CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
Y. BOT
van 30 januari 2014[1]

Zaak C-658/11

Europees Parlement
tegen

Raad van de Europese Unie

„Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Mauritius betreffende voorwaarden waaronder piraterijverdachten door door de Europese Unie geleide zeemacht worden overgedragen aan de Republiek Mauritius — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) — Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht — Ontwikkelingssamenwerking — Keuze van rechtsgrondslag — Artikel 218, leden 6 en 10, VWEU”

1. In het onderhavige beroep wordt het Hof uitgenodigd om in het kader van de strijd tegen piraterij voor de Somalische kust de grens af te bakenen tussen drie gebieden van het externe optreden van de Europese Unie, te weten het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid („GBVB”), de externe dimensie van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (hierna: „RVVR”) en de ontwikkelingssamenwerking.

2. Deze zaak toont nogmaals aan, met name na het arrest van 19 juli 2012, Parlement/Raad[2] inzake de strijd tegen het internationale terrorisme, dat met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon de pijlers weliswaar formeel zijn opgeheven, maar de noodzaak om de respectieve toepassingsgebieden van de verschillende beleidsgebieden van de Unie af te bakenen, is blijven voortbestaan.

3. Dit blijkt een moeilijke opgave te zijn, omdat de doelstelling van veiligheid op het spel staat. Die doelstelling is namelijk gemeen aan het GBVB en aan de RVVR. Genoemde doelstelling houdt tevens verband met het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking aangezien veiligheid een noodzakelijke voorwaarde is voor de ontwikkeling van de betrokken staten.

4. De afbakening van de beleidsgebieden van de Unie is evenwel noodzakelijk gelet op de specificiteit van het GBVB ten opzichte van de andere beleidsgebieden van de Unie.

5. Die specificiteit blijkt met name uit de beperkte rol van het Europees Parlement in het kader van het GBVB. Vanuit dat oogpunt is het ongetwijfeld van constitutioneel belang om duidelijke criteria vast te stellen voor de afbakening van het toepassingsgebied van dit beleid ten opzichte van de andere gebieden van het externe optreden van de Unie.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.
2 — C-130/10.

6. Met zijn beroep verzoekt het Parlement het Hof om nietigverklaring van besluit 2011/640/GBVB van de Raad van 12 juli 2011 betreffende de ondertekening en de sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Mauritius inzake de voorwaarden waaronder piraterijverdachten en in beslag genomen goederen door de door de Europese Unie geleide zeemacht worden overgedragen aan de Republiek Mauritius, en inzake de positie van de verdachten na de overdracht. [3]

7. Het litigieuze besluit is gebaseerd op artikel 37 VEU en artikel 218, leden 5 en 6, VWEU.

8. Volgens artikel 37 VEU, dat is opgenomen in hoofdstuk 2 van titel V van het VEU, met het opschrift „Specifieke bepalingen betreffende het [GBVB]", „[kan] [d]e Unie [...] met één of meer staten of internationale organisaties overeenkomsten sluiten op de gebieden die onder dit hoofdstuk vallen".

9. Artikel 218 VWEU bevat de bepalingen inzake de onderhandeling, de ondertekening en de sluiting van internationale overeenkomsten. Dit artikel luidt:

„1. Onverminderd de bijzondere bepalingen van artikel 207 wordt bij het onderhandelen over en het sluiten van overeenkomsten tussen de Unie en derde landen of internationale organisaties de volgende procedure gevolgd.

2. De Raad verleent machtiging tot het openen van de onderhandelingen, stelt de onderhandelingsrichtsnoeren vast, verleent machtiging tot ondertekening en sluit de overeenkomsten.

3. De Commissie of, indien de voorgenomen overeenkomst uitsluitend of hoofdzakelijk betrekking heeft op het [GBVB], de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, doet aanbevelingen aan de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van de onderhandelingen en waarbij, naargelang van de inhoud van de voorgenomen overeenkomst, de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelingsteam van de Unie wordt aangewezen.

[...]

5. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit vast waarbij machtiging wordt verleend tot ondertekening van de overeenkomst en, in voorkomend geval, in afwachting van de inwerkingtreding, tot de voorlopige toepassing ervan.

6. De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast.Tenzij de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het [GBVB], stelt de Raad het besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast:

a) na goedkeuring door het [...] Parlement, in de volgende gevallen:

[...]

v) overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure, of, indien de goedkeuring van het [...] Parlement vereist is, de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is.

[...]

b) na raadpleging van het [...] Parlement in de overige gevallen.[...]

3 — PB L 254, blz. 1; hierna: „litigieuze besluit".

[...]

10. Het [...] Parlement wordt in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle geïnformeerd.

[...]"

10. Het Parlement voert twee middelen aan ter ondersteuning van zijn beroep.

11. Met zijn eerste middel voert het Parlement aan dat de overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Mauritius inzake de voorwaarden waaronder piraterijverdachten en in beslag genomen goederen door de door de Europese Unie geleide zeemacht worden overgedragen aan de Republiek Mauritius, en inzake de positie van de verdachten na de overdracht[4], niet uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, zoals bepaald in artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU, omdat de doelstelling en de inhoud van de overeenkomst ook betrekking hebben op de justitiële samenwerking in strafzaken, op de politiële samenwerking en op de ontwikkelingssamenwerking en omdat op die gebieden de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is. Het besluit tot sluiting van de overeenkomst had overeenkomstig artikel 218, lid 6, tweede alinea, sub a-v, VWEU dus na goedkeuring door het Parlement moeten worden vastgesteld.

12. Met zijn tweede middel voert het Parlement aan dat de Raad artikel 218, lid 10, VWEU heeft geschonden door het Parlement niet in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle te informeren.

13. Bij beschikking van de president van het Hof van 5 juni 2012 zijn de Tsjechische Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Zweden en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

14. De Commissie is toegelaten tot interventie tijdens de mondelinge behandeling aan de zijde van het Parlement.

I – Middel ontleend aan schending van artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU

A – *Uitlegging van begrip „overeenkomst die uitsluitend betrekking heeft op het GBVB"*

15. Het Parlement pleit voor een restrictieve uitlegging van het begrip „overeenkomst die uitsluitend betrekking heeft op het GBVB". Het is van mening dat de Raad alleen in uitzonderlijke omstandigheden een internationale overeenkomst mag sluiten zonder de goedkeuring of de raadpleging van het Parlement en mits die overeenkomst, doordat zij geen elementen bevat die betrekking hebben op andere beleidsgebieden van de Unie, uitsluitend betrekking heeft op het GBVB.

16. Wat de in het onderhavige beroep aan de orde zijnde overeenkomst betreft, voert het Parlement aan dat daarin elementen voorkomen met betrekking tot drie verschillende beleidsgebieden van de Unie, te weten het GBVB, de justitiële en politiële samenwerking in strafzaken en de ontwikkelingssamenwerking. Volgens het Parlement is de goedkeuring van het Parlement verplicht zodra één van die elementen in de overeenkomst voorkomt, zelfs indien dit in ondergeschikte of bijkomende orde is. In een dergelijke situatie kan de overeenkomst volgens het Parlement immers niet worden beschouwd als een overeenkomst die uitsluitend betrekking heeft op het GBVB.

4 — Hierna: „overeenkomst".

17. De Raad voert daarentegen aan dat de overeenkomst noch hoofdzakelijk noch bijkomend andere elementen bevat dan die welke betrekking hebben op het GBVB. Zelfs indien dergelijke elementen zouden kunnen worden aangewezen, zijn zij slechts bijkomend en hoeft dus geen andere rechtsgrondslag te worden toegevoegd. Aangezien de gekozen rechtsgrondslag vanuit materieel oogpunt uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, moet daaruit worden afgeleid dat de overeenkomst vanuit procedureel oogpunt „uitsluitend betrekking heeft op het [GBVB]", zoals bepaald in artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU, en was de goedkeuring van het Parlement dus niet vereist opdat de Raad het besluit tot sluiting van die overeenkomst kon nemen.

18. In navolging van de Raad en de lidstaten die in de onderhavige procedure hebben geïntervenieerd, ben ik van mening dat een overeenkomst „uitsluitend betrekking heeft op het [GBVB]" zoals bepaald in artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU, aangezien het besluit betreffende de sluiting van die overeenkomst uitsluitend is gebaseerd op een materiële rechtsgrondslag die betrekking heeft op het GBVB, dat wil zeggen met uitsluiting van enige andere materiële rechtsgrondslag.

19. Volgens mij is het niet logisch de vraag welke procedure van toepassing is voor de sluiting van een internationale overeenkomst, los te behandelen van de voorafgaande vraag welke materiële rechtsgrondslag de Unie de bevoegdheid verleent om een dergelijke overeenkomst te sluiten, aangezien die twee vragen nauw met elkaar verbonden zijn. Die vragen afzonderlijk behandelen zou een dubbel onderzoek inhouden en nieuwe criteria vereisen om uit te maken of een overeenkomst al dan niet uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, met een onzekere uitkomst die tot rechtsonzekerheid leidt.

20. Bijgevolg moet de materiële rechtsgrondslag worden bepaald op grond waarvan de Unie een internationale overeenkomst mag sluiten alvorens de procedurele rechtsgrondslag ervan te bepalen. Een dergelijke zienswijze vindt overigens steun in de rechtspraak van het Hof, volgens welke „het [...] niet de procedures [zijn] die de rechtsgrondslag van een handeling bepalen, maar [...] de rechtsgrondslag de procedures [bepaalt] die voor de vaststelling van die handeling moeten worden gevolgd." [5]

21. In het kader van de behandeling van de vraag of een overeenkomst al dan niet uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, doet het dus, anders dan het Parlement betoogt, niet ter zake dat de betrokken overeenkomst bijkomend ook betrekking heeft op andere gebieden dan het GBVB. Het volstaat bijgevolg niet dat een overeenkomst bijkomend of toevallig betrekking heeft op andere gebieden dan het GBVB opdat de voorafgaande raadpleging of goedkeuring van het Parlement overeenkomstig artikel 218, lid 6, VWEU vereist is.

22. Volgens de door het Parlement voorgestelde uitlegging zou deze instelling – in strijd met de wil van de auteurs van de Verdragen om het Parlement een beperkte rol te verlenen inzake het GBVB – voor de vaststelling van bijna alle internationale overeenkomsten moeten worden geraadpleegd of om goedkeuring worden verzocht. Aangezien volgens artikel 21, lid 3, tweede alinea, VEU de Unie toeziet op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden alsmede tussen het externe optreden en het beleid van de Unie op andere terreinen, is het immers zeldzaam dat een op het gebied van het GBVB gesloten overeenkomst niet, op zijn minst toevallig, betrekking heeft op andere beleidsgebieden van de Unie.

