — Artikel 194, lid 2, VWEU luidt immers als volgt: „Onverminderd de toepassing van andere bepalingen van de Verdragen stellen het Parlement en de Raad, volgens de gewone wetgevingsprocedure, de maatregelen vast die noodzakelijk zijn om de in lid 1 genoemde doelstellingen te verwezenlijken. Deze maatregelen worden vastgesteld na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van het Comité van de Regio's."

23 — Het Hof heeft gepreciseerd dat waar is voorzien in een daadwerkelijke deelneming van het Parlement aan de goedkeuringsprocedure van handelingen, zich daarin op communautair niveau een democratisch grondbeginsel afspiegelt, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen; deze bevoegdheid is een wezenlijk bestanddeel van het door het verdrag gewilde institutionele evenwicht: arrest van 29 oktober 1980, Roquette Frères/Raad (138/79, Jurispr. blz. 3333, punt 33).

88. Artikel 337 VWEU kan nog steeds als enige rechtsgrondslag dienen in alle gevallen die niet uitdrukkelijk worden beheerst door regels die, zoals in het onderhavige geval, de gewone wetgevingsprocedure of speciale procedures voorschrijven, maar het kan niet worden gebruikt voor maatregelen in een sector die volledig en algemeen wordt beheerst door bepalingen van de Verdragen die afwijken van de daarin voorziene procedure.

89. Anders dan de Raad en de Commissie stellen, draait de onderhavige zaak namelijk niet om de bevoegdheid van de Commissie om – hoe dan ook rechtmatig verkregen – informatie ook vrij te gebruiken voor (in de Verdragen aangegeven) taken op andere beleidsterreinen dan die waarvoor zij is verkregen; maar om de verplichting de handelingen die deze bevoegdheid tot informatieverzameling regelen, op de juiste rechtsgrondslag vast te stellen en vooral volgens de in de Verdragen voorziene procedure wanneer het gaat om gebieden waarvoor een complete sectorregeling geldt.

90. Evenmin kan de stelling worden aanvaard, dat artikel 337 VWEU een toereikende rechtsgrondslag voor de bestreden verordening is omdat de direct daarop volgende bepaling, artikel 338 VWEU inzake de te nemen maatregelen voor de opstelling van statistieken wanneer zulks voor de vervulling van de taken van de Unie noodzakelijk is, de geschikte rechtsgrondslag zou zijn voor het opstellen van statistieken in iedere sector, inclusief de energiesector.

91. Volgens deze opvatting heeft artikel 338 VWEU, aangezien het in de algemene en slotbepalingen van het Verdrag is opgenomen, een algemene strekking waardoor het van toepassing is op alle bevoegdheidsgebieden van de Unie, en geldt dit ook voor artikel 337 VWEU, aangezien het in dezelfde algemene en slotbepalingen van het Verdrag is opgenomen en dezelfde algemene strekking heeft.

92. Afgezien van het feit dat artikel 338 VWEU niet relevant is voor het onderhavige geschil, moeten in de eerste plaats mijn eerdere opmerkingen worden bevestigd, namelijk dat wanneer een bepaald gebied door een sectorale regeling in de Verdragen wordt beheerst, de desbetreffende bepalingen in beginsel de juiste rechtsgrondslag vormen voor handelingen die dit gebied regelen, en deze handelingen moeten worden vastgesteld volgens de in die bepalingen in voorkomend geval aangegeven procedure.

93. Bovendien schrijft artikel 338 VWEU, anders dan artikel 337 VWEU[24], de gewone wetgevingsprocedure voor, net als artikel 194, lid 2, VWEU[25].

94. Hieruit kan worden afgeleid dat voor statistieken op energiegebied artikel 194 VWEU de juiste rechtsgrondslag vormt, met daarnaast eventueel artikel 338 VWEU, aangezien de goedkeuringsprocedure dezelfde is en de positie van het Parlement op geen enkele wijze wordt aangetast.

24 — Terecht, aangezien het opstellen van statistieken een veel complexere activiteit is dan het verzamelen van informatie, dat meestal juist de basis voor de eerstgenoemde activiteit vormt.

25 — De Franse Republiek staaft haar stelling door erop te wijzen dat de Commissie voor haar voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over Europese milieu-economische rekeningen [COM(2010) 132 def. van 9 april 2010] artikel 338 VWEU in plaats van artikel 192, lid 1, TFUE als rechtsgrondslag heeft gebruikt, zonder dat het Parlement daar iets tegenin heeft gebracht. Deze overweging snijdt geen hout; indien de juiste procedure is vastgesteld, heeft het Parlement immers geen concreet belang om er bezwaar tegen aan te tekenen.

