CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
N. WAHL
van 7 juni 2016 [1]

Gevoegde zaken C-14/15 en C-116/15

Europees Parlement
tegen

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring — Rechtsgrondslag — Politiële en justitiële samenwerking in strafzaken — Besluiten van de Raad 2014/731/EU, 2014/743/EU, 2014/744/EU en 2014/911/EU — Geautomatiseerde uitwisseling van informatie — Voertuigregistratie — Dactyloscopische gegevens — Besluitvormingsprocedure — Gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie — Overgangsbepalingen — Artikel 9 van Protocol nr. 36 — Begrippen ‚basishandeling' en ‚uitvoeringsmaatregelen' — Afgeleide rechtsgrondslag — Raadpleging van het Parlement — Initiatief van een lidstaat of van de Commissie — Stemregels"

1. De onderhavige beroepen tot nietigverklaring die zijn ingesteld door het Europees Parlement, betreffen vier besluiten [2] (hierna: „bestreden besluiten") inzake de politiële en strafrechtelijke samenwerking binnen de Unie (titel VI oud van het EU-Verdrag; „de derde pijler") die de Raad heeft vastgesteld na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon. Zoals bekend, heeft de inwerkingtreding van dat Verdrag een ongeëvenaard effect gehad op het institutionele en juridische kader voor het nemen van maatregelen op het gebied van de derde pijler: door het „Lissabon-proces" dat dit Verdrag op gang heeft gebracht, is de derde pijler geïntegreerd in het supranationale kader van de Unie.

2. Met het oog op een soepele overgang van een voornamelijk intergouvernementele besluitvorming naar een nieuw rechtskader van de Unie op dat gebied is Protocol nr. 36 inzake overgangsmaatregelen gehecht aan de Verdragen. De bestreden besluiten zijn vastgesteld op basis van een handeling die binnen het bereik valt van artikel 9 van Protocol nr. 36. [3] Ingevolge die bepaling moeten de rechtsgevolgen van de handelingen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld op het gebied van de derde pijler, worden gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de Verdragen zijn ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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), 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) (zaak C-14/15), en 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) (zaak C-116/15).

3 — Protocol betreffende de overgangsbepalingen, dat is gehecht aan de Verdragen. Artikel 9 van dat Protocol staat in titel VII van dat Protocol en betreft de handelingen die zijn vastgesteld op basis van de titels V en VI van de versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie die gold vóór het Verdrag van Lissabon.

3. In recente arresten heeft het Hof reeds een aantal fundamentele problemen beslecht die voortvloeien uit de toepassing van die overgangsregeling.[4] Desalniettemin en ondanks het nauwe verband tussen de onderhavige beroepen en de eerdergenoemde zaken stellen de beroepen van het Parlement tevens problemen aan de orde waarover het Hof zich nog niet heeft uitgesproken, zoals de aard van de bestreden besluiten in situaties waarin die besluiten kennelijk zijn vastgesteld volgens een „hybride" besluitvormingsprocedure, alsmede de rechtsgeldigheid van een dergelijke procedure.

I – Rechtskader

A – *Relevante Verdragsbepalingen (vóór het Verdrag van Lissabon)*

4. Artikel 34, lid 2, EU bepaalt:

„De Raad neemt maatregelen en bevordert samenwerking, in een passende vorm en volgens passende procedures zoals bepaald in deze titel, die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie. Daartoe kan de Raad met eenparigheid van stemmen op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie:

[...]

c) besluiten aannemen voor elk ander doel dat met de doelstellingen van deze titel verenigbaar is, met uitsluiting van elke onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten. Deze besluiten zijn verbindend en hebben geen rechtstreekse werking; met gekwalificeerde meerderheid van stemmen neemt de Raad de maatregelen aan die nodig zijn om deze besluiten op het niveau van de Unie uit te voeren [...]."

5. Artikel 39, lid 1, EU bepaalt:

„De Raad raadpleegt het Europees Parlement voordat hij de in artikel 34, lid 2, onder b), c) en d), bedoelde maatregelen aanneemt [...]."

B – *Protocol nr. 36*

6. Artikel 9 van Protocol nr. 36 bepaalt:

„De rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die vastgesteld zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie worden na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon gehandhaafd zolang deze handelingen niet krachtens de verdragen ingetrokken, nietig verklaard of gewijzigd zijn. Dit geldt ook voor de overeenkomsten tussen de lidstaten die gesloten zijn op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie".

4 — Arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, en Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224; 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, en 23 december 2015, Parlement/Raad, C-595/14, EU:C:2015:847.

C – *Relevante besluiten*

1. Besluit 2008/615

7. Artikel 1 van besluit 2008/615/JBZ[5] luidt:

„De lidstaten beogen met dit besluit de grensoverschrijdende samenwerking, op gebieden die onder titel VI van het Verdrag 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);

[...]"