23. Zoals de Raad terecht aanvoert, zou, indien de stelling van het Parlement wordt aanvaard, de goedkeuring van het Parlement vereist zijn voor talrijke overeenkomsten die uitsluitend een rechtsgrondslag met betrekking tot het GBVB hebben, omdat zij vaak op een of andere wijze aansluiten bij andere beleidsgebieden van de Unie vanwege het bestaan van algemene en transversale doelstellingen op het gebied van de internationale betrekkingen en vanwege het vereiste van

5 — Arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald (punt 80).

coherentie. Op grond van de onbetwistbare samenhang tussen veiligheid, ontwikkeling en mensenrechten zou bijvoorbeeld heel vaak kunnen worden aangevoerd dat op het vlak van een van die drie gebieden vastgestelde maatregelen tevens gevolgen hebben voor de twee overige gebieden en dus ook betrekking hebben op die gebieden in de zin van artikel 218, lid 6, VWEU. Dat is niet de strekking van de Verdragen. Integendeel, de Verdragen hebben de verschillende beleidsgebieden van de Unie en de ermee overeenstemmende rechtsgrondslagen aan de hand waarvan die horizontale doelstellingen moeten worden verwezenlijkt, niet opgeheven of samengevoegd en iedere maatregel blijft een onderscheiden maatregel waarvoor een eigen rechtsgrondslag en eigen voorschriften voor de besluitvorming gelden.

24. Het vereiste van coherentie zet de Raad ertoe aan om in de handelingen die hij op het vlak van het GBVB vaststelt, elementen met betrekking tot andere beleidsgebieden van de Unie op te nemen. Indien dergelijke elementen ondergeschikt zijn, kan daaruit niet worden afgeleid dat het zwaartepunt van de handeling betrekking heeft op een ander gebied dan het GBVB. De horizontale doelstellingen en het vereiste van coherentie van het externe optreden van de Unie doen de bijzonderheden van ieder van de beleidsgebieden van de Unie niet teniet, net zoals het feit dat zij complementair zijn de specificiteit van ieder beleidsgebied onverlet laat.

25. De GBVB-overeenkomsten kunnen louter ondergeschikte elementen bevatten die tot andere beleidsgebieden van de Unie behoren, wanneer die elementen van dermate gering belang zijn dat zij niet rechtvaardigen dat een andere rechtsgrondslag wordt toegevoegd. Dergelijke overeenkomsten zouden dus uitsluitend betrekking hebben op het GBVB, zelfs voor de toepassing van artikel 218, lid 6, VWEU.

26. Anders dan het Parlement betoogt, doet het verschil tussen de bewoordingen van artikel 218, lid 3, VWEU en die van artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU niet af aan mijn analyse.

27. Het is juist dat volgens artikel 218, lid 3, VWEU, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aanbevelingen doet aan de Raad „indien de voorgenomen overeenkomst *uitsluitend of hoofdzakelijk* betrekking heeft op het [GBVB]."[6] Die bepaling noemt aldus twee categorieën van voorgenomen overeenkomsten, te weten overeenkomsten die uitsluitend betrekking hebben op het GBVB en overeenkomsten die hoofdzakelijk betrekking hebben op dat beleid. Uit de vermelding van die twee categorieën in artikel 218, lid 3, VWEU leidt het Parlement af dat de Raad krachtens artikel 218, lid 6, VWEU geen overeenkomst kan sluiten zonder het Parlement erbij te betrekken wanneer de overeenkomst slechts hoofdzakelijk betrekking heeft op het GBVB, maar niet uitsluitend.

28. Benadrukt zij evenwel dat de twee bovengenoemde bepalingen betrekking hebben op twee onderscheiden fases van de procedure inzake internationale overeenkomsten. In de eerste bepaling wordt bepaald welke instelling of persoon bevoegd is om aanbevelingen aan de Raad te doen met het oog op het openen van de onderhandelingen inzake een voorgenomen overeenkomst. De tweede bepaling betreft daarentegen de procedure voor de sluiting van een dergelijke overeenkomst.

29. Voorts, en meer fundamenteel, ben ik van mening dat het door het Parlement aangevoerde verschil in bewoordingen geen reden oplevert om de door het Parlement verdedigde stelling te aanvaarden, aangezien die stelling in strijd is met het stelsel waarop artikel 218, lid 6, VWEU berust.

6 — Cursivering door mij toegevoegd.

30. Artikel 218, lid 6, VWEU roept namelijk een symmetrie in het leven tussen de procedure voor vaststelling van maatregelen op intern vlak en op extern vlak. Met andere woorden, die bepaling berust op een parallellisme tussen de bevoegdheden van het Parlement op intern vlak en zijn bevoegdheden op extern vlak. Het zou in strijd zijn met de letter en de geest van die bepaling om aan Parlement voor de vaststelling van een besluit houdende de ondertekening en de sluiting van een internationale overeenkomst ruimere bevoegdheden te verlenen dan die waarover het beschikt voor de vaststelling van een interne handeling die een ander voorwerp heeft.

31. Daarenboven zou de door het Parlement aangevoerde uitlegging afbreuk doen aan het institutionele evenwicht dat tot stand is gebracht bij het Verdrag van Lissabon, waarbij het Parlement een beperkte rol is verleend voor de bepaling en de tenuitvoerlegging van het GBVB, ongeacht of dit door middel van eenzijdige handelingen dan wel door middel van internationale overeenkomsten gebeurt.

32. Zoals de Tsjechische Republiek opmerkt, is artikel 218, lid 6, VWEU een procedurele bepaling, die beoogt te waarborgen dat de „externe" bevoegdheden van het Parlement overeenstemmen met zijn „interne" bevoegdheden, dat wil zeggen dat het Parlement met betrekking tot een bepaalde aangelegenheid over dezelfde bevoegdheden beschikt, los van de vraag of de betrokken aangelegenheid met een interne dan wel een externe handeling moet worden geregeld.

33. Concreet gesproken heeft de uitdrukking „[t]enzij de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het [GBVB]" in artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU, tot doel om ingeval de externe handeling niet uitsluitend op een rechtsgrondslag met betrekking tot het GBVB berust, maar tegelijkertijd ook op één of meerdere andere rechtsgrondslagen, te waarborgen dat het Parlement over dezelfde bevoegdheden beschikt als die waarover het zou beschikken indien het een interne handeling betrof die tevens op andere rechtsgrondslagen berust dan die welke betrekking heeft op het GBVB.[7]

34. Aangezien op grond van de toepassing van de toets van het zwaartepunt van de handeling de conclusie zou zijn dat de overeenkomst terecht is gebaseerd op artikel 37 VEU, dat er dus de enige rechtsgrondslag van vormt, moet daaruit worden afgeleid dat de overeenkomst vanuit procedureel oogpunt uitsluitend betrekking heeft op het GBVB in de zin van artikel 218, lid 6, VWEU.

35. Uit deze analyse, waarin de uitlegging van artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU in verband is gebracht met de keuze van de materiële rechtsgrondslag, volgt dat, om na te gaan of het litigieuze besluit een overeenkomst betreft die uitsluitend betrekking heeft op het GBVB in de zin van die bepaling, welk besluit dus terecht zonder raadpleging van of goedkeuring door het Parlement is vastgesteld, moet worden onderzocht of de passende materiële rechtsgrondslag van dat besluit inderdaad – en uitsluitend – artikel 37 VEU is.

B – *Keuze van de materiële rechtsgrondslag van het litigieuze besluit*

36. De keuze van de juiste rechtsgrondslag van een handeling van de Unie is van constitutioneel belang.[8] Uit die keuze volgt de voor de vaststelling van een dergelijke handeling toe te passen procedure, ongeacht of die handeling het interne dan wel het externe optreden van de Unie betreft.

7 — Voor een voorbeeld van een handeling die op meerdere rechtsgrondslagen berust, zie besluit 2012/308/GBVB van de Raad van 26 april 2012 betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het Verdrag van vriendschap en samenwerking in Zuidoost-Azië (PB L 154, blz. 1). Dat besluit is gebaseerd op artikel 37 VEU juncto artikel 31, lid 1, VEU en op de artikelen 209 VWEU, 212 VWEU, 218, lid 6, tweede alinea, sub a, en lid 8, tweede alinea, VWEU.

8 — Advies 2/00 van 6 december 2001 (Jurispr. blz. I-9713, punt 5).

37. Volgens vaste rechtspraak dient de keuze van de rechtsgrondslag van een handeling van de Unie te berusten op objectieve gegevens die vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. Tot die gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling.[9] Indien bij het onderzoek van de betrokken handeling blijkt dat zij een tweeledig doel heeft of dat er sprake is van twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoel of voornaamste component, terwijl het andere doel of de andere component slechts van ondergeschikt belang is, moet de handeling op één enkele rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke het hoofddoel of de voornaamste component vereist.[10] Bij het zoeken naar het zwaartepunt van de betrokken handeling, moet tevens rekening worden gehouden met de context van die handeling.

38. Aangezien het litigieuze besluit betrekking had op de ondertekening en de sluiting van de overeenkomst namens de Unie, moet dat besluit in samenhang met de overeenkomst worden onderzocht.

39. In de onderhavige zaak rijst bij het zoeken naar het zwaartepunt van het litigieuze besluit de vraag of het besluit alsmede de overeenkomst uitsluitend betrekking hebben op het GBVB dan wel of zij tevens onlosmakelijk en in dezelfde mate betrekking hebben op enerzijds de RVVR en/of anderzijds de ontwikkelingssamenwerking zodat genoemd besluit had moeten steunen op meerdere rechtsgrondslagen, die overeenstemmen met die verschillende beleidsgebieden van de Unie.

40. Na daartoe door het Hof ter terechtzitting te zijn uitgenodigd, heeft het Parlement uiteengezet dat het litigieuze besluit naar zijn mening had moeten worden gebaseerd op de volgende materiële rechtsgrondslagen, te weten, naast artikel 37 VEU, ook de artikelen 82 VWEU, 87 VWEU en 209 VWEU.

41. Volgens mij blijkt zowel uit de context van de overeenkomst als uit de doelstelling en de inhoud ervan dat uitsluitend artikel 37 VEU de materiële rechtsgrondslag voor het daarop betrekking hebbende litigieuze besluit diende te zijn.

42. In het kader van mijn analyse, waarmee ik wil aantonen dat de materiële rechtsgrondslag van het litigieuze besluit passend is, mogen de doelstelling en de inhoud van dat besluit en van de overeenkomst niet afzonderlijk worden onderzocht, maar dient rekening te worden gehouden met de handelingen waarnaar zij verwijzen en waarmee zij een verband leggen.

43. In dat verband moet worden vastgesteld dat zowel het litigieuze besluit als de overeenkomst verwijst naar resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties[11] alsmede naar gemeenschappelijk optreden 2008/851/GBVB van de Raad van 10 november 2008 inzake de militaire operatie van de Europese Unie teneinde bij te dragen tot het ontmoedigen, het voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende overvallen voor de kust van Somalië.[12]

44. Gelet op de ontwikkeling van piraterij voor de Somalische kust en op de dreiging die zij vormt voor de internationale veiligheid, heeft de Veiligheidsraad terzake een aantal resoluties aangenomen, met name resoluties 1814(2008), 1816(2008), 1838(2008), 1846(2008) en 1851(2008).

9 — Zie met name arrest van 22 oktober 2013, Commissie/Raad (C-137/12, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 — Ibidem (punt 53).

11 — Hierna: „Veiligheidsraad”.

12 — PB L 301, blz. 33. Gemeenschappelijk optreden, zoals voor het laatst gewijzigd vóór de indiening van het onderhavige beroep bij besluit 2010/766/GBVB van de Raad van 7 december 2010 (PB L 327, blz. 49; hierna: „gemeenschappelijk optreden”).