95. Anders dan in het geval van artikel 338 VWEU, is het ondenkbaar artikel 337 VWEU als aanvullende rechtsgrondslag naast artikel 194 VWEU aan te wijzen: volgens de rechtspraak van het Hof is dit namelijk niet mogelijk indien, zoals in het onderhavige geval, de twee rechtsgrondslagen onverenigbaar zijn [26] en de cumulatie van rechtsgrondslagen de rechten van het Parlement zou aantasten [27] (omdat het niet in staat is gesteld om volledig aan de uitoefening van een wetgevende functie deel te nemen).

96. Op grond van de verhouding tussen artikel 194 VWEU en artikel 337 VWEU geef ik het Hof daarom in overweging het beroep toe te wijzen en de bestreden verordening nietig te verklaren.

B – *De verhouding tussen artikel 194 VWEU en artikel 187 VEGA*

97. Artikel 187 VEGA is opgenomen in titel V van dit Verdrag, dat de algemene bepalingen bevat, en luidt als volgt:

„Voor de vervulling van de haar opgedragen taken kan de Commissie, binnen de grenzen en onder de voorwaarden door de Raad overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag vastgesteld, alle gegevens verzamelen en alle noodzakelijke verificaties verrichten."

98. Wat de verhouding tussen artikel 187 VEGA en het reeds vermelde artikel 194 VWEU betreft, verwijs ik in de eerste plaats naar de bovenstaande overwegingen met betrekking tot artikel 337 VWEU.

99. Daaraan moet worden toegevoegd dat het Euratom-verdrag een aantal bijzondere bepalingen op energiegebied bevat, die onder de voorbehoudsclausule van artikel 194, lid 2, VWEU vallen en dus, uitsluitend met betrekking tot de nucleaire sector, van deze regel afwijken.

100. Meer in het bijzonder regelt artikel 41 VEGA, samen met de artikelen 42 tot en met 44 VEGA waarin de procedure is beschreven, voor zover hier van belang de mededeling van de „investeringsprojecten voor nieuwe installaties alsmede voor vervanging of verbouwing, welke naar aard en omvang beantwoorden aan de criteria door de Raad op voorstel van de Commissie vastgesteld [...]".

101. Deze mededeling heeft volgens artikel 40 VEGA tot doel het initiatief van personen en ondernemingen aan te wakkeren en een gecoördineerde ontwikkeling van hun investeringen op het gebied van de kernenergie te vergemakkelijken, en om deze reden publiceert de Commissie op gezette tijden programma's van indicatieve aard, die met name betrekking hebben op doeleinden van de productie van kernenergie en op de voor hun verwezenlijking nodige investeringen van welke aard ook.

102. De bovengenoemde bepalingen van het VEGA zijn, gezien hun bijzondere aard ten opzichte van artikel 194, lid 2, VWEU, volkomen geschikt om in hun toepassingsgebied [28] als rechtsgrondslag te dienen voor regelingen betreffende de verkrijging van de betrokken informatie.

26 — De twee bepalingen voorzien in twee totaal verschillende procedures, aangezien op grond van artikel 194 VWEU de gewone wetgevingsprocedure geldt, die het Parlement de bevoegdheid toekent volledig aan de uitoefening van de wetgevende functie deel te nemen en voor de besluitvorming binnen de Raad een gekwalificeerde meerderheid van stemmen voorschrijft, terwijl ingevolge artikel 337 VWEU de Raad met gewone meerderheid van stemmen beslist en het Parlement hier niet bij is betrokken.

27 — Arresten Commissie/Raad (C-300/89, aangehaald in voetnoot 14, **punten 17-21) en Commissie/Parlement en Raad (C-178/03, aangehaald in voetnoot 15, punt 57)**.

28 — Zij betreffen hetzelfde onderwerp, dat wil zeggen energie, maar een bijzondere sector daarvan, namelijk de kernenergie, zodat in dat geval de regel geldt volgens welke de bijzondere wet voorrang heeft op de algemene wet.

103. Artikel 187 VEGA kan eventueel als bijkomende en aanvullende rechtsgrondslag dienen, aangezien er zich hier geen procedurele problemen voordoen [29]: de Raad beslist volgens artikel 41 VEGA namelijk met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

104. De stelling van de Raad, de Commissie en de Franse Republiek, dat artikel 187 VEGA de algemene norm zou zijn waarop alle activiteiten van de Commissie voor het verzamelen van informatie moeten worden gebaseerd om de in het VEGA-Verdrag aangegeven doelstellingen te verwezenlijken, kan niet worden aanvaard.

105. Volgens deze opvatting is de werkingssfeer van de artikelen 40 tot en met 44 VEGA enger dan die van artikel 187 VEGA, aangezien de betrokken onderneming op grond van de eerstgenoemde artikelen de informatie over een individueel project in de beginfase slechts een keer hoeft mee te delen.