8. Hoofdstuk 6 van besluit 2008/615 bevat de algemene bepalingen inzake de gegevensbescherming in het kader van uitwisselingen van informatie die plaatsvinden op grond van dat besluit.

9. Artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 bepaalt:

„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."

10. Artikel 33 van besluit 2008/615 bepaalt:

„De Raad stelt, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en na raadpleging van het Europees Parlement, de maatregelen vast die nodig zijn voor de uitvoering van dit besluit op het niveau van de Unie."

2. Besluit 2008/616

11. Artikel 20 van besluit 2008/616/JBZ[6] luidt:

„1. De Raad neemt het in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615/JBZ 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/JBZ 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/JBZ.

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

5 — Besluit 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).

6 — Besluit van de Raad van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering van besluit 2008/615/JBZ inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (PB 2008, L 210, blz. 12).

3. De bestreden besluiten

12. De overwegingen 1 tot en met 3 van de bestreden besluiten, die zijn vastgesteld krachtens besluit 2008/615 en besluit 2008/616, bevatten de volgende toelichting:

„(1) Krachtens [Protocol nr. 36] worden de rechtsgevolgen van de handelingen van de instellingen, organen en instanties van de Unie die zijn vastgesteld 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 automatische uitwisseling van gegevens overeenkomstig hoofdstuk 2 van besluit [2008/615] betreft, dient het evaluatieverslag gebaseerd te zijn op een evaluatiebezoek en een proefrun."

13. Artikel 1 van besluit 2014/731 luidt:

„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."

14. Artikel 1 van besluit 2014/743 luidt:

„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."

15. 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."

16. 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."

II – Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

17. Bij verzoekschriften van 14 januari en 6 maart 2015 heeft het Parlement krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU de onderhavige beroepen tot nietigverklaring ingesteld.

18. Bij beschikking van de president van het Hof van 8 april 2015 zijn de twee zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest. Bij beschikking 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 beide zaken. Ondanks de toelating tot interventie heeft de Duitse regering geen opmerkingen ingediend in deze procedure.

19. Met zijn beroepen verzoekt het Parlement het Hof:

— de bestreden besluiten nietig te verklaren,

— de Raad te veroordelen in de kosten.

20. De Raad, ondersteund door de Zweedse regering, verzoekt het Hof:

— de beroepen ongegrond te verklaren voor zover deze betrekking hebben op het eerste middel (rechtsgrondslag) en het eerste onderdeel en de twee eerste punten van het tweede onderdeel van het tweede middel (procedurele voorschriften). Ten aanzien van het derde punt van het tweede onderdeel van het tweede middel (raadpleging van het Parlement) refereert de Raad zich aan het oordeel van het Hof;

— subsidiair, indien de bestreden besluiten worden nietig verklaard, de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten te handhaven totdat deze kunnen worden vervangen door nieuwe besluiten;

— het Parlement te veroordelen in de kosten.

21. Op grond van artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof is geen pleitzitting gehouden.

III – Beoordeling

A – *Voorafgaande opmerkingen*

22. In deze beroepen tot nietigverklaring betwist het Parlement de wettigheid van de bestreden besluiten van de Raad. In deze besluiten wordt, kort gezegd, vastgesteld dat bepaalde lidstaten de algemene bepalingen betreffende gegevensbescherming van hoofdstuk 6 van besluit 2008/615 hebben ingevoerd en dat zij vanaf een bepaalde datum gerechtigd zijn tot de ontvangst en de verstrekking van gegevens als bedoeld in besluit 2008/615. Simpel gezegd is het praktische gevolg van de bestreden besluiten dat de betrokken lidstaten toegang krijgen tot een systeem waarmee informatie kan worden uitgewisseld betreffende dna-profielen, dactyloscopische gegevens (vingerafdrukken) en bepaalde nationale voertuigregistratiegegevens. [7]

23. Het Parlement betoogt primair dat de Raad telkenmale de verkeerde rechtsgrondslag heeft gebruikt. Ook zouden bepaalde vormvoorschriften zijn geschonden bij de besluitvormingsprocedure ter vaststelling van de besluiten.

24. De Raad is van mening dat, gezien artikel 9 van Protocol nr. 36, de bestreden besluiten op de juiste rechtsgrondslag berusten: artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615. Alhoewel hij de meeste argumenten van het Parlement ter zake van de vormvoorschriften betwist, geeft de Raad toe dat hij het Parlement had moeten raadplegen tijdens de besluitvormingsprocedure.

7 — Dit systeem was oorspronkelijk opgezet op grond van het zogenoemde Prüm-verdrag. Sommige bepalingen van dat internationale verdrag zijn later bij besluit 2008/615 opgenomen in het Unierecht.

25. Teneinde uitspraak te kunnen doen op de beroepen van het Parlement dient het Hof onder meer te bepalen wat de aard is van de bestreden besluiten, een punt waarover de partijen het oneens zijn. Die vraag heeft belangrijke gevolgen voor de wijze van behandeling van de in artikel 277 VWEU geregelde onwettigheidsexceptie die het Parlement met betrekking tot artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 heeft aangevoerd, alsmede voor het tweede middel inzake schending van vormvoorschriften.

B – *Rechtsgrondslag*

26. In het eerste middel betoogt het Parlement dat de Raad een onjuiste rechtsgrondslag heeft gebruikt ter vaststelling van de bestreden besluiten. Het onderbouwt zijn standpunt met verschillende argumenten.

27. Enerzijds stelt het dat de Raad een rechtsgrondslag had moeten gebruiken die is neergelegd in het VWEU. Volgens het Parlement is de reden hiervoor dat de bestreden besluiten basishandelingen zijn, evenals besluit 2008/615, en dientengevolge moesten worden vastgesteld op dezelfde rechtsgrondslag als dat besluit, zoals die was gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon. Volgens het Parlement hadden artikel 82, lid 1, onder d), en artikel 87, lid 2, onder a), VWEU moeten worden toegepast.

28. Anderzijds is het Parlement van mening dat als de bestreden besluiten niet worden geacht basishandelingen te zijn maar maatregelen ter uitvoering van besluit 2008/615, artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 hoe dan ook een onwettige afgeleide rechtsgrondslag is. En wel omdat die bepaling voorziet in een besluitvormingsprocedure die niet verenigbaar is met het primaire recht [artikel 34, lid 2, onder c), EU juncto artikel 39, lid 1, EU] zoals dat ten tijde van de vaststelling van besluit 2008/615 van kracht was.

29. Alvorens op het eerste middel in te gaan, moet ik twee andere kwesties bespreken. De eerste heeft betrekking op artikel 9 van Protocol nr. 36, de tweede op de aard van de bestreden besluiten.

1. Artikel 9 van Protocol nr. 36

30. In het kader van het eerste middel voert het Parlement aan dat artikel 9 van Protocol nr. 36 uitsluitend materiële handelingen dekt en geen handelingen waarmee procedurele voorschriften worden vastgesteld voor het nemen van andere maatregelen. Volgens het betoog van het Parlement kan artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 aldus niet een zelfstandige rechtsgrondslag vormen voor de bestreden besluiten.

31. Die kwestie is reeds beslecht door het Hof. Het Hof heeft bepaald dat bij een enge uitlegging artikel 9 van Protocol nr. 36 geen enkel nuttig effect meer zou hebben. Dat zou het geval zijn wanneer wordt aanvaard dat die bepaling slechts impliceert dat handelingen op het gebied van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken niet automatisch zijn ingetrokken na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon.[8] Wat namelijk niet over het hoofd mag worden gezien, is dat artikel 9 van Protocol nr. 36 aldus moet worden begrepen dat het onder meer ertoe dient om te verzekeren dat handelingen die zijn vastgesteld in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken op doeltreffende wijze toepassing kunnen blijven vinden ongeacht de veranderingen die hebben plaatsgevonden in het institutionele kader voor genoemde samenwerking.[9] Dientengevolge blijven de rechtsgevolgen van de handelingen die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon regelmatig op de grondslag van het EU-Verdrag zijn vastgesteld en regels voorschrijven voor de vaststelling van andere maatregelen, onverminderd van kracht.[10]

8 — Arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 56.

9 — Arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224, punt 54.

10 — Arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 57.

32. Ingevolge artikel 9 van Protocol nr. 36 blijft derhalve artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 (en overigens ook artikel 33 van besluit 2008/615) onverminderd van kracht, ook na de intrekking van artikel 34 EU (op grond waarvan besluit 2008/615 is vastgesteld). Dit houdt voorts in dat de vormvoorschriften van artikel 25, lid 2, (en artikel 33) blijven voortbestaan en rechtsgevolg blijven sorteren ongeacht de wijzigingen die sedertdien hebben plaatsgevonden in het constitutionele kader van de Europese Unie.

33. Daarmee is echter nog steeds niet de vraag beantwoord of de bestreden besluiten basishandelingen zijn, zoals het Parlement betoogt, of uitvoeringsmaatregelen, zoals de Raad betoogt.

2. Aard van de bestreden besluiten

34. Het Parlement stelt dat de bestreden besluiten basishandelingen zijn en geen uitvoeringsmaatregelen. In dit verband wijst het erop dat de procedure die in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 is voorgeschreven voor de vaststelling van de bestreden besluiten eenparigheid van stemmen in de Raad eist. Ten tijde van de vaststelling van besluit 2008/615 voorzag artikel 34, lid 2, onder c), EU in twee verschillende procedures voor het vaststellen van basishandelingen en uitvoeringsmaatregelen, maar eenparigheid van stemmen in de Raad was uitsluitend vereist voor basishandelingen. Voorts acht het Parlement het veelzeggend dat artikel 33 van besluit 2008/615 een afzonderlijke grondslag bevat voor het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen. Ongeacht de aanwezigheid van die bepaling heeft de Raad ervoor gekozen om de bestreden besluiten niet op die grondslag te baseren. Gezien die keuze kunnen de bestreden besluiten niet worden geacht uitvoeringsmaatregelen te zijn maar veeleer basishandelingen zoals besluit 2008/615. Voorts worden in de titels van de bestreden besluiten niet de woorden „ter uitvoering” vermeld, hetgeen eveneens erop zou wijzen dat de bestreden besluiten feitelijk basishandelingen zijn. Volgens het Parlement wordt besluit 2008/615 aangevuld door de bestreden besluiten ten aanzien van het tijdstip vanaf hetwelk een lidstaat toegang wordt geboden tot het systeem van geautomatiseerde gegevensuitwisseling.

35. De Raad betoogt dat artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 hem uitvoeringsbevoegdheden verleent, zodat de bestreden besluiten uitvoeringsmaatregelen vormen. De Raad is van mening dat de bewoordingen van artikel 25, lid 2, en het feit dat uitvoering van de doeleinden van besluit 2008/615 het enige doel is van de bestreden besluiten, duidelijk erop wijzen dat de bestreden besluiten uitvoeringsmaatregelen vormen. Volgens de Raad gaat het betoog van het Parlement voorbij aan de vaste rechtspraak van het Hof dat de te volgen procedure wordt bepaald door de rechtsgrondslag en niet andersom.

36. Zoals ik hieronder nader zal uitleggen, vind ik de door het Parlement aangevoerde argumenten niet overtuigend.

37. De rechtspraak van het Hof verschaft inzicht in het onderscheid tussen „basishandelingen” en „uitvoeringsmaatregelen”. Basishandelingen behoren tot het prerogatief van de wetgever, omdat ze regels bevatten die essentieel zijn voor het onderwerp in kwestie en omdat in dat kader politieke keuzes moeten worden gemaakt. Dergelijke essentiële regels kunnen niet worden gedelegeerd. [11] In de rechtspraak valt voorts te lezen dat deze essentiële aspecten moeten worden vastgesteld op grond van objectieve factoren die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing en rekening houden met de kenmerken en de bijzonderheden van het gebied in kwestie. [12] Bovendien moet rekening worden gehouden met de wetgevingscontext. [13]

11 — Arrest van 5 september 2012, Parlement/Raad, C-355/10, EU:C:2012:516, punten 63-65 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

12 — Arrest van 5 september 2012, Parlement/Raad, C-355/10, EU:C:2012:516, punten 67 en 68. Zie ook arresten van 6 mei 2014, Commissie/Parlement en Raad, C-43/12, EU:C:2014:298 punt 29, en 22 oktober 2013, Commissie/Raad, C-137/12, EU:C:2013:675, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

13 — Arrest van 8 september 2009, Commissie/Parlement en Raad, C-411/06, EU:C:2009:518, punten 64 en 65.

38. De overwegingen van besluit 2008/615 geven aan dat het als doel heeft de inhoud van de bepalingen van het Prüm-verdrag [14] te integreren in het wetgevingskader van de Europese Unie. Meer in het bijzonder is dat besluit bedoeld ter verbetering van de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten met het oog op het opsporen en onderzoeken van strafbare feiten.

39. Artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 bepaalt dat met de verstrekking van persoonsgegevens pas mag worden begonnen nadat de bepalingen inzake gegevensbescherming in het nationale recht zijn ingevoerd en de Raad met eenparigheid van stemmen ten aanzien van elke lidstaat en elke categorie uitgewisselde gegevens (dna-profielen, dactyloscopische gegevens, voertuigregistratiegegevens) heeft beslist dat aan deze voorwaarde is voldaan. Volgens artikel 20 van besluit 2008/616 beslist de Raad op basis van een evaluatieverslag dat is opgesteld door deskundigen van de reeds operationele lidstaten. Het verslag is gebaseerd op een vragenlijst, een evaluatiebezoek en een proefrun van de relevante databank. Op basis van dat verslag kan dan worden geconcludeerd of de desbetreffende lidstaat een gegevensbeschermingssysteem heeft opgezet en de technische en juridische vereisten heeft vastgesteld voor de uitvoering van geautomatiseerde zoekopdrachten en de verkrijging van gegevens van andere lidstaten, en ook of zijn gegevensbank compatibel is met de gegevensbanken van andere lidstaten.

40. Zo gezien wordt in de bestreden besluiten in wezen (i) vastgesteld dat de desbetreffende lidstaten de voorgaande evaluatiefase van artikel 20 van besluit 2008/616 met succes hebben afgerond, en (ii) dat op basis daarvan die lidstaten vanaf een bepaalde datum toegang wordt verleend tot het systeem van geautomatiseerde gegevensuitwisseling.

41. Hoewel de bestreden besluiten een noodzakelijke stap vormen voordat gegevens kunnen worden uitgewisseld, betekent dat echter niet dat de besluiten basishandelingen zijn zoals besluit 2008/615 dat zelf is. Mijns inziens kan niet worden gezegd dat de inhoud van de bestreden besluiten gevolgen heeft voor de beleidskeuzes die het opzetten van een systeem voor gegevensuitwisseling meebrengt.

42. Zoals voorts door de Raad correct wordt opgemerkt, wordt de te volgen procedure bepaald door rechtsgrondslag, en niet andersom. [15] In die zin ben ik niet ervan overtuigd dat verstrekkende conclusies met betrekking tot de aard van de bestreden besluiten kunnen worden getrokken uit de procedure die is voorgeschreven in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615.

43. Als het standpunt van het Parlement zou worden aanvaard, dan zou dat bovendien betekenen dat telkens wanneer een lidstaat de voorafgaande evaluatie en de proefrun heeft voltooid die vereist zijn voor de gegevensuitwisseling als geregeld in besluit 2008/615, de wetgever betrokken zou zijn bij de beslissing of uitvoering is gegeven aan de gegevensbeschermingsmaatregelen genoemd in hoofdstuk 6 van dat besluit, alsmede bij de beslissing dat de desbetreffende lidstaat rechtstreeks toegang kan worden verleend tot de gegevens die vallen onder besluit 2008/615. Mijns inziens zou een dergelijke brede uitlegging van het begrip basishandeling de draagwijdte van hetgeen als uitvoering geldt, reduceren tot vrijwel nihil.

44. Ten slotte heeft het Parlement geen enkel overtuigend argument aangevoerd om uit te leggen waarom de bestreden besluiten zouden kunnen worden beschouwd als autonome besluiten met een doel dat op de één of andere manier anders is dan dat van besluit 2008/615. Integendeel, die besluiten vormen, zoals reeds is uitgelegd, een integrerend en noodzakelijk onderdeel van de procedure ter verwezenlijking van de doeleinden van besluit 2008/615. In dit verband kan mijns inziens het ontbreken van de woorden „ter uitvoering” niet meebrengen dat de bestreden besluiten basishandelingen zijn.

14 — Zie voetnoot 7 hierboven.

15 — Zie onder andere arresten van 19 juli 2012, Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 80, en 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 57.

45. Dientengevolge concludeer ik dat de bestreden besluiten uitvoeringsmaatregelen zijn en dat de tegenargumenten van het Parlement moeten worden verworpen. Hetzelfde geldt voor de argumenten dat de bestreden besluiten niet konden worden gebaseerd op besluit 2008/615 maar op bestaande bepalingen van het VWEU hadden moeten worden gebaseerd.

46. Met die conclusie in gedachte zal ik nu de onwettigheidsexceptie behandelen die het Parlement aanvoert ter zake van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/65.

3. De rechtmatigheid van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615

47. Het Parlement betoogt dat artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 voorziet in een vereenvoudigde procedure die niet is geregeld in artikel 34, lid 2, onder c), EU. Laatstgenoemde bepaling vereist voor de vaststelling van basishandelingen een voorafgaand initiatief van een lidstaat of de Commissie en raadpleging van het Parlement. Zelfs indien het Hof zou beslissen dat de bestreden besluiten uitvoeringsmaatregelen zijn, dan nog neemt dit volgens het Parlement niet weg dat de procedure van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 verschilt van die van artikel 34, lid 2, onder c), EU: niet alleen omdat artikel 25, lid 2, geen voorafgaand initiatief vereist van een lidstaat of de Commissie of raadpleging van het Parlement, maar ook omdat die bepaling eenparigheid van stemmen in de Raad vereist. Dientengevolge zouden de bestreden besluiten moeten worden nietig verklaard wegens onrechtmatigheid van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615.

48. De Raad betoogt dat in het licht van de rechtspraak van het Hof[16] de rechtmatigheid van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 niet simpelweg wordt betwist op grond van de formulering van die bepaling, die ook volgens de Raad ongelukkig is. Hij stelt zich op het standpunt dat de bestreden bepaling verenigbaar is met de relevante bepalingen van het EU-Verdrag [artikel 34, lid 2, onder c), EU juncto artikel 39, lid 1, EU], ook al verwijst zij niet naar de raadpleging van het Parlement en vermeldt zij niet de verschillende stappen die deel uitmaken van de procedure waarmee een lidstaat wordt opgenomen in het systeem dat is opgezet door besluit 2008/615.

49. In dit verband herhaalt de Raad opnieuw zijn standpunt dat de bestreden besluiten uitvoeringsmaatregelen zijn en merkt hij op dat artikel 34, lid 2, onder c), EU ter vaststelling van uitvoeringsmaatregelen in elk geval geen voorafgaand initiatief van de Commissie of van een lidstaat vereist. Met betrekking tot het vereiste dat het Parlement moet worden geraadpleegd, geldt eveneens dat het ontbreken van een uitdrukkelijk vereiste daartoe niet bepalend is, omdat volgens de rechtspraak van het Hof een conforme interpretatie desondanks mogelijk blijft.

50. Ten slotte gaat de Raad in op het vereiste van eenparigheid van stemmen van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615. Hij stelt dat de daarin voorkomende formulering „besluit met eenparigheid van stemmen" in plaats van „neemt een besluit met eenparigheid van stemmen" ruimte geeft voor interpretatie en dat derhalve rekening moet worden gehouden met de context en met de doeleinden van de bepaling. Volgens de Raad worden met het vereiste van eenparigheid van stemmen feitelijk twee verschillende stappen ingelast in de besluitvormingsprocedure. Eerst wordt door de lidstaten met eenparigheid van stemmen gecontroleerd (op grond van de uitslag van de uitgevoerde voorafgaande evaluaties, zie punt 39 hierboven) of de desbetreffende lidstaat de evaluatie met succes heeft doorlopen. Gezien de structuur van het systeem voor gegevensuitwisseling, waarmee deelnemende lidstaten rechtstreeks toegang krijgen tot de nationale gegevensbanken van andere lidstaten, is noodzakelijkerwijs de instemming vereist van elke lidstaat dat de uitslag van de voorafgaande evaluaties gunstig is. Vervolgens wordt met gekwalificeerde meerderheid een formeel besluit genomen inzake de toelating van de desbetreffende lidstaat en de datum waarop de gegevensuitwisseling kan aanvangen. Op grond van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 worden die twee stappen samengevoegd in één besluit, aldus de Raad.

16 — Arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, en Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224.

51. Zoals door beide partijen wordt erkend, geldt dat de regels die voorschrijven hoe de instellingen van de Unie hun besluiten nemen, zijn vastgelegd in de verdragen. Die regels staan niet ter beschikking van de lidstaten of de instellingen van de Unie. Dientengevolge kunnen geen afgeleide grondslagen worden geschapen die de in de verdragen neergelegde regels versterken of verzwakken. [17] Dat belangrijke beginsel geldt tevens voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen. [18]

52. Tevens zij in dit verband gememoreerd dat de rechtmatigheid van een Uniemaatregel dient te worden beoordeeld naar de feitelijke en de rechtssituatie ten tijde van de vaststelling van het besluit. [19]

53. Ik heb hierboven reeds geconcludeerd dat de bestreden besluiten moeten worden geacht uitvoeringsmaatregelen te zijn. Derhalve moet de rechtmatigheid van artikel 25 van besluit 2008/615 worden beoordeeld in het licht van de bepalingen die ten tijde van de vaststelling van dat besluit golden voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen onder de derde pijler: artikel 34, lid 2, onder c), EU en artikel 39, lid 1, EU. [20] Ingevolge die bepalingen kan de Raad met een gekwalificeerde meerderheid en na raadpleging van het Parlement de maatregelen vaststellen die nodig zijn ter uitvoering van besluiten die vallen onder de derde pijler.

54. Op grond van de formulering van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 is geen initiatief vereist van de Commissie of een lidstaat, noch wordt de Raad in die bepaling verplicht het Parlement te raadplegen. Voorts wordt daarin met het vereiste van eenparigheid van stemmen in de Raad afgeweken van artikel 34, lid 2, onder c), EU.

55. Hoewel ik het eens ben met de Raad dat het mogelijk is om artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 te verenigen met artikel 34, lid 2, onder c), EU en artikel 39, lid 1, EU met betrekking tot de kwesties initiatief [21] en raadpleging van het Parlement [22], ben ik er desondanks niet van overtuigd dat hetzelfde geldt voor het vereiste van eenparigheid van stemmen in artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615. Dat vereiste wijkt duidelijk af van artikel 34, lid 2, onder c), EU, waarin besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid wordt voorgeschreven voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen.

56. Zonder twijfel heeft de Raad gelijk, dat bij de uitlegging van een bepaling rekening moet worden gehouden met het doel en de wettelijke context daarvan. [23] Voorts heeft het Hof beslist dat een bepaling zo veel mogelijk zodanig moet worden uitgelegd dat daardoor niet wordt afgedaan aan de geldigheid daarvan. [24] Deze interpretatiebeginselen mogen echter niet te ver worden opgerekt, met name niet in een geval waarin een ander beginsel van fundamenteel belang in het geding is, namelijk het beginsel dat de besluitvormingsprocedure wordt bepaald door de verdragen (zie verder punt 51 hierboven). [25]

17 — Arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 42, en 6 mei 2008, Parlement/Raad, C-133/06, EU:C:2008:257, punten 54-56.

18 — Arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 43.

19 — Zie onder andere de arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

20 — Zie in dit verband arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 45; 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.

21 — Het Hof heeft bevestigd dat voor zover het gaat om uitvoeringsmaatregelen, een voorafgaand initiatief van de Commissie of een lidstaat niet vereist is krachtens artikel 34, lid 2, onder c), EU; zie arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punten 58-67.

22 — In een zaak waarin een soortgelijk middel inzake onrechtmatigheid aan de orde was, heeft het Hof uitgemaakt dat als aan die bepaling een uitlegging wordt gegeven in het licht van artikel 39, lid 1, EU (dat raadpleging van het Parlement vereist), het feit dat in de desbetreffende bepaling niet specifiek wordt vereist dat het Parlement wordt geraadpleegd, nog niet met zich brengt dat die bepaling onrechtmatig is. Zie arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punten 47-50 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

23 — Arrest van 21 mei 2015, Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

24 — Arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

25 — Arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223, punt 43, en 6 mei 2008, Parlement/Raad, C-133/06, EU:C:2008:257, punten 54-56.

57. Allereerst heeft de Raad gesteld dat het eenparigheidvereiste van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 aldus moet worden begrepen dat het een besluitvormingsprocedure van twee stappen omvat die resulteert in één besluit, en dat het eenparigheidvereiste uitsluitend geldt voor de eerste stap. Het formele besluit wordt genomen met gekwalificeerde meerderheid. Als de uitlegging van de Raad van dat artikel zou worden aanvaard, dan zou die bepaling feitelijk een afgeleide rechtsgrondslag creëren waarmee de in het Verdrag neergelegde regels zouden worden gewijzigd. En wel omdat, zoals de Raad heeft uitgelegd, de tweestapsprocedure resulteert in één besluit. Het gevolg daarvan is dat het vereiste van stemming met gekwalificeerde meerderheid wordt gereduceerd tot een theoretisch vereiste en dat de uitvoeringshandeling in werkelijkheid door de Raad wordt vastgesteld met eenparigheid van stemmen.

58. Voorts, aangezien artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 uitdrukkelijk eenparigheid van stemmen eist, kan mijns inziens dit stemvereiste in het kader van een conforme interpretatie niet aldus worden uitgelegd dat het een „gekwalificeerde meerderheid" vereist. Een dergelijke interpretatie zou duidelijk in strijd zijn met de bewoordingen van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615. [26]

59. Tot slot wil ik het volgende opmerken. Ik heb begrip voor de argumenten van de Raad dat elke lidstaat – als voorvereiste voor de vaststelling van een later uitvoeringsbesluit – moet kunnen vaststellen of de toetredende lidstaat de voorafgaande evaluatiefase met succes heeft afgerond. Dat kan echter niet inhouden dat de Raad het latere uitvoeringsbesluit zou kunnen vaststellen op grond van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615, aangezien die bepaling, door eenparigheid van stemmen te eisen, een onrechtmatige afgeleide rechtsgrondslag vormt. Zoals het Parlement terecht heeft aangegeven, is er een andere bepaling in besluit 2008/615, namelijk artikel 33, waarin de Raad de bevoegdheid wordt gegeven om maatregelen vast te stellen die nodig kunnen zijn voor de uitvoering van dat besluit.

60. Op grond van het voorgaande concludeer ik dat artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 een procedure voorschrijft die afwijkt van die voorgeschreven in artikel 34, lid 2, onder c), EU en aldus een onrechtmatige afgeleide rechtsgrondslag vormt. Hieruit volgt dat het eerste middel van het Parlement volledig moet worden aanvaard en dat de bestreden besluiten nietig moet worden verklaard.

61. Voor het geval dat het Hof het met mij oneens is en beslist dat het eerste middel van het Parlement moet worden afgewezen, zal ik het tweede middel van het Parlement behandelen, over het verzuim van wezenlijke vormvoorschriften.

C – *Wezenlijke vormvoorschriften*

62. In verband met het tweede middel herhaalt het Parlement dat de bestreden besluiten moesten worden vastgesteld op de grondslag van artikel 82, lid 1, onder d), en artikel 87, lid 2, onder a), VWEU. Ik heb die kwestie hierboven reeds behandeld.

63. Subsidiair betoogt het Parlement dat de procedure die voor de vaststelling van de bestreden besluiten is gevolgd, om drie redenen in strijd was met artikel 34, lid 2, EU. De navolgende procedure kan worden afgeleid uit artikel 34, lid 2, EU in samenhang gelezen met artikel 39, lid 1, EU: vaststelling met eenparigheid van stemmen van de Raad (of een gekwalificeerde meerderheid in het geval van uitvoeringshandelingen) na voorafgaand initiatief van de Commissie of een lidstaat en na raadpleging van het Parlement. Deze procedure is niet door de Raad gevolgd.

26 — Een onderscheid zou hier kunnen worden gemaakt met de hierboven in voetnoot 22 omschreven situatie, waarin de bepaling in kwestie zweeg over een vereiste raadpleging van het Parlement. Vergelijk arrest van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-317/13 en C-679/13, EU:C:2015:223.

64. Volgens de Raad is het primaire betoog van het Parlement gebaseerd op een verkeerd begrip van wat de correcte rechtsgrondslag is voor de bestreden besluiten. Hij voegt daaraan toe dat de bestreden besluiten rechtmatig zijn vastgesteld krachtens artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615, waarin wel eenparigheid van stemmen van de Raad wordt voorgeschreven maar niet een voorafgaand initiatief of raadpleging van het Parlement. De Raad erkent evenwel dat hij in het licht van het arrest van het Hof in de zaak Parlement/Raad [27] het Parlement had moeten raadplegen alvorens over te gaan tot vaststelling van de bestreden besluiten.

65. Na mijn bovenstaande beoordeling van de rechtmatigheid van artikel 25, lid 2, van besluit 2008/615 kan ik volstaan met de volgende opmerking.

66. Zoals door de Raad wordt erkend, had hij het Parlement moeten raadplegen. Het ontbreken van raadpleging van het Parlement brengt noodzakelijkerwijs met zich dat de besluiten nietig moeten worden verklaard. [28] Door de bestreden besluiten vast te stellen met eenparigheid van stemmen heeft de Raad tevens de stemregels overtreden die zijn neergelegd in artikel 34, lid 2, onder c), EU. Het argument van het Parlement betreffende een voorafgaand initiatief in het kader van het tweede middel moet echter worden verworpen. Zoals hierboven aangegeven, vereist artikel 34, lid 2, onder c), EU namelijk geen voorafgaand initiatief van een lidstaat of de Commissie.

67. Dientengevolge concludeer ik dat het tweede middel van het Parlement eveneens slaagt. De bestreden besluiten moeten derhalve nietig worden verklaard.

D – *Gevolgen van de bestreden besluiten*

68. De Raad, ondersteund door het Koninkrijk Zweden, verzoekt het Hof om handhaving van de gevolgen van de bestreden besluiten in het geval van nietigverklaring, overeenkomstig artikel 264, tweede alinea, VWEU. Het Parlement heeft geen bezwaar aangetekend tegen dat verzoek.

69. Hierboven ben ik tot de conclusie gekomen dat de bestreden besluiten nietig moeten worden verklaard. Nietigverklaring van die besluiten zonder dat daarbij wordt bepaald dat hun gevolgen worden gehandhaafd, zou evenwel ongetwijfeld belangrijke consequenties hebben voor de grensoverschrijdende samenwerking bij de bestrijding van terrorisme, zware criminaliteit en illegale migratie. Dat zou immers een grote belemmering vormen voor de toegang van rechtshandhavingsinstanties (zowel van de lidstaten waarop de bestreden besluiten van toepassing zijn als van de overige deelnemende lidstaten) tot dna-profielen, vingerafdrukken en voertuigregistratiegegevens. In die zin zou, indien de gevolgen van de bestreden besluiten *niet* worden gehandhaafd, de handhaving van de openbare orde in gevaar komen en de doeltreffendheid van de grensoverschrijdende samenwerking op dit gebied worden aangetast. [29] Bij nietigverklaring van de bestreden besluiten komt namelijk het fundament voor die samenwerking voor de betrokken lidstaten te vervallen. Mijns inziens is dat reden genoeg om de gevolgen van de bestreden besluiten te handhaven totdat deze zijn vervangen door nieuwe handelingen. Bovendien zij nog opgemerkt dat hoewel het Parlement verzoekt om nietigverklaring van de bestreden besluiten, betwist het niet het doel of de inhoud van het besluit.

70. Daarom acht ik het noodzakelijk de gevolgen van de bestreden besluiten te handhaven tot de inwerkingtreding van de nieuwe handelingen ter vervanging daarvan.

27 — Arrest van 16 april 2015, C-540/13, EU:C:2015:224, punt 53.

28 — Zie, meest recentelijk, het arrest van 23 december 2015, Parlement/Raad, C-595/14, EU:C:2015:847, punten 35-43.

29 — Zie ook arresten van 16 april 2015, Parlement/Raad, C-540/13, EU:C:2015:224, punten 61-64, en 23 december 2015, Parlement/Raad, C-595/14, EU:C:2015:847, punten 45-49.

IV – Kosten

71. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien zulks is gevorderd. In deze twee zaken heeft het Parlement verwijzing van de Raad in de kosten gevorderd en is de Raad in het ongelijk gesteld.

72. Volgens artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. De Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Zweden moeten derhalve hun eigen kosten dragen.

V – Conclusie

73. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

— „de vier bestreden besluiten nietig te verklaren, te weten 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;

— de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten te handhaven tot de inwerkingtreding van nieuwe handelingen ter vervanging daarvan;

— de Raad te veroordelen in de kosten;

— te bepalen dat de Bondsrepubliek Duitsland en het Koninkrijk Zweden hun eigen kosten zullen dragen.”