45. In resolutie 1814(2008) heeft de Veiligheidsraad vastgesteld dat „de situatie in Somalië de vrede en de internationale veiligheid in de regio blijft bedreigen.” [13] In punt 11 van die resolutie verzoekt de Veiligheidsraad „de landen en de regionale organisaties om in nauw overleg [...] maatregelen te nemen ter bescherming van de schepen die betrokken zijn bij het vervoer en het leveren van humanitaire hulp voor Somalië en bij door de [Verenigde Naties (VN)] toegestane activiteiten”.

46. In resolutie 1816(2008) heeft de Veiligheidsraad uiting gegeven aan zijn „bezorgdheid over het gevaar van tegen schepen gerichte piraterij en gewapende overvallen waardoor de effectieve levering van humanitaire hulp in Somalië, de termijnen voor die levering en de veiligheid ervan, de veiligheid van de handelsroutes over zee en de internationale zeevaart onder druk komen te staan.” [14] De Veiligheidsraad heeft tevens opgemerkt dat „piraterij en gewapende overvallen die schepen in de territoriale wateren van Somalië ondergaan of op volle zee, voor de Somalische kusten, de situatie in het land, die de internationale vrede en de veiligheid in de regio blijft bedreigen, verergeren.” [15]

47. Op basis van deze vaststelling heeft de Veiligheidsraad opgeroepen tot internationale samenwerking met het oog op de strijd tegen piraterij. De VN-Veiligheidsraad heeft in het bijzonder de „staten die de handelsroutes over zee voor de kust van Somalië willen gebruiken, aangespoord om het optreden dat gericht is op het ontmoedigen van piraterij en gewapende overvallen op zee, te versterken en te coördineren, in samenwerking met de federale overgangsregering”. [16] De Veiligheidsraad heeft alle staten tevens aangespoord om „onderling, met de [Internationale Maritieme Organisatie (IMO)], en, in voorkomend geval, met de bevoegde regionale organisaties samen te werken inzake in de territoriale wateren van Somalië of op volle zee, voor de Somalische kusten, gepleegde handelingen van piraterij en gewapende overvallen en onderling alle desbetreffende informatie uit te wisselen en overeenkomstig het toepasselijke internationale recht bijstand te verlenen aan schepen die door piraten of gewapende overvallers worden bedreigd of aangevallen”. [17]

48. In resolutie 1838(2008) heeft de Veiligheidsraad voorts gevraagd „dat alle staten die belang hebben bij de veiligheid van zeevaartactiviteiten, actief deelnemen aan de strijd tegen piraterij die schepen treft die zich op volle zee, voor de Somalische kust bevinden, meer in het bijzonder door het inzetten van oorlogsschepen of gevechtsvliegtuigen, overeenkomstig het internationale recht, zoals neergelegd in het [Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982 [18]]”. [19]

49. Naast het militaire aspect betreft die internationale samenwerking ook het bestrijden van piraterij. In resolutie 1816(2008) heeft de Veiligheidsraad aldus „alle staten, meer in het bijzonder de vlaggenstaten, de havenstaten en de kuststaten alsmede de staten van de nationaliteit van de slachtoffers of van de daders van piraterij of gewapende overvallen en de staten die krachtens het internationale recht of krachtens hun nationale recht rechtsmacht hebben, [opgeroepen] samen te werken om te bepalen welke staat bevoegd is om de nodige onderzoeks- en vervolgingsmaatregelen te nemen ten aanzien van de daders van piraterij en gewapende overvallen in de Somalische wateren, overeenkomstig het toepasselijke internationale recht, daaronder begrepen het internationale recht

13 — Laatste punt van de preambule van deze resolutie.

14 — Punt 2 van de preambule van deze resolutie.

15 — Punt 12 van de preambule van deze resolutie.

16 — Punt 2 van resolutie 1816(2008).

17 — Punt 3 van genoemde resolutie.

18 — Verdrag dat in werking is getreden op 16 november 1994 en is gesloten en goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 (PB L 179, blz. 1; hierna: „Verdrag van de Verenigde naties inzake het recht van de zee”).

19 — Punt 2 van die resolutie.

inzake de mensenrechten, en bijstand te verlenen bij voor inspanningen, met name logistieke bijstand en bijstand bij de uitoefening van de rechtsmiddelen jegens personen die onder hun rechtsmacht en hun controle vallen, zoals de slachtoffers, de getuigen en de personen die worden vastgehouden in het kader van krachtens de onderhavige resolutie gevoerde operaties". [20]

50. De Veiligheidsraad heeft aldus ertoe opgeroepen de internationale samenwerking te versterken met het oog op een meer doeltreffende bestrijding van piraterij, aangezien hij bezorgd was over „het feit dat het gebrek aan middelen, het ontbreken van nationale wetgeving en het onzekere lot van de piraten na hun gevangenneming in de weg hebben gestaan aan een meer daadkrachtig internationaal optreden tegen piraten voor de Somalische kust en er in bepaalde gevallen toe hebben geleid dat de piraten moesten worden vrijgelaten zonder te zijn berecht". [21]

51. Met het oog op de tenuitvoerlegging van de resoluties van de Veiligheidsraad en de deelname aan de internationale samenwerking inzake de bestrijding van piraterij, heeft de Unie het gemeenschappelijk optreden aangenomen, dat gebaseerd is op de artikelen 14 EU, 25, laatste alinea, EU en 28, lid 3, EU.

52. Artikel 1, lid 1, van dat gemeenschappelijk optreden, met als opschrift „Missie", bepaalt:

„De [...] Unie voert een militaire operatie uit ter ondersteuning van de resoluties 1814 (2008), 1816 (2008) en 1838 (2008) van de Veiligheidsraad [...], overeenkomstig de in geval van piraterij geoorloofde acties uit hoofde van de artikelen 100 e.v. van het VN-Zeerechtverdrag [...], zulks met name via verbintenissen met derde staten, hierna ‚Atalanta' genoemd, teneinde bij te dragen tot:

— het beschermen van schepen van het [Wereldvoedselprogramma (WVP)] die overeenkomstig het mandaat van resolutie 1814 (2008) van de [Veiligheidsraad] humanitaire hulp naar de ontheemde Somalische bevolkingsgroepen brengen,

— de bescherming van kwetsbare schepen die in de Somalische wateren varen en het ontmoedigen, voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende roofovervallen voor de Somalische kust, overeenkomstig het in resolutie 1816 (2008) van de [Veiligheidsraad] omschreven mandaat."

53. Artikel 2 van het gemeenschappelijk optreden, met als opschrift „Mandaat", bepaalt:

„Atalanta, onder de voorwaarden van het toepasselijk internationaal recht, met name het VN-Zeerechtverdrag, en de resoluties 1814 (2008), 1816 (2008) en 1838 (2008) van de [Veiligheidsraad], en binnen de grenzen van zijn beschikbare capaciteit:

[...]

e) kan, met het oog op de eventuele vervolging door de Staten die overeenkomstig artikel 12 bevoegd zijn, personen die ervan worden verdacht daden van piraterij of gewapende roofovervallen als bedoeld in de artikelen 101 en 103 van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties te willen begaan, te begaan of te hebben begaan in de zone waar zij aanwezig is, aanhouden, gevangennemen en overdragen, en beslag leggen op de schepen van de piraten of gewapende roofovervallers, of op de schepen die zijn aangehouden na een daad van piraterij of gewapende roofoverval en die in handen van piraten of roofovervallers zijn, alsmede op de goederen aan boord;

[...]"

20 — Punt 11 van die resolutie. Zie tevens punt 14 van resolutie 1846 (2008).

21 — Punt 9 van de preambule van resolutie 1851 (2008).

54. Artikel 10 van het gemeenschappelijk optreden, met als opschrift „Deelneming van derde staten", luidt:

„1. Onverminderd de beslissingsautonomie van de [...] Unie en haar ene institutionele kader, en overeenkomstig de desbetreffende richtsnoeren van de Europese Raad, mogen derde landen worden uitgenodigd aan de operatie deel te nemen.

[...]

3. De nadere regeling betreffende de deelname van derde staten wordt vastgelegd in overeenkomsten die volgens de procedure van artikel 37 van het Verdrag worden gesloten. In voorkomend geval zijn in het kader van deze operatie de bepalingen van toepassing van een overeenkomst die de [...] Unie en een derde staat hebben gesloten tot vaststelling van een kader voor de deelname van deze derde staat aan crisisbeheersingsoperaties van de [...] Unie.

[...]

6. De voorwaarden voor de overdracht van arrestanten naar een derde Staat die aan de operatie deelneemt, worden vastgesteld bij de sluiting of uitvoering van de in lid 3 genoemde deelnemingsovereenkomsten."

55. Ten slotte moet artikel 12 van het gemeenschappelijk optreden, met als opschrift „Overdracht van gevangengenomen personen met het oog op de uitoefening van rechterlijke bevoegdheden" worden aangehaald. Dit artikel bepaalt:

„1. Op basis van de aanvaarding door Somalië van de uitoefening van rechtsmacht door de lidstaten of derde Staten, enerzijds, en artikel 105 van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties, anderzijds, worden met het oog op hun vervolging aangehouden en gevangengenomen personen die ervan worden verdacht daden van piraterij of gewapende overvallen als bedoeld in de artikelen 101 en 103 van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties te willen begaan, te begaan of te hebben begaan in de territoriale wateren van Somalië of op volle zee, alsmede de goederen tot uitvoering van deze daden,

— overgedragen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat of de derde staat die deelneemt aan de operatie waarvan het schip dat tot gevangenneming is overgegaan, de vlag voert, of

— indien die staat zijn rechtsmacht niet kan of wil uitoefenen, overgedragen aan een lidstaat of een derde staat die die rechtsmacht wil uitoefenen ten aanzien van de bovengenoemde personen of goederen.

2. Geen van de in lid 1 bedoelde personen kan aan een derde staat worden overgedragen indien de voorwaarden voor deze overdracht niet zijn overeengekomen met deze derde staat overeenkomstig het toepasselijke internationaal recht, daaronder begrepen het internationale recht inzake de mensenrechten, om in het bijzonder te waarborgen dat niemand wordt onderworpen aan de doodstraf, aan marteling of andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen."

56. Uit punt 3 van de considerans van het litigieuze besluit blijkt dat de overeenkomst is vastgesteld ter uitvoering van artikel 12 van het gemeenschappelijk optreden. In die overeenkomst zijn ook de voorwaarden bepaald waaronder een derde staat aan de operatie Atalanta kan deelnemen overeenkomstig artikel 10, leden 3 en 6, van dat gemeenschappelijk optreden.

57. In het kader van de onderhavige procedure betwist niemand dat het gemeenschappelijk optreden, gelet op de doelstelling en de inhoud ervan, onder het GBVB valt. Dit geldt volgens mij ook voor de overeenkomst en het litigieuze besluit die in het verlengde ervan liggen. Volgens mij is er meer in het bijzonder geen reden om aan te nemen dat het beginsel zelf van een deelname van derde staten aan het optreden van de Unie teneinde bij te dragen tot het ontmoedigen, het voorkomen en bestrijden van piraterij voor de Somalische kust, alsmede de regel dat de overdracht van de aangehouden personen aan een derde staat vereist dat die staat het internationaal recht naleeft, meer bepaald het internationaal recht inzake mensenrechten, onder het GBVB zouden vallen, terwijl de nadere bepaling van de wijze van overdracht en van de behandeling van de betrokken personen buiten het gebied van het GBVB zou vallen.

58. Ik zal nu nagaan wat precies de inhoud is van de overeenkomst waarop het litigieuze besluit betrekking heeft.

59. De overeenkomst regelt de voorwaarden voor de overdracht van personen die van piraterij worden verdacht en van de bijbehorende goederen door de door de Europese Unie geleide zeemacht (Eunavfor) aan de Republiek Mauritius, stelt de voorwaarden vast voor de behandeling en de vervolging van die personen en bepaalt waaruit de bijstand bestaat die Eunavfor in dit verband aan de Republiek Mauritius verleent.

60. Artikel 1 van de overeenkomst, met als opschrift „Doel", bepaalt:

„Deze overeenkomst bevat de voorwaarden en nadere bepalingen voor:

a) de overdracht van personen die ervan worden verdacht daden van piraterij te begaan of te hebben begaan dan wel hiertoe een poging te hebben ondernomen binnen het gebied waarin [Eunavfor] opereert [...];

b) de overdracht van de bijbehorende door [Eunavfor] in beslag genomen goederen, van [Eunavfor] aan [de Republiek] Mauritius; en

c) de behandeling van overgedragen personen."

61. Artikel 3 van de overeenkomst bevat de algemene beginselen die bepalen hoe en onder welke voorwaarden door Eunavfor vastgehouden personen die worden verdacht van piraterij, en de bijbehorende door laatstgenoemde in beslag genomen goederen aan de Republiek Mauritius worden overgedragen. Het artikel bepaalt met name dat voor de overdracht van die personen aan de bevoegde wetshandhavingsinstanties van de Republiek Mauritius een besluit van die instanties vereist is. Voorts wordt volgens artikel 3, lid 5, van de overeenkomst „[e]en overgedragen persoon [...] humaan behandeld overeenkomstig de internationale mensenrechtenverplichtingen die zijn verankerd in de grondwet van Mauritius, zoals het verbod op foltering en wrede, onmenselijke en onterende behandeling of bestraffing en het verbod op willekeurige hechtenis, alsook overeenkomstig de verplichting te zorgen voor een eerlijk proces."

62. Artikel 4 van de overeenkomst bevat de bepalingen inzake de behandeling, vervolging en berechting van de overgedragen personen. Die bepalingen betreffen onder meer het recht binnen een redelijke termijn te worden berecht, het recht op een eerlijk proces en de waarborg van het vermoeden van onschuld. Voorts bepaalt artikel 5 dat aan overgedragen personen niet de doodstraf mag worden opgelegd.

63. Artikel 6 van de overeenkomst heeft betrekking op gegevens en kennisgevingen. In dat artikel is met name bepaald dat Eunavfor de Republiek Mauritius ten aanzien van iedere overgedragen persoon de gegevens betreffende zijn hechtenis moet verstrekken, dat de Republiek Mauritius verantwoordelijk is voor een nauwkeurige administratie van alle overgedragen personen en dat de gegevens beschikbaar blijven voor de Unie en voor Eunavfor.

64. Voorts bepaalt artikel 7 van de overeenkomst nader welke bijstand Eunavfor aan de Republiek Mauritius verleent met het oog op de instructie en de vervolging van de overgedragen personen. De hulp van Eunavfor bestaat met name uit het verstrekken van de gegevens betreffende de hechtenis overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de overeenkomst, het verwerken van al het beschikbare bewijsmateriaal en het zorgen voor al dan niet beëdigde getuigenverklaringen.

65. Artikel 7, lid 3, van de overeenkomst bepaalt dat „[a]ls deze middelen niet via andere financiële donoren worden geleverd, [...] de partijen middels de toepasselijke procedures uitvoeringsbepalingen op[stellen] over financiële, technische en andersoortige bijstand met het oog op de overdracht, de hechtenis, het onderzoek, de vervolging en de berechting van overgedragen personen. De uitvoeringsbepalingen betreffen tevens technische en logistieke bijstand aan [de Republiek] Mauritius met betrekking tot herziening van de wetgeving, opleiding van onderzoekers en officieren van justitie, onderzoeksprocedures en gerechtelijke procedures, en in het bijzonder bepalingen voor de bewaring en de overdracht van bewijsmateriaal en beroepsprocedure. Daarnaast wordt in deze uitvoeringsbepalingen de repatriëring geregeld van overgedragen personen die zijn vrijgesproken of niet worden vervolgd, alsmede de overbrenging van overgedragen personen voor het uitzitten van hun verdere straf in een andere staat en de repatriëring van overgedragen personen die hun gevangenisstraf in Mauritius hebben uitgezeten”.

66. Artikel 10, lid 1, van de overeenkomst bepaalt daarenboven dat „[m]et het oog op de toepassing van deze overeenkomst [...] voor operationele, administratieve en technische aangelegenheden uitvoeringsregelingen [kunnen] worden overeengekomen tussen de bevoegde autoriteiten van [de Republiek] Mauritius enerzijds en de bevoegde autoriteiten van de [...] Unie en die van de zendstaten anderzijds”. Volgens artikel 10, lid 2, sub f, van de overeenkomst kunnen die uitvoeringsregelingen onder andere betrekking hebben op „het op verzoek van [de Republiek] Mauritius verstrekken van technische steun, deskundigheid, opleidingen en andere bijstand, bedoeld in artikel 7, teneinde het doel van deze overeenkomst te bereiken”.

67. Artikel 11, lid 2, van de overeenkomst bepaalt ten slotte dat deze overeenkomst „van kracht [blijft] tot de door Eunavfor opgegeven datum van beëindiging van de operatie [Atalanta]”.

68. Uit die omschrijving van het gemeenschappelijk optreden en van de overeenkomst blijkt dat de militaire operatie waarin eerstgenoemde handeling voorziet, nauw verband houdt met de bepalingen van de overeenkomst inzake de overdracht en de behandeling van de van piraterij verdachte personen.

69. De krachtens de artikelen 10, lid 3, en 12, lid 2, van het gemeenschappelijk optreden door de Unie gesloten overeenkomsten beogen de uitvoering van de resoluties van de Veiligheidsraad inzake de strijd tegen de piraterij voor de Somalische kust en vallen dus onder de internationale samenwerking op dit gebied. Met het gemeenschappelijk optreden en de overeenkomst samen is op passende en coherente wijze gevolg gegeven aan de verzoeken van de Veiligheidsraad.

70. Zoals de Italiaanse Republiek betoogt, bepaalt het gemeenschappelijk optreden, teneinde te waarborgen dat het voorkomen en bestrijden van piraterij succesvol is, dat met de staten uit de regio de overeenkomsten dienen te worden gesloten die noodzakelijk zijn voor hun betrokkenheid, daaronder begrepen bij de uitoefening van de rechtsmacht over de verdachte personen. De overeenkomst kan dus worden beschouwd als een uitvoeringsmaatregel van het gemeenschappelijk optreden, waarvan de overeenkomst integrerend deel uitmaakt. In dat verband moet worden vastgesteld dat artikel 28, lid 1, VEU bepaalt dat „[w]anneer een internationale situatie een

operationeel optreden van de Unie vereist, de Raad [...] de nodige besluiten [neemt], [waarin] de voorwaarden voor de uitvoering van dat optreden worden omschreven". Dat de overeenkomst integrerend deel uitmaakt van de voorwaarden voor de uitvoering van het gemeenschappelijk optreden, is reeds een sterke aanwijzing voor de band van de overeenkomst met het GBVB.

71. Daarenboven moet worden benadrukt dat overeenkomsten inzake overdracht noodzakelijk zijn voor de correcte uitvoering en voor de doeltreffendheid van de militaire operatie die door het gemeenschappelijk optreden in het leven is geroepen.

72. Zoals de Franse Republiek aanvoert, beperkt de strijd tegen piraterij zich immers niet tot de inspectie van de verdachte piratenschepen, maar betreft die strijd ook de overdracht en de berechting van de van piraterij verdachte personen. Hoewel de onder de overeenkomst vallende activiteiten van overdracht en berechting van de verdachte personen strikt genomen geen militaire activiteiten zijn, hangen die activiteiten niettemin intrinsiek samen met de militaire operatie Atalanta.

73. De missie Atalanta heeft tot doel piraterij te ontmoedigen, te voorkomen en te bestrijden. In het kader van die missie is het noodzakelijk niet alleen de schepen te beschermen, maar ook, in voorkomend geval, de van piraterij verdachte personen aan te houden en hen vervolgens aan de bevoegde autoriteiten over te leveren. Het doel van de missie kan moeilijk worden bereikt indien personen die daden van piraterij hebben begaan, niet in rechte zouden kunnen worden vervolgd en dus onmiddellijk hun criminele activiteiten zouden kunnen hervatten.

74. Zoals de Italiaanse Republiek benadrukt, heeft het gemeenschappelijk optreden geen nuttige werking indien het identificeren en het gevangennemen van personen die van piraterij worden verdacht, niet gepaard gaan met een proces dat zowel snel en doeltreffend is als de mensenrechten eerbiedigt. Het gemeenschappelijk optreden zou in dat geval geen afschrikkende werking hebben en ongeschikt zijn om het probleem van piraterij voor de Somalische kust definitief op te lossen.

75. Overeenkomsten als die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn, zijn van wezenlijk belang voor het uitvoeren van de militaire operatie waartoe de Unie heeft besloten. Zeer snel is komen vast te staan dat een van de zwaartepunten van die militaire operatie ligt in de continuïteit tussen de operationele activiteiten en het optreden in rechte. Zonder die continuïteit wordt vervolging van piraten moeilijker, zo niet onmogelijk gemaakt. De operationele doeltreffendheid van de activiteiten komt dan ernstig in het gedrang, en de verwachte afschrikkende werking van het optreden van de Unie wordt haast volledig tenietgedaan. [22]

76. De strijd tegen piraterij bevat een belangrijk veiligheids- en militair aspect, dat noodzakelijkerwijze gepaard dient te gaan met een even belangrijk strafvervolgings- en gerechtelijk aspect. [23] Daarom is de internationale gemeenschap met staten uit de betrokken regio overeenkomsten gaan sluiten inzake overdracht met het oog op berechting, om de last gelijkelijk te verdelen alsook om operationele redenen die verband houden met het belang van een overdacht dicht bij de plaats waar het strafbaar feit werd gepleegd. [24]

22 — Zie toespraak van Lenoir, D., „Atalante et l'action de l'Union européenne contre la piraterie", in het kader van de derde ronde tafel – Action, intervention, sanction (Actie, interventie, sanctie) van de studiedag van 7 december 2009 met als thema „La piraterie: ‚menace stratégique' ou épiphénomène?", *Fondation pour la recherche stratégique*, blz. 61.

23 — Zie Bosse-Platière, I., „Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie: les accords de transferts conclus par l'Union européenne avec les États tiers", *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité – Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, université Nord Lille 2, 2011, blz. 101.

24 — Zie verslag van de speciaal adviseur van de secretaris-generaal voor juridische kwesties in verband met piraterij voor de kust van Somalië (punt 65).

77. In zijn resolutie van 10 mei 2012 over piraterij op zee [25] erkent het Parlement overigens zelf dat „straffeloosheid piraterij aanmoedigt en dus het ontmoedigen ervan belemmert." [26]

78. Uit het voorgaande volgt dat de overeenkomst in het verlengde ligt van de resoluties van de Veiligheidsraad en het gemeenschappelijk optreden en dat zij intrinsiek verband houdt met het uitvoeren van de militaire operatie Atalanta. Thans zal ik duidelijk maken dat de door de overeenkomst nagestreefde doelstelling, net als het gemeenschappelijk optreden, onder het GBVB valt.

79. Vanuit het oogpunt van de doelstelling ervan zijn het gemeenschappelijk optreden en de overeenkomst instrumenten waarmee de Unie een handeling uitvoert waartoe door de Veiligheidsraad is besloten en die de handhaving van de internationale vrede en veiligheid tot doel heeft. Overeenkomstig de resoluties van de Veiligheidsraad alsmede artikel 12, lid 2, van het gemeenschappelijk optreden beoogt de overeenkomst meer in het bijzonder de doeltreffende strijd tegen piraterij voor de Somalische kust te verzoenen met de eerbiediging van de grondrechten.

80. Piraterij voor de Somalische kust vormt een bedreiging voor de internationale veiligheid en de regionale stabiliteit. Met haar optreden wil de Unie die vorm van internationale criminaliteit bestrijden die zich heeft verbreid in de Indische Oceaan, in het bijzonder voor de Somalische kust en de kust van de Hoorn van Afrika. Zoals het Parlement in zijn resolutie van 10 mei 2012 over piraterij op zee heeft vastgesteld, vormt die internationale criminaliteit „een toenemende bedreiging [...] voor het leven en de veiligheid van zeevarenden en andere personen, alsook voor de regionale ontwikkeling en stabiliteit, het mariene milieu, de wereldhandel en alle vormen van scheepvaart, inclusief visserij en levering van humanitaire hulp". [27]

81. Met haar optreden beoogt de Unie dus de veiligheid van de zeevaart in die zone met veel internationale doorvoer veilig te stellen. In zoverre streeft die actie een doelstelling van bescherming van de internationale veiligheid voor de Somalische kust na. Zij bevordert tevens de stabiliteit en de vrede in de regio.

82. Vanuit het oogpunt van de Unie maakt de verlamming van de zeevaart in de Rode Zee en in de Golf van Aden piraterij tot een strategisch probleem. Het betreft namelijk een zeevaartroute die essentieel wordt geacht voor de bevoorrading van Europa. Meer in het algemeen getuigt de internationale mobilisatie tegen daden van piraterij van het feit dat die daden potentieel alle handelsschepen uit verschillende delen van de wereld kunnen raken en daarom een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormen.

83. Ik ben van mening dat de strijd tegen piraterij voor de Somalische kust met het oog op de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, met inachtneming van de grondrechten, in het kader van een internationale samenwerking op initiatief van de Veiligheidsraad, een doelstelling is die onder het GBVB valt.

25 — 2011/2962 (RSP).

26 — Punt 10.

27 — Overweging C van die resolutie.

84. Een dergelijke doelstelling beantwoordt aan de doelstellingen van het externe optreden van de Unie, zoals die meer in het bijzonder zijn vermeld in artikel 21, lid 2, sub a tot en met c, en h, VEU. Hierin is bepaald:

„De Unie bepaalt en voert een gemeenschappelijk beleid en optreden en beijvert zich voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen, met de volgende doelstellingen:

a) bescherming van haar waarden, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit;

b) consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht;

c) handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de doelstellingen en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties[28], de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van de doelstellingen betreffende de buitengrenzen.

[...]

h) het bevorderen van een internationaal bestel dat gebaseerd is op intensievere multilaterale samenwerking, en van goed mondiaal bestuur."

85. Het is juist dat de in artikel 21, lid 2, VEU genoemde doelstellingen horizontale doelstellingen van het externe optreden van de Unie zijn en dat geen van die doelstellingen uitdrukkelijk als doelstelling van het GBVB is vastgelegd. De doelstellingen van het GBVB kunnen des te moeilijker worden bepaald aangezien, enerzijds, artikel 23 VEU, dat in hoofdstuk 2 inzake de specifieke bepalingen betreffende het GBVB is opgenomen, verwijst naar de in artikel 21, lid 2, VEU opgenomen horizontale doelstellingen van het externe optreden van de Unie en, anderzijds, artikel 24, lid 1, VEU het gebied van het GBVB in bijzonder ruime en algemene bewoordingen omschrijft. Volgens die bepaling „[bestrijkt] [d]e bevoegdheid van de Unie met betrekking tot het [GBVB] [...] [namelijk] alle gebieden van het buitenlands beleid en alle vraagstukken die verband houden met de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie".

86. Het is evenwel noodzakelijk om de grenzen af te bakenen tussen het GBVB en de andere beleidsgebieden van de Unie. Die verplichting vloeit voort uit de toepassing van de bepaling van artikel 40 VEU, volgens welke de bevoegdheden van de Unie op het gebied van het GBVB geen gevolgen hebben voor de bevoegdheden van de Unie op het gebied van de andere beleidsonderdelen en omgekeerd.

87. Daartoe moet om te beginnen worden vastgesteld dat voornoemde doelstellingen van het externe optreden van de Unie, te weten die welke in artikel 21, lid 2, sub a tot en met c, en h, VEU zijn genoemd, tot de doelstellingen behoren die traditioneel aan het GBVB worden toegewezen. In dat verband merk ik op dat de in die bepaling genoemde doelstellingen in wezen overeenkomen met die welke krachtens artikel 11, lid 1, van het EU-Verdrag, in de versie vóór het Verdrag van Lissabon, aan het GBVB werden toegewezen.

28 — Op 26 juni 1945 te San Francisco ondertekend Handvest.

88. Aangezien, vervolgens, artikel 21, lid 2, VEU de gemeenschappelijke doelstellingen van het externe optreden van de Unie vermeldt, moet deze bepaling, om uit te maken bij welk beleid een bepaalde doelstelling meer bepaald aansluit, worden gelezen in samenhang met de meer specifieke bepalingen die in het kader van elk beleid van toepassing zijn.

89. Wat meer in het bijzonder de doelstelling inzake de vredeshandhaving en de versterking van de internationale veiligheid betreft, pleit het reeds aangehaalde arrest Parlement/Raad voor aansluiting van deze doelstelling bij het GBVB.

90. In dat arrest heeft het Hof namelijk de doelstelling van bestrijding van het internationale terrorisme en de financiering ervan, met het oog op de handhaving van de vrede en de veiligheid op internationaal niveau laten aansluiten bij het GBVB. Het Hof steunde daarvoor niet alleen op de artikelen 21, lid 2, sub c, VEU en artikel 24, lid 1, eerste alinea, VEU, maar ook op artikel 43, lid 1, VEU.

91. Net zoals in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot genoemd arrest, is de omstandigheid dat de overeenkomst een van de instrumenten is de waarmee de Unie een internationaal georiënteerd optreden uitvoert waarover de Veiligheidsraad talrijke resoluties heeft vastgesteld en dat onbetwistbaar de handhaving van de internationale vrede en veiligheid nastreeft, een belangrijk element dat erop wijst dat die overeenkomst bij het GBVB kan aansluiten. [29]

92. Overeenkomstig artikel 37 VEU, dat, het zij in herinnering gebracht, de materiële rechtsgrondslag van het litigieuze besluit vormt, kan de Unie internationale overeenkomsten sluiten op alle gebieden van het GBVB, daaronder begrepen op het gebied van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (hierna: „GVDB"), dat volgens artikel 42, lid 1, VEU een integrerend deel is van het GBVB.

93. Ik ben van mening dat de overeenkomst, die het noodzakelijke verlengstuk van de militaire operatie Atalanta is en dezelfde doelstelling van handhaving van de internationale vrede en veiligheid nastreeft, onder het gebied van het GVDB valt.

94. Volgens artikel 42, lid 1, VEU „voorziet [het GVDB] de Unie van een operationeel vermogen dat op civiele en militaire middelen steunt. De Unie kan daarvan gebruikmaken voor missies buiten het grondgebied van de Unie met het oog op vredeshandhaving, conflictpreventie en versterking van de internationale veiligheid overeenkomstig de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties".

95. Artikel 43, lid 1, VEU bepaalt de inhoud van de missies van het GVDB. Volgen dit artikel „[omvatten] de in artikel 42, lid 1, bedoelde missies, waarbij de Unie civiele en militaire middelen kan inzetten, [...] gezamenlijke ontwapeningsacties, humanitaire en reddingsacties, advies en bijstand op militair gebied, conflictpreventie en vredeshandhaving, missies van strijdkrachten met het oog op crisisbeheersing, daaronder begrepen vredestichting, alsmede stabiliseringsoperaties na afloop van conflicten. Al deze taken kunnen bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme, ook door middel van steun aan derde landen om het terrorisme op hun grondgebied te bestrijden".

96. Het Parlement begrijpt niet hoe de krachtens de overeenkomst aan de vertegenwoordigers van de Unie en aan Eunavfor toevertrouwde missies, zoals de overdracht van personen en goederen, de mededeling van bewijzen, het vergemakkelijken van vervolging en berechting, de herziening van de wetgeving, de opleiding van onderzoekers en het verlenen van financiële, technische, logistieke of enige andere bijstand aan de Republiek Mauritius, onder een van de in de artikelen 42 VEU en 43 VEU bedoelde specifieke missies van het GVDB zouden kunnen vallen. Ofschoon het Parlement

29 — Zie in die zin arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald (punt 76), alsmede punt 66 van mijn conclusies in die zaak.

erkent dat die missies kunnen bijdragen tot de algemene doelstelling van versterking van de internationale veiligheid en verband houden met de militaire operatie Atalanta, gaan de aard en de specifieke doelstellingen van die missies volgens het Parlement verder dan die waarvoor de operatie Atalanta in het leven is geroepen.

97. Ik ben daarentegen van mening dat de lijst van de missies van het GVDB in artikel 43, lid 1, VEU ruim genoeg is om alle bepalingen van de overeenkomst te omvatten en om dus aan te nemen dat de overeenkomst integrerend deel uitmaakt van een onder het GVDB vallende missie.

98. Zelfs indien zou moeten worden aangenomen dat de overdracht en de vervolging van verdachten naar hun aard geen militaire activiteiten zijn, moet worden vastgesteld dat een belangrijk kenmerk van het GVDB, dat duidelijk naar voren komt in de artikelen 42, lid 1, VEU en 43, lid 1, VEU, is gelegen in het feit is dat dit beleid niet beperkt blijft tot het gebruik van militaire middelen maar tevens voorziet in het gebruik van civiele middelen, met name in het kader van missies van crisisbeheer. [30]

99. Volgens het Parlement volgt uit de omstandigheid dat de overeenkomst een vorm van criminaliteit wil bestrijden met instrumenten die nauw verwant zijn aan die welke worden gebruikt op het gebied van de politiële samenwerking en samenwerking in strafzaken in het kader van titel V van het derde deel van het VWEU, betreffende de RVVR, dat ook het litigieuze besluit op de in die titel opgenomen rechtsgrondslagen, te weten de artikelen 82 VWEU en 87 VWEU zou moeten worden gebaseerd.

100. Volgens de Commissie is de voornaamste doelstelling van de overeenkomst te vermijden dat de betrokken lidstaten de strafprocedures zelf moeten voeren. De overeenkomst in kwestie vergemakkelijkt de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten en die van de Republiek Mauritius door een juridisch en praktisch kader in het leven te roepen voor de overlevering van verdachten aan de derde kuststaat met het oog op het strafonderzoek en de strafvervolging door laatstgenoemde staat. Daaruit volgt dat de doelstelling en de inhoud van de overeenkomst rechtvaardigden dat artikel 82 VWEU als rechtsgrondslag voor de sluiting van de overeenkomst werd gebruikt, aangezien dat artikel voornamelijk op de justitiële samenwerking is gericht. Het feit dat het militair personeel betrokken is bij de toepassing van de overeenkomst doet niet af aan de conclusies van de Commissie. Om de juiste rechtsgrondslag te bepalen is de aard of hoedanigheid van de auteur immers niet belangrijk, maar is de aard van de voorgenomen activiteit van cruciaal belang.

101. De argumentatie van het Parlement en van de Commissie houdt volgens mij geen steek.

102. Ter ondersteuning van het eerste aspect van zijn betoog, voert het Parlement aan dat de bestrijding van de criminaliteit geen specifieke doelstelling of missie van de Unie in het kader van het GBVB of van het GVDB is, maar een gebied dat onder de RVVR valt. Het Parlement betoogt voorts dat alleen de strijd tegen terrorisme in artikel 43, lid 1, VEU wordt genoemd.

103. Volgens mij sluit het feit dat er in laatstgenoemde bepaling op wordt gewezen dat de missies van het GVDB kunnen bijdragen aan de strijd tegen het terrorisme, evenwel niet uit dat dergelijke missies tevens kunnen bijdragen aan de strijd tegen andere vormen van criminaliteit.

104. Zoals de Raad terecht aanvoert, valt de strijd tegen internationale misdaden die een bedreiging vormen voor de internationale veiligheid en gepleegd zijn buiten het grondgebied van de Unie, daarenboven onder het GBVB, en dus ook, als integrerend deel ervan, onder het GVDB, in voorkomend geval via crisisbeheeroperaties.

30 — Zoals reeds was aangegeven in de „Europese veiligheidsstrategie – Een veilig Europa in een betere wereld”, vastgesteld op 12 december 2003, „is geen enkele nieuwe bedreiging louter militair; evenmin kan zij alleen met militaire middelen worden aangepakt. Elke bedreiging noopt tot een combinatie van instrumenten” (blz. 7).

105. In dat verband moet worden vastgesteld dat de Unie meerdere missies inzake hervorming van de veiligheidssector in het kader van het GVDB heeft gevoerd, met name civiele missies, om een antwoord te bieden op bedreigingen voor de veiligheid, met inbegrip van bedreigingen die volgen uit criminele activiteiten alsmede een aantal politiële missies en „rechtsstaatmissies”.[31] Die missies zijn, volgens mij terecht, niet beschouwd als missies die betrekking hebben op de RVVR. De operaties in het kader van genoemde missies kunnen betrekking hebben op de handhaving of op het herstel van de openbare orde. De taken kunnen met name betrekking hebben op de opleiding en de begeleiding van veiligheidspersoneel en bijstand bij de totstandkoming van wetten.[32]

106. De argumentatie van het Parlement en van de Commissie toont in feite aan dat het onderscheid tussen het GBVB en de externe dimensie van de RVVR dient te worden verduidelijkt.

107. Het is moeilijk om een onderscheid tussen die twee beleidsgebieden van de Unie te maken omdat het imperatief van de veiligheid voor deze beide gebieden geldt.[33] De doelstellingen van handhaving van de veiligheid van de Unie en van versterking van de internationale veiligheid zijn aan de Unie opgedragen als doelstellingen van haar externe optreden overeenkomstig artikel 21, lid 2, sub a en c, VUE. Tegelijkertijd is het waarborgen van een hoog niveau van veiligheid volgens artikel 67, lid 3, VWEU tevens een doelstelling van de RVVR.

108. De respectieve toepassingsgebieden van het GBVB en de externe dimensie van de RVVR moeten evenwel duidelijk worden onderscheiden.

109. Zoals de Raad aanvoert, moeten de maatregelen inzake de RVVR, ongeacht of zij een interne dan wel een externe dimensie hebben, worden vastgesteld met het oog op de bevordering van de vrijheid, veiligheid en de rechtvaardigheid in de Unie. Artikel 67, lid 1, VWEU bepaalt namelijk dat „[d]e Unie [...] een [RVVR] [is]”, wat ook uit artikel 3, lid 2, VEU blijkt. Volgens laatstgenoemde bepaling „[biedt] [d]e Unie [...] haar burgers een [RVVR] zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit”.

110. Om voor de burgers van de Unie een RVVR tot stand te brengen, moet de Unie haar externe bevoegdheid uitoefenen.[34] Artikel 79, lid 3, VWEU verleent de Unie bijvoorbeeld een uitdrukkelijke externe bevoegdheid om overnameovereenkomsten te sluiten. Daarenboven kan de Unie krachtens artikel 216 VWEU internationale overeenkomsten inzake politiële en justitiële samenwerking sluiten, met name wanneer dit nodig is om een doelstelling van de RVVR te verwezenlijken.

31 — Ik verwijs bijvoorbeeld naar gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO (PB L 42, blz. 92); de bijstand die aan Irak is verleend in het kader van besluit 2010/330/GBVB van de Raad van 14 juni 2010 inzake de geïntegreerde rechtsstaatmissie van de Europese Unie voor Irak, EUJUST LEX-IRAQ (PB L 149, blz. 12); besluit 2012/389/GBVB van de Raad van 16 juli 2012 betreffende de missie van de Europese Unie voor de opbouw van regionale maritieme capaciteit in de Hoorn van Afrika (EUCAP NESTOR) (PB L 187, blz. 40), alsmede besluit 2012/392/GBVB van de Raad van 16 juli 2012 betreffende de GVDB-missie van de Europese Unie in Niger (EUCAP SAHEL Niger) (PB L 187, blz. 48).

32 — Sinds de Europese Raad te Santa Maria da Feira van 19 en 20 juni 2000 heeft de Unie het civiele aspect van het GVDB ontwikkeld. De in dat kader gevoerde operaties hebben getracht staten die zich in de nasleep van een conflict bevonden of zwakke instellingen bijstand te verlenen om hen in staat te stellen hun rechtsregels te versterken en/of sterker te staan in de strijd tegen de georganiseerde misdaad of hun buitengrenzen op een meer doeltreffendere wijze te controleren. Zie Trauner, F., „The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?”, *Occasional Paper*, ISS, maart 2011, blz. 16.

33 — Zie Neframi, E., „L’aspect externe de l’espace de liberté, de sécurité et de justice: quel respect des principes et objectifs de l’action extérieure de l’Union?”, *La dimension extérieure de l’espace de liberté, de sécurité et de justice de l’Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, blz. 509, vooral blz. 521.

34 — Het programma van Den Haag: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB 2005, C 53, blz. 1) bepaalt aldus dat alle bevoegdheden van de Unie, ook op het terrein van de externe betrekkingen, op geïntegreerde en coherente wijze moeten worden uitgeoefend met het oog op de totstandbrenging van een RVVR (punt 4, laatste paragraaf).

111. De externe dimensie van de RVVR kan dus op basis van de in artikel 3, lid 2, VEU en in artikel 67 VWEU vastgestelde doelstellingen worden afgebakend. Met andere woorden, de externe dimensie van de RVVR is functioneel en dient als middel voor de in die bepalingen opgenomen doelstellingen. [35] Het interne en het externe beleid op het gebied van de RVVR zijn onlosmakelijk verbonden. Om de inhoud van de externe dimensie op het gebied van de RVVR nader te bepalen, dient bij voorrang rekening te worden gehouden met de rol van de RVVR op het vlak van het interne beleid. [36]

112. Hoewel de totstandbrenging van die ruimte een extern optreden van de Unie kan vereisen, kan een overeenkomst bijgevolg alleen dan onder de RVVR vallen, wanneer zij een nauw verband vertoont met de vrijheid, de veiligheid en de rechtvaardigheid binnen de Unie. Anders gezegd, de aansluiting bij de RVVR is gerechtvaardigd wanneer er een rechtstreeks verband is tussen de doelstelling van interne veiligheid van de Unie en de justitiële en/of politiële samenwerking die buiten de Unie wordt ontwikkeld. Een optreden van de Unie moet daarentegen in verband worden gebracht met het GBVB wanneer dit optreden als voornaamste doelstelling de vrede, stabiliteit en democratische ontwikkeling in een regio buiten de Unie heeft. [37]

113. Het onderscheid is zeker niet altijd duidelijk, daar de uitbreiding van een vorm van criminaliteit in een bepaalde regio zowel een risico voor de interne veiligheid van de Unie kan vormen als voor de stabiliteit van de betrokken regio. [38] Zoals met name blijkt uit het Programma van Stockholm [39], dat in 2010 door de Europese Raad is vastgesteld, zijn de interne veiligheid en de externe veiligheid onlosmakelijk verbonden. De bescherming van Europa en zijn burgers staat of valt met het beperken van bedreigingen, zelfs als zij van ver buiten ons continent komen. [40]

114. Aangezien het een optreden van de Unie betreft dat deel uitmaakt van een internationale samenwerkingsactie op initiatief van de Veiligheidsraad en dat bovenal wil strijden tegen een dreiging die de internationale vrede en veiligheid aantast, moet dat optreden volgens mij in het kader van het GBVB worden vastgesteld.

115. In de onderhavige zaak heeft de overeenkomst, die zoals ik reeds stelde, deel uitmaakt van een optreden waartoe op internationaal niveau is besloten en waarmee wordt beoogd daden van piraterij voor de Somalische kust te bestrijden teneinde de internationale vrede en veiligheid in dat gebied te handhaven, volgens mij geen betrekking op een situatie die een voldoende band met de totstandbrenging van de RVVR vertoont.

116. Anders dan het Parlement betoogt, vormt het feit dat de overeenkomst een vorm van samenwerking tussen Eunavfor en de strafvervolgingsautoriteiten van de Republiek Mauritius in het leven roept en betrekking heeft op activiteiten die verwant zijn met politiële of justitiële activiteiten, geen voldoende aanknopingspunt met de RVVR.

35 — Zie Govaere, I., en Demedts, V., „Quelle définition de l'"externe' en matière d'ELSJ. Le cadre et les enjeux", *La dimension extérieure de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, blz. 489, vooral blz. 497.

36 — Ibidem (blz. 508).

37 — Zie de Biolley, S., „Coopération policière dans l'Union européenne", *Jurisclasseur Europe*, fascicule 2680, punt 114.

38 — Idem.

39 — Programma van Stockholm – Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger (PB 2010, C 115, blz. 1).

40 — Zie punt 7, met als opschrift „Europa in een mondiale wereld – De externe dimensie van vrijheid, veiligheid en recht". In dat verband geeft de Europese Raad aan dat hij „erkent dat het GVDB en vele externe acties op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht dezelfde of elkaar aanvullende doelen nastreven. GVDB-missies leveren ook een belangrijke bijdrage aan de interne veiligheid van de Unie in zoverre zij de strijd tegen zware internationale criminaliteit in hun gastlanden ondersteunen en respect opbouwen voor de rechtsstaat" (punt 7.1). Daarom moedigt de Europese Raad „grotere samenwerking en samenhang [aan] tussen het beleid op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht en dat inzake GVDB aan om deze gedeelde doelstellingen dichter bij te brengen" (idem).

117. Volgens mij kan niet worden gesteld dat een optreden van de Unie binnen de werkingssfeer van het beleid inzake de RVVR, in casu de externe dimensie ervan, valt zodra de gerechtelijke behandeling van personen aan de orde is. Om de doelstellingen van het GBVB te verwezenlijken, kan het namelijk noodzakelijk zijn politiële of justitiële middelen in te schakelen. De aanwending van dergelijke middelen is op zich niet beslissend mits zij worden aangewend ter bereiking van de doelstelling van handhaving van de internationale vrede en veiligheid, die zoals gezegd ontegenzeglijk deel uitmaakt van het GBVB, en niet ter bereiking van de doelstelling van de RVVR.

118. De missies die de Unie voert in het kader van het GVDB getuigen van het feit dat de traditionele instrumenten van de RVVR kunnen worden ingezet ten behoeve van de doelstellingen van het GBVB. Aldus worden de internationale missies waartoe de Unie besluit met het oog op de vredeshandhaving, de conflictpreventie en de versterking van de internationale veiligheid, vergemakkelijkt doordat gebruik kan worden gemaakt van civiele middelen, zoals de versterking van het rechtsstelsel en van de politiemacht van de betrokken derde staten.[41] Het externe aspect van de RVVR wordt dus geabsorbeerd door de uitoefening van de bevoegdheid inzake buitenlands beleid van de Unie ten behoeve van de doelstellingen van het GBVB.[42]

119. Ten slotte wil ik benadrukken dat de vaststelling dat de overeenkomst de bescherming beoogt van de rechten van personen die van piraterij worden verdacht, en tevens verwijst naar een toekomstige overeenkomst van de partijen tot vaststelling van de nadere bepalingen voor de technische en logistieke bijstand die de Unie aan de Republiek Mauritius verstrekt met name met het oog op de herziening van de wetgeving, de opleiding van onderzoekers en officieren van justitie, de onderzoeksprocedures en gerechtelijke procedures, geen grond vormt om die overeenkomst binnen het gebied van de RVVR te kunnen brengen. Die onderdelen van de overeenkomst beogen namelijk de bescherming van de mensenrechten en de versterking van de rechtsstaat, die deel uitmaken van de doelstellingen van het GBVB, te waarborgen. Het zou in dat verband paradoxaal zijn dat de wens van de partijen bij de overeenkomst om te verzekeren dat de doeltreffende bestrijding van daden van piraterij niet ten koste van de mensenrechten van de daders gaat, ertoe zou bijdragen dat die overeenkomst buiten het gebied van het GBVB valt, dat net als de andere beleidsgebieden van de Unie de grondrechten moet eerbiedigen.

120. De door de Unie gevoerde militaire operatie leidt noodzakelijkerwijze tot de arrestatie van de daders van de piraterij. Nader bepalen hoe die personen na hun arrestatie worden behandeld en wat er met hen gebeurt, maakt uiteraard deel uit van de operatie zelf. De enige rechtmatige behandeling van aangehouden personen is hen te berechten. De staten waaraan de piraten worden overgeleverd in staat stellen hun procedures in overeenstemming te brengen met het internationale recht inzake mensenrechten, is vanuit dat oogpunt de laatste, maar wezenlijke fase van de in het kader van het GBVB gevoerde militaire operatie.

121. Uit het voorgaande volgt dat de Raad bij de vaststelling van het litigieuze besluit terecht heeft geoordeeld dat dit niet onder het gebied viel van de RVVR in de externe dimensie ervan en dat hij dus niet een van de rechtsgrondslagen met betrekking tot dat beleid van de Unie hoefde te gebruiken.

41 — De synergie tussen de traditionele instrumenten van de RVVR en het GBVB, in zijn GVDB-dimensie, wordt benadrukt in „Interneveiligheidsstrategie voor de Europese Unie – Naar een Europees veiligheidsmodel", die is aangenomen door de Raad „Justitie en Binnenlandse Zaken" in zijn zitting van 25 en 26 februari 2010 en is goedgekeurd door de Europese Raad van 25 en 26 maart 2010, waarin is bepaald dat het „van cruciaal belang is de rechtshandhavingsinstanties en de sector vrijheid, veiligheid en recht in elke fase nauwer worden betrokken bij de missies op het gebied van civiele crisisbeheersing, zodat zij deel kunnen hebben aan het oplossen van conflicten, samen met alle andere diensten die ter plaatse optreden (militaire, diplomatieke, hulpdiensten enzovoort)" (blz. 30). De externe dimensie van de RVVR en het GBVB zijn dus nauw met elkaar verbonden en vullen elkaar aan. Waar samenwerking met derde staten van cruciaal belang is om de doelstellingen van interne veiligheid van de Unie te bereiken, kunnen de GVDB-missies op vergelijkbare wijze gebruikt worden voor de doelstellingen van de RVVR niet alleen door relevante informatie te verstrekken voor de interne veiligheid, maar ook door bij te dragen aan de stabiliteit van de buurlanden van de Unie (zie over dat aspect, Wolff, S., en Mounier, G., „The external dimension of JHA: a new dimension of EU diplomacy", *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*, TMC Asser Press, 2011).

42 — Neframi, E., op. cit., blz. 527.

122. Mijns inziens bevat de overeenkomst evenmin een element met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking dat zou hebben gerechtvaardigd dat gebruik werd gemaakt van een rechtsgrondslag uit deel V, titel III, hoofdstuk 1, VWEU.

123. In zijn arrest van 20 mei 2008, Commissie/Raad [43], heeft het Hof geoordeeld dat „een concrete maatregel ter bestrijding van de verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens slechts door de Gemeenschap in het kader van haar ontwikkelingssamenwerkingsbeleid kan worden vastgesteld indien deze maatregel zowel wegens het doel als wegens de inhoud ervan valt binnen de werkingssfeer van de bevoegdheden die het EG-Verdrag haar op dat gebied toekent”. [44] Volgens het Hof „is [dat] niet het geval wanneer een dergelijke maatregel weliswaar bijdraagt tot de economische en sociale ontwikkeling van ontwikkelingslanden, maar niettemin hoofdzakelijk strekt tot uitvoering van het GBVB”. [45]

124. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, vormt juist het GBVB het zwaartepunt van de overeenkomst en van het litigieuze besluit.

125. Volgens artikel 208, lid 1, tweede alinea, VWEU „[is] het hoofddoel van het beleid van de Unie op [het gebied van ontwikkelingssamenwerking] de armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen”.

126. Zoals de Raad betoogt heeft artikel 208, lid 1, VWEU het toepassingsgebied van de ontwikkelingssamenwerking opnieuw afgebakend, zodat het ontwikkelingsbeleid van de Unie hoofdzakelijk is gericht op het terugdringen en uitbannen van de armoede. Voorts bepaalt artikel 208, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VWEU, dat „[d]e Unie [...] bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden rekening [houdt] met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking”. De andere beleidsgebieden van de Unie, zoals het GBVB, dienen dus rekening te houden met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking en kunnen daar dus toe bijdragen, hetgeen in overeenstemming is met de eis van coherentie van het externe optreden van de Unie. Het enkele feit dat een maatregel die onder het GBVB valt, incidenteel de ontwikkeling van een derde staat gunstig kan beïnvloeden, betekent dus niet dat die maatregel binnen de werkingssfeer van de ontwikkelingssamenwerking in de zin van artikel 208 VWEU valt.

127. Onder de aan het Verdrag van Lissabon voorafgaande Verdragen heeft het Hof het toepassingsgebied van de ontwikkelingssamenwerking weliswaar eerder ruim uitgelegd. [46] Een dergelijk ruim begrip heeft evenwel bepaalde grenzen. Meer in het bijzonder dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de maatregelen die de ontwikkeling tot doel hebben en de maatregelen die andere doelstellingen van de Unie nastreven, zoals die van het GBVB. Vanuit dat oogpunt is het versterken van de gerechtelijke capaciteit van de Republiek Mauritius geen doel op zich, maar wordt daarmee beoogd op doeltreffende wijze daden van piraterij te bestraffen die een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormen, met inachtneming van de grondrechten van de daders van die handelingen.

128. Alle bijstand die krachtens de overeenkomst wordt verleend, meer in het bijzonder die welke is bedoeld in artikel 7, leden 2 en 3, ervan, zal betrekking hebben op de overdracht van personen die van daden van piraterij worden verdacht, met het oog op een doeltreffende bestraffing van daden van piraterij, en op de capaciteit van de Republiek Mauritius om de overeenkomst toe te passen met inachtneming van het internationale recht inzake mensenrechten. Voorts wijs ik erop dat technische steun, deskundigheid, opleidingen en andere bijstand, bedoeld in artikel 7 van de overeenkomst,

43 — C-91/05, Jurispr. blz. I-3651.

44 — Punt 71.

45 — Punt 72.

46 — Zie arresten van 3 december 1996, Portugal/Raad (C-268/94, Jurispr. blz. I-6177, punten 23-29 en 37-39); 23 oktober 2007, Parlement/Commissie (C-403/05, Jurispr. blz. I-9045, punten 56-58), en 20 mei 2008, Commissie/Raad, reeds aangehaald (punten 64-70).

worden verstrekt, overeenkomstig artikel 10, lid 2, sub f, van die overeenkomst, uitsluitend „teneinde het doel van [die] overeenkomst te bereiken". De in de overeenkomst bedoelde bijstand gaat dus niet verder dan de doelstellingen waarvoor de operatie Atalanta in het leven is geroepen. Die bijstand heeft dus niet de ontwikkeling van de Republiek Mauritius tot doel en vormt dus geen ontwikkelingsmaatregel die onder de artikelen 208 VWEU en 209 VWEU valt.

129. Het soort bijstand is niet beslissend en geen enkel soort valt naar zijn aard onder de ontwikkelingssamenwerking.[47] In dat verband kan een bijstand als de „technische en logistieke bijstand aan [de Republiek] Mauritius met betrekking tot herziening van de wetgeving, opleiding van onderzoekers en officieren van justitie, onderzoeksprocedures en gerechtelijke procedures"[48] perfect worden verstrekt in het kader van het GBVB, en meer in het bijzonder van het GVDB zoals ik hierboven heb uiteengezet, teneinde de veiligheid te waarborgen en de mensenrechten en de rechtsstaat te bevorderen.

130. Uit bovenstaande overwegingen volgt dat, nu in de overeenkomst geen element met betrekking tot de ontwikkelingssamenwerking lijkt voor te komen, het litigieuze besluit terecht op artikel 37 VEU is gebaseerd zonder dat daarnaast gebruik is gemaakt van een rechtsgrondslag die onder de ontwikkelingssamenwerking valt.

131. Aangezien het litigieuze besluit terecht uitsluitend op een rechtsgrondslag met betrekking tot het GBVB is gebaseerd, moet de desbetreffende overeenkomst worden beschouwd als een overeenkomst die uitsluitend betrekking heeft op het GBVB in de zin van artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU. Voor de vaststelling van het besluit tot ondertekening van die overeenkomst was dus noch de goedkeuring noch de raadpleging van het Parlement vereist.

II – Middel ontleend aan schending van artikel 218, lid 10, VWEU

132. Met zijn tweede middel verwijt het Parlement de Raad hem in strijd met artikel 218, lid 10, VWEU niet „in iedere fase van de procedure onverwijld en ten volle [te hebben] geïnformeerd".

133. De Raad voert primair aan dat dit middel niet-ontvankelijk is aangezien het Hof, daar het een overeenkomst betreft die uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, niet bevoegd is om na te gaan of de Raad al dan niet de in die bepaling bedoelde informatieplicht heeft nageleefd. Subsidiair, voor het geval het Hof zich bevoegd zou verklaren om na te gaan of de Raad genoemde bepaling heeft nageleefd, voert de Raad aan dat hem geen schending van artikel 218, lid 10, VWEU kan worden verweten.

134. Volgens artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU is het Hof „niet bevoegd ten aanzien van de [bepalingen inzake het GBVB], met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 [VEU] en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, [VWEU]".

135. Voorts bepaalt artikel 275, eerste alinea, VWEU dat het Hof niet bevoegd is „ten aanzien van de op grond [van het GBVB] vastgestelde besluiten". Volgens artikel 275, tweede alinea, VWEU is „[h]et Hof [...] evenwel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 [VEU] en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, [VEU] zijn vastgesteld".

47 — Zie in die zin arrest van 20 mei 2008, Commissie/Raad, reeds aangehaald (punten 104 en 105).

48 — Zie artikel 7, lid 3, van de overeenkomst.

136. Uit die bepalingen volgt dat de onbevoegdheid van het Hof inzake het GBVB weliswaar de regel blijft, maar dit beleid niet volledig aan toezicht van de Unierechter ontsnapt.

137. Vaststaat dat artikel 218 VWEU de voorschriften inzake de onderhandeling en de sluiting van alle internationale overeenkomsten vaststelt. Meer in het bijzonder is het voorschrift van artikel 218, lid 10, VWEU volgens hetwelk „[h]et [...] Parlement [...] in iedere fase van de procedure onverwijld [wordt] ingelicht en ten volle geïnformeerd" van toepassing op alle gebieden van het Unierecht. Hoewel genoemde bepaling van toepassing is met name wat de op het gebied van het GBVB door de Unie gesloten internationale overeenkomsten betreft, gaat het niet om een bepaling van het GBVB in de zin van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU. Die eerste grond van onbevoegdheid moet dus worden afgewezen.

138. Bovendien meen ik dat, ook al is het litigieuze besluit, zoals ik eerder heb uiteengezet, ontegenzeglijk een handeling die, inhoudelijk gezien, is vastgesteld op basis van de bepalingen van het GBVB in de zin van artikel 275, eerste alinea, VWEU, dit evenwel niet betekent dat het Hof zich onbevoegd moet verklaren om na te gaan of de Raad een procedurevoorschrift heeft nageleefd, zoals het voorschrift van artikel 218, lid 10, VWEU, dat van toepassing is op alle internationale overeenkomsten en waarvan de toepassing op internationale overeenkomsten inzake het GBVB niet uitdrukkelijk is uitgesloten.

139. Hoewel dus het beginsel dat het Hof bevoegd is om na te gaan of de Raad artikel 218, lid 10, VWEU heeft nageleefd, mijns inziens moet worden aanvaard, neemt dit niet weg dat het Hof, wanneer het wordt geconfronteerd met een overeenkomst die uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, bij die toetsing rekening moet houden met de specifieke aard van de regels en de procedures waaraan het GBVB is onderworpen, zoals bepaald in artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU.

140. Ongetwijfeld is, zoals het Hof in het reeds aangehaalde arrest Parlement/Raad in herinnering heeft gebracht „[d]e deelname van het Parlement aan [het wetgevings-]proces [...] de afspiegeling op het niveau van de Unie van een democratisch grondbeginsel, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen."[49] Tegelijkertijd heeft het Hof evenwel moeten vaststellen dat de auteurs van het Verdrag van Lissabon ervoor hadden gekozen „om het Parlement met betrekking tot het optreden van de Unie in het kader van het GBVB een beperktere rol toe te kennen."[50]

141. Een van die specifieke regels en procedures op het gebied van het GBVB is dat volgens artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU de goedkeuring of de raadpleging van het Parlement niet vereist zijn wanneer de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het GBVB.

142. Mijns inziens volgt daaruit dat de procedurevoorschriften en de precisie van de informatie die het Parlement krachtens artikel 218, lid 10, VWEU moet ontvangen, niet gelijk kunnen zijn naargelang de aan de orde zijnde overeenkomst al dan niet uitsluitend betrekking heeft op het GBVB. Met andere woorden, mijns inziens kan van de Raad legitiem worden verlangd dat hij aan het Parlement sneller en op meer nauwkeurige wijze informatie over een internationale overeenkomst verstrekt, wanneer die instelling krachtens artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU, zijn goedkeuring moet geven of geraadpleegd moet worden dan wanneer dit niet het geval is. Om een weloverwogen standpunt te kunnen geven, moet het Parlement namelijk tijdig over voldoende nauwkeurige informatie beschikken, en het Parlement mag weigeren zijn goedkeuring te geven aan het besluit tot sluiting van een overeenkomst wanneer die informatie ontbreekt.

49 — Punt 81.
50 — Punt 82.

143. In elk geval moet het Hof mijns inziens bij de toetsing van de naleving van de informatieplicht van artikel 218, lid 10, VWEU door de Raad dus rekening houden met de aard van de betrokken overeenkomst en met de bevoegdheden waarover het Parlement krachtens artikel 218, lid 6, tweede alinea, VWEU beschikt om de materiële inhoud van die overeenkomst te beïnvloeden.

144. De aanvaarding dat de reikwijdte van de informatieplicht in artikel 218, lid 10, VWEU kan variëren naargelang van de mate waarin het Parlement betrokken is bij de procedure inzake de sluiting van internationale overeenkomsten, mag er evenwel niet toe leiden dat het Parlement verstoken mag blijven van voldoende informatie wanneer de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het GBVB. Ik breng namelijk in herinnering dat de reikwijdte van de in artikel 218, lid 10, VWEU opgenomen informatieplicht weliswaar kan variëren naargelang van het geval, maar wel van algemene toepassing is, en dus ook op het gebied van het GBVB geldt.

145. Bovendien mag niet worden vergeten dat het Parlement weliswaar een beperkte rol heeft op het gebied van het GBVB en inzonderheid wanneer een overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, maar niettemin een recht van toezicht op dit gebied geniet, zoals met name blijkt uit artikel 36 VEU. [51]

146. Thans zal ik onderzoeken op welke tijdstippen het Parlement over de onderhandeling en de sluiting van de overeenkomst is geïnformeerd.

147. Op 22 maart 2010 heeft de Raad de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid machtiging verleend tot het openen van de onderhandelingen met het oog op de sluiting van overnameovereenkomsten met verschillende derde staten, waaronder de Republiek Mauritius.

148. Bij brief van diezelfde dag heeft de Raad de voorzitter van het Parlement van dat besluit op de hoogte gesteld en hem meegedeeld dat de Raad het Parlement te gelegener tijd zou informeren over de sluiting van de betrokken overnameovereenkomsten.

149. De onderhandelingen hebben op 12 juli 2011 geleid tot de vaststelling van het litigieuze besluit, waarbij de Raad toestemming heeft verleend voor de ondertekening van de overeenkomst.

150. De overeenkomst is op 14 juli 2011 ondertekend.

151. Het litigieuze besluit en de overeenkomst zijn op 30 september 2011 gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

152. Bij brief van 17 oktober 2011 heeft de Raad de voorzitter van het Parlement van de vaststelling van het litigieuze besluit en van de ondertekening van de overeenkomst op de hoogte gesteld.

153. Het Parlement verwijt de Raad enerzijds hem niet te hebben geïnformeerd tijdens de fase van de onderhandelingen over de overeenkomst en anderzijds, meer drie maanden te hebben gewacht alvorens het litigieuze besluit aan het Parlement mee te delen.

154. Volgens mij leveren die grieven geen grond op voor de nietigverklaring van het litigieuze besluit.

51 — Artikel 36, eerste alinea, VEU bepaalt: „De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid raadpleegt het [...] Parlement regelmatig over de voornaamste aspecten en de fundamentele keuzen op het gebied van het [GBVB] en het [GVDB] en informeert het over de ontwikkeling van de beleidsmaatregelen. Hij ziet erop toe dat de opvattingen van het [...] Parlement naar behoren in aanmerking worden genomen. Bij de informatieverstrekking aan het [...] Parlement kunnen de speciale vertegenwoordigers worden ingeschakeld." Artikel 36, tweede alinea, bepaalt vervolgens dat het Parlement „vragen of aanbevelingen tot de Raad en de hoge vertegenwoordiger [kan] richten. Het wijdt tweemaal per jaar een debat aan de vooruitgang die bij de tenuitvoerlegging van het [GBVB] is geboekt, met inbegrip van het [GVDB]".

155. In de eerste plaats meen ik dat artikel 218, lid 10, VWEU immers vereist dat de Raad daadwerkelijk informatie aan het Parlement verstrekt. Mijns inziens kan met de loutere bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van een besluit van de Raad niet aan de in die bepaling opgenomen informatieplicht worden voldaan. Ik stel echter vast dat de Raad de voorzitter van het Parlement rechtstreeks en persoonlijk op de hoogte heeft gesteld van de opening van de onderhandelingen en vervolgens van de vaststelling van het litigieuze besluit en de ondertekening van de overeenkomst.

156. In de tweede plaats, zoals ik reeds eerder aangaf, kan, wanneer de betrokken overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, niet van de Raad worden verlangd dat hij het Parlement op even nauwkeurige wijze informeert als wanneer de goedkeuring of de raadpleging van het Parlement vereist is. Meer in het bijzonder, aangezien het Parlement geen advies over de inhoud van de overeenkomst hoefde te geven, was er geen verplichting om het Parlement over de stand van de onderhandelingen te informeren.

157. Wat in de derde plaats het verwijt betreft dat de Raad het litigieuze besluit en de overeenkomst pas na drie maanden aan het Parlement heeft meegedeeld, stel ik vast dat het meer in de lijn van de geest van artikel 218, lid 10, VWEU zou zijn geweest dat het Parlement vóór de bekendmaking van het litigieuze besluit en van de overeenkomst in het *Publicatieblad van de Europese Unie* zou zijn geïnformeerd. Gelet echter op het feit dat de betrokken termijn, om de eerder uiteengezette redenen die verband houden met het feit dat de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het GBVB, niet heeft afgedaan aan de bevoegdheden van het Parlement en evenmin de inhoud van de overeenkomst kunnen beïnvloeden, meen ik dat niet voldaan is aan de voorwaarden om een schending van artikel 218, lid 10, VWEU vast te stellen.

III – Conclusie

158. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

— het beroep te verwerpen;

— het Europees Parlement te verwijzen in de kosten en te oordelen dat de Tsjechische Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Zweden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie elk hun eigen kosten zullen dragen.