

Brussel, 14 juni 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

ADVIES VAN DE JURIDISCHE DIENST¹

van:	de Juridische dienst
aan:	de Groep wetshandhaving
Betreft:	Voorstel voor een besluit van de Raad tot machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie partij te worden bij het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (CETS nr. 218) - Procedurele aspecten

I. INLEIDING

1. Op 21 april 2018 heeft de Commissie een voorstel voor een besluit van de Raad tot machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie partij te worden bij het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (CETS nr. 218)² (hierna "het voorgestelde besluit") aangenomen.

¹ Het in dit document vervatte juridisch advies is beschermd krachtens artikel 4, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Raad van de Europese Unie heeft dit advies niet voor het publiek beschikbaar gesteld en behoudt zich voor al zijn rechten te doen gelden in geval van openbaarmaking waarvoor geen toestemming is verleend.

² 8577/18.

2. Toen de Commissie het voorgestelde besluit op 17 mei 2018 aan de Groep wetshandhaving presenteerde, hebben verscheidene delegaties vragen gesteld over de noodzaak en de gevolgen van het voorgestelde besluit, met name omdat veel lidstaten dat Verdrag van de Raad van Europa (hierna "het Verdrag") reeds hebben ondertekend en een aantal van hen het tevens heeft geratificeerd.
3. De vertegenwoordiger van de Juridische dienst van de Raad (JDR) heeft deze vragen toen mondeling beantwoord. Dit advies vormt een schriftelijke bevestiging en nadere uitwerking van de inhoud van de door de vertegenwoordiger van de JDR gegeven toelichting.

II. FEITEN EN JURIDISCH KADER

4. Het Verdrag beoogt een veilige, beveiligde en gastvrije omgeving bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen te bieden (artikel 2 van het Verdrag). Het verplicht de partijen bij het Verdrag een aantal maatregelen te nemen om de veiligheid, beveiliging en dienstverlening in het kader van grote sportevenementen te waarborgen. Artikel 11 van het Verdrag heeft betrekking op internationale samenwerking. Bij dit artikel worden de partijen verplicht nationale informatiepunten betreffende voetbal op te zetten die optreden als aangewezen exclusief aanspreekpunt voor het uitwisselen van alle informatie en inlichtingen in verband met voetbalwedstrijden met een internationale dimensie en voor het regelen van andere aangelegenheden met betrekking tot internationale politiesamenwerking (artikel 11, leden 2 en 4, van het Verdrag).
5. Het Verdrag staat uitsluitend open voor ondertekening door staten³. Tot op heden heeft een aantal lidstaten het Verdrag ondertekend en hebben enkelen onder hen het tevens geratificeerd⁴.

³ Krachtens artikel 16, lid 1, staat het Verdrag open voor ondertekening door de lidstaten van de Raad van Europa, de staten die partij zijn bij het Europees Cultureel Verdrag en elke niet-lidstaat van de Raad van Europa die voorafgaand aan de datum waarop dit Verdrag voor ondertekening wordt opengesteld, is toegetreden tot de Europese Overeenkomst inzake gewelddadigheden door en wangedrag van toeschouwers rond sportevenementen en in het bijzonder rond voetbalwedstrijden; krachtens artikel 18, lid 1, kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa, na de inwerkingtreding van het Verdrag en na overleg met de partijen, elke andere staat die geen lid is van de Raad van Europa uitnodigen toe te treden tot het Verdrag.

⁴ De volledige lijst van staten die het verdrag hebben ondertekend en geratificeerd, is beschikbaar op: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. Ter voorkoming en bestrijding van voetbalgerelateerd geweld schept Besluit van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie⁵ gunstige voorwaarden voor het uitwisselen van informatie naar aanleiding van voetbalwedstrijden door de lidstaten te verplichten over te gaan tot de invoering of aanwijzing van een nationaal politieel informatiepunt betreffende voetbal (artikel 1, lid 1, van Besluit 2002/348/JHA van de Raad). In artikel 2 van bovengenoemd besluit worden de taken van het nationaal informatiepunt betreffende voetbal bepaald en in de artikelen 3 en 4 ervan worden specifieke voorschriften vastgesteld met betrekking tot de uitwisselen en beheren van politieke informatie tussen nationale informatiepunten betreffende voetbal in de periode vóór, tijdens en na voetbalwedstrijden met een internationale dimensie.

III. JURIDISCHE ANALYSE

1. Behoefte aan de machtiging

7. Een machtiging van de lidstaten om in het belang van de Unie partij te worden bij het Verdrag is alleen nodig indien het Verdrag of delen daarvan onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. De in het voorgestelde besluit verleende machtiging is beperkt tot "de delen die vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie"⁶. In overweging 3 van het voorgestelde besluit wordt verduidelijkt dat met deze "delen" wordt verwezen naar artikel 11, leden 2 en 4, van het Verdrag. Er is niet geclaimd dat andere delen van het Verdrag dan artikel 11, leden 2 en 4, onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. De volgende analyse van bevoegdheden is derhalve beperkt tot deze bepalingen.