106. Wegens zijn bredere werkingssfeer ten opzichte van de artikelen 40 tot en met 44 VEGA zou artikel 187 VEGA moeten worden gebruikt wanneer, zoals in de onderhavige zaak, niet alleen particuliere ondernemingen, maar ook lidstaten wordt verzocht regelmatig geaggregeerde gegevens toe te zenden, die niet alleen worden gebruikt voor een gecoördineerde ontwikkeling van de investeringen op het gebied van kernenergie, maar voor iedere analyse die de Commissie noodzakelijk of opportuun acht in het kader van de haar opgedragen taken.

107. Dienaangaande wijs ik er nogmaals op dat artikel 187 VEGA, net als artikel 337 VWEU [30], noodzakelijkerwijs verband houdt met de bepalingen van de Verdragen die de Commissie met specifieke taken belasten.

108. Artikel 187 VEGA kan daarom alleen in plaats van artikel 194 VWEU als rechtsgrondslag dienen voor handelingen op het gebied van het verzamelen van informatie over investeringen in infrastructuur in de kernenergiesector, indien het in verband kan worden gebracht met bepalingen van het VEGA-verdrag die voorrang hebben op de laatstgenoemde bepaling krachtens de voorbehoudsclausule van artikel 194, lid 2, VWEU, zoals juist het geval is bij de artikelen 40 tot en met 44 VEGA.

109. Aangezien artikel 187 VEGA echter geen bijzondere regel is ten opzichte van artikel 194 VWEU, kan het niet rechtstreeks ervan afwijken, met als gevolg dat voor zover in het onderhavige geval de werkingssfeer van de artikelen 40 tot en met 44 VEGA wordt verlaten, artikel 194 VWEU de juiste rechtsgrondslag van de verordening zal blijven.

110. In het specifieke geval heeft de betrokken mededeling van informatie een ruimere strekking dan in de artikelen 40 tot en met 44 VEGA, aangezien zij door de lidstaten moet worden verricht (waaraan de ondernemingen de informatie moeten meedelen), van continue aard is en voornamelijk geaggregeerde gegevens en geen afzonderlijke projecten betreft. [31]

29 — In het geval van artikel 187 VEGA beslist de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op grond van artikel 16, lid 3, VWEU, dat van toepassing is aangezien artikel 106 bis, lid 1, VEGA ernaar verwijst.

30 — Zie hierover de punten 27-29 van deze conclusie.

31 — Zoals blijkt uit artikel 3, lid 1, van de bestreden verordening: „[...] de lidstaten of de door hen met die taak belaste entiteiten [verzamelen] met ingang van 1 januari 2011 en vervolgens om de twee jaar alle in deze verordening gespecificeerde gegevens en informatie.
Zij doen de Commissie in 2011, zijnde het eerste rapporteringsjaar, en vervolgens om de twee jaar, mededeling van de in deze verordening gespecificeerde gegevens en relevante projectinformatie. Die mededeling wordt gedaan in geaggregeerde vorm, uitgezonderd voor gegevens en relevante informatie met betrekking tot grensoverschrijdende transmissieprojecten [...].”

111. Dat verklaart dat de betrokken informatie niet louter ertoe dient afzonderlijke projecten van bepaalde ondernemingen betreffende investeringen op het gebied van kernenergie aan de Commissie bekend te maken.[32] Het gaat erom complexere gegevens te verkrijgen die bedoeld zijn om te worden gebruikt voor de verwezenlijking van de doelstellingen van energiebeleid van artikel 194, lid 1, VWEU, met als gevolg dat dit laatste artikel de meest geschikte rechtsgrondslag is.

112. Ook al zou de bestreden verordening een dubbele component hebben, dan is het deel waarvoor, binnen de genoemde limieten, de artikelen 40 tot en met 44 VEGA als rechtsgrondslag kunnen dienen (waaraan artikel 187 VEGA zou kunnen worden toegevoegd) niet het hoofddoel of de overwegende component ten opzichte van het deel dat met artikel 194 VWEU in verband kan worden gebracht.

113. Gelet op de in voetnoot 15 van deze conclusie vermelde rechtspraak van het Hof dient de bestreden verordening dus in ieder geval te worden gebaseerd op artikel 194 VWEU, de rechtsgrondslag die gelet op het hoofddoel of de overwegende component vereist is.

114. Tot slot merk ik op dat het Hof partijen[33] een vraag heeft gesteld over de mogelijkheid artikel 194 VWEU en artikel 187 VEGA samen als rechtsgrondslag van de bestreden verordening te gebruiken indien de daarin voorziene procedures, ondanks hun verschillen, verenigbaar moeten worden geacht.

115. Hierover merk ik op dat de eventuele verenigbaarheid van de twee bepalingen irrelevant is indien artikel 194 VWEU op grond van de bovenstaande overwegingen de enige toepasbare bepaling wordt geacht.

116. Indien daarentegen zou moeten worden aangenomen dat de bestreden verordening een tweeledig doel of twee componenten heeft, en niet kan worden vastgesteld wat het hoofddoel of de overwegende component is[34], ook indien de betrokken procedures in abstracte zin verenigbaar zijn (hetgeen het Parlement, de Raad en de Franse Republiek beamen, doch de Commissie ontkent)[35], dan zou in het concrete geval alsnog de procedure van artikel 194 VWEU moeten worden gevolgd, aangezien artikel 187 VEGA niet in enige deelname van het Parlement voorziet.

117. Alles overziende kon de Raad de bestreden verordening niet vaststellen met de artikelen 337 VWEU en 187 VEGA in plaats van artikel 194 VWEU als rechtsgrondslag, en zonder de procedure van de laatstgenoemde bepaling te volgen.

118. De Raad heeft in zijn verweerschrift verzocht om, indien de bestreden verordening wordt nietig verklaard, de gevolgen daarvan te handhaven tot een nieuwe handeling wordt vastgesteld. Het Parlement heeft geen bezwaar tegen dit verzoek aangetekend.

119. Overeenkomstig artikel 264, lid 2, VWEU, dat ook in het kader van het VEGA-verdrag van toepassing is aangezien artikel 106 bis, lid 1, VEGA daarnaar verwijst, bepaalt het Hof, zo het dit nodig oordeelt, welke gevolgen van de vernietigde handeling als definitief moeten worden beschouwd.

32 — De bijlage bij de bestreden verordening noemt in punt 3.1 uitdrukkelijk thermische elektriciteitscentrales en kerncentrales als relevante investeringsprojecten.

33 — Zie punt 15 van deze conclusie.

34 — Het enige geval waarin er in theorie sprake kan zijn van een dubbele rechtsgrondslag en dus de vraag zou rijzen of de procedures wel verenigbaar zijn.

35 — De Raad beslist zowel in het kader van de gewone wetgevingsprocedure ex artikel 194 VWEU, als in het geval van artikel 187 VEGA met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Het belangrijkste verschil tussen de twee procedures is dat alleen artikel 194 VWEU voorziet in de deelname van het Parlement. In abstracte zin zou het dus in louter formeel en procedureel opzicht, en los van de aard van de genomen besluiten, niet geheel kunnen worden uitgesloten dat zij verenigbaar zijn.

120. In de onderhavige zaak strekt de betrokken informatie tot de verwezenlijking van investeringsprojecten met betrekking tot de energie-infrastructuur en is zij noodzakelijk om het energiebeleid van de Unie ten uitvoer te leggen. Zij is inzonderheid fundamenteel voor een goede meerjarenprogrammering van de maatregelen.

121. Bovendien heeft het Parlement, ook al heeft het om de nietigverklaring van de bestreden verordening verzocht, zich niet verzet tegen het verzoek van de Raad (waarbij ook de Commissie zich heeft aangesloten), door te stellen dat het geen bezwaar heeft tegen het doel van de bestreden handeling en de daartoe gekozen instrumenten in hun geheel beschouwd.

122. Daarom ben ik van mening dat er, gelet op het belang van het betrokken Uniebeleid en het feit dat in wezen alleen de keuze van de procedure van vaststelling van de bestreden verordening in geding is, geldige redenen bestaan om de gevolgen van de bestreden verordening te handhaven tot aan de vaststelling van een nieuwe handeling.

123. Daarom geef ik het Hof in overweging het beroep gegrond te verklaren en de bestreden verordening nietig te verklaren met handhaving van de gevolgen ervan tot aan de vaststelling van een nieuwe handeling.

V – Kosten

124. Naar mijn mening dient de Raad als in het ongelijk gestelde partij overeenkomstig artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering te worden veroordeeld in de kosten zoals het Parlement heeft gevorderd.

125. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zullen de Franse Republiek en de Commissie hun eigen kosten dragen.

VI – Conclusie

126. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging als volgt te beslissen:

„1) Verordening (EU, Euratom) nr. 617/2010 van de Raad van 24 juni 2010 inzake mededeling aan de Commissie van investeringsprojecten met betrekking tot energie-infrastructuur binnen de Europese Unie en tot intrekking van verordening (EG) nr. 736/96, wordt nietig verklaard.

2) De gevolgen van verordening nr. 617/2010 worden gehandhaafd tot een op de juiste rechtsgrondslag vastgestelde nieuwe verordening in werking treedt.

3) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.

4) De Europese Commissie en de Franse Republiek zullen elk hun eigen kosten dragen."