⁵ Besluit 2002/348/JBZ van de Raad van 25 april 2002 inzake veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden met een internationale dimensie (PB L 121 van 8.5.2002, blz. 1).

⁶ Artikel 1 van het voorgestelde besluit.

8. De verplichting als neergelegd in artikel 11, leden 2 en 4, van het Verdrag, namelijk de verplichting om nationale politieke informatiepunten betreffende voetbal in te voeren of aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor het uitwisselen van informatie en voor het vergemakkelijken van de politiesamenwerking met betrekking tot voetbalwedstrijden met een internationale dimensie, valt binnen het bereik van de politieke samenwerking. Hoewel de politieke samenwerking in beginsel een gebied van gedeelde bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten is (artikel 4, lid 2, onder j), VWEU), heeft de Unie exclusieve externe bevoegdheid als aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, VWEU is voldaan.
9. Artikel 3, lid 2, VWEU luidt als volgt: *"De Unie is tevens exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten (...) wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen"*⁷.
10. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie dient, *"om na te gaan of verbintenissen gemeenschappelijke regels kunnen aantasten of de strekking daarvan kunnen wijzigen" in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU, te worden uitgegaan van de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke dat risico bestaat wanneer deze verbintenissen binnen de werkingssfeer van die regels vallen.* ⁸ De Juridische Dienst van de Raad merkt op dat artikel 11, leden 2 en 4, van het Verdrag samenvalt met enkele bepalingen van de artikelen 1 en 2 van Besluit 2002/348/JBZ van de Raad⁹. Deze artikelen van het Verdrag vallen derhalve binnen de werkingssfeer van de gemeenschappelijke regels in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU, die door internationale verbintenissen kunnen worden aangetast.

⁷ Deze bepaling weerspiegelt het AETR-arrest (EU:C:1971:32) en de op basis van dat arrest ontwikkelde jurisprudentie.

⁸ Advies 2/15 van 16 mei 2017, *Singapore FTA*, EU:C:2017:376, r.o. 180; advies 3/15 van 14 februari 2017, *(Verdrag van Marrakesh inzake de toegang tot gepubliceerde werken)*, EU:C:2017:114, r.o. 105; arrest van het Hof van Justitie van 4 september 2014 in zaak C-114/12, *Commissie v Raad* (Raad van Europa omroeporganisaties), EU:C:2014:2151, r.o. 68; advies 1/13 van 14 oktober 2014, *(Haags Verdrag kinderontvoering)*, EU:C:2014:2303, r.o. 71; en arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2014 in zaak C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, r.o. 29.

⁹ In detail komt de inleidende formulering van artikel 11, lid 2, van het Verdrag overeen met artikel 1, lid 1, van Besluit 2002/348/JBZ van de Raad, komt artikel 11, lid 2, punt a), van het Verdrag overeen met de inhoud van artikel 1, lid 3, en artikel 2, lid 1, van Besluit 2002/348/JBZ, komt artikel 11, lid 2, punt b), van het Verdrag overeen met artikel 2, lid 2, van Besluit 2002/348/JBZ, en komt artikel 11, lid 2, punt c), van het Verdrag overeen met artikel 2, lid 3, van Besluit 2002/348/JBZ van de Raad. Artikel 11, lid 4, van het Verdrag komt overeen met artikel 1, lid 2, van Besluit 2002/348/JBZ van de Raad.

11. Het Hof heeft verduidelijkt dat een risico op beïnvloeding van de gemeenschappelijke regels ("gevolgen kan hebben voor de gemeenschappelijke regels"), niet veronderstelt dat er sprake is van tegenstrijdigheid tussen de internationale verbintenissen en die gemeenschappelijke regels¹⁰. Het ontbreken van tegenstrijdigheid tussen de bepalingen van het Verdrag en die van Besluit 2002/348/JBZ van de Raad verandert derhalve niets aan de conclusie dat er een risico van beïnvloeding van de gemeenschappelijke regels bestaat.
12. Delen van het Verdrag, namelijk de leden 2 en 4 van artikel 11, vallen derhalve onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 2, VWEU.

2. Procedurekwesties

13. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, VWEU, "*in de gevallen waarin bij de Verdragen een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld, kan alleen de Unie wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen, en kunnen de lidstaten zulks slechts zelf doen als zij daartoe door de Unie zijn gemachtigd (...)*". Het Verdrag voorziet niet in de mogelijkheid dat de EU zelf partij wordt, hoewel delen van het Verdrag onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen; enkel de lidstaten kunnen partij bij het Verdrag worden. Echter, voor de delen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, moeten zij door de Unie worden gemachtigd. Het voorgestelde besluit zou, eenmaal aangenomen, deze bevoegdheid toedelen doordat de lidstaten worden gemachtigd om partij te worden bij het Verdrag, in het belang van de Unie, voor de delen die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.

¹⁰ Advies 2/15, *Singapore FTA*, EU:C:2017:376, r.o. 201; advies 3/15 van 14 februari 2017, (*Verdrag van Marrakesh inzake de toegang tot gepubliceerde werken*), EU:C:2017:114, r.o. 113-114; advies 1/13 van 14 oktober 2014, (*Haags Verdrag kinderontvoering*), EU:C:2014:2303, r.o. 84 tot en met 90 en met name r.o. 86; arrest van het Hof van Justitie van 26 november 2014 in zaak C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, r.o. 48 en 49; arrest van het Hof van Justitie van 4 september 2014 in zaak C-114/12, *Commissie v Raad* (Raad van Europa omroeporganisaties), EU:C:2014:2151, r.o. 70 en 71; en advies 1/03 van 7 februari 2006, *Nieuw Verdrag van Lugano*, EU:C:2006:81, r.o. 143 en 151 tot en met 153.

14. De JDR heeft reeds in het verleden gedetailleerde toelichtingen gegeven bij de toepasselijkheid van de procedurele rechtsgrondslag van artikel 218, lid 6, VWEU, voor overeenkomsten die via de lidstaten zijn gesloten¹¹. De Raad heeft deze procedure in een aantal gevallen en op verschillende terreinen¹² gebruikt, en deze praktijk krijgt bijval in de jurisprudentie van het Hof; er werden twee methoden erkend met behulp waarvan de Unie internationale overeenkomsten kan sluiten: sluiting door de Unie zelf of sluiting via de lidstaten¹³.
15. Aangezien de procedurele rechtsgrondslag van het voorgestelde besluit artikel 218, lid 6, punt v), VWEU is, moet de Raad de goedkeuring van het Europees Parlement verkrijgen voordat het besluit kan worden vastgesteld.

¹¹ Advies van de JDR in 15370/14.

¹² Besluit (EU) 2015/2071 van de Raad van 10 november 2015 houdende machtiging van de lidstaten om in het belang van de Europese Unie het Protocol van 2014 bij het Verdrag betreffende de gedwongen arbeid, 1930, van de Internationale Arbeidsorganisatie te bekrachtigen wat betreft de artikelen 1 tot en met 4 van het protocol ten aanzien van kwesties van justitiële samenwerking in strafzaken, PB L 301 van 18.11.2015, blz. 47; Besluit (EU) 2015/799 van de Raad van 18 mei 2015 waarbij de lidstaten worden gemachtigd om, in het belang van de Europese Unie, partij te worden bij het Internationaal Verdrag betreffende de normen inzake opleiding, diplomering en wachtdienst van personeel van vissersschepen van de Internationale Maritieme Organisatie, PB L 127 van 22.5.2015, blz. 20, en Besluit (EU) 2014/195 van de Raad van 17 februari 2014 waarbij de lidstaten worden gemachtigd om de Overeenkomst van Kaapstad van 2012 inzake de tenuitvoerlegging van de bepalingen van het Protocol van Torremolinos van 1993 inzake het Internationaal Verdrag van Torremolinos voor de beveiliging van vissersvaartuigen van 1977 te ondertekenen, te bekrachtigen of ertoe toe te treden, PB L 106 van 9.4.2014, blz. 4.

¹³ Zie met name advies 2/91, r.o. 27, advies 1/13, r.o. 44-46 en 50, en in het bijzonder r.o. 44, die als volgt luidt: "*Hoe dan ook is de kwestie van de eventuele onmogelijkheid voor de Unie om formeel partij bij een internationale overeenkomst te worden, irrelevant. In het geval dat de voorwaarden voor deelname aan een dergelijke overeenkomst uitsluiten dat de Unie zelf tot sluiting kan overgaan, hoewel deze overeenkomst onder haar externe bevoegdheid valt, kan deze bevoegdheid worden uitgeoefend door tussenkomst van de lidstaten, in de vorm van een optreden in het belang van de Unie (zie in die zin advies 2/91, EU:C:1993:106, punt 5).*"

16. Verscheidene delegaties hebben vragen gesteld over het feit dat sommige lidstaten het Verdrag reeds hebben ondertekend en in sommige gevallen ook geratificeerd. De geldigheid van deze handtekeningen en akten van bekrachtiging wordt bepaald door het nationaal recht van de betrokken lidstaten, alsmede door het internationaal publiekrecht. Het voorgestelde besluit heeft geen gevolgen voor de geldigheid van die handelingen. Het besluit wil ervoor zorgen dat lidstaten die partij bij het Verdrag worden/zijn geworden, aan de Verdragsbepalingen over de bevoegdheden voldoen¹⁴. Dat doel zal worden verwezenlijkt wanneer de Raad het voorgestelde besluit vaststelt.

IV. CONCLUSIE

17. Delen van het Verdrag van de Raad van Europa over een integrale benadering van veiligheid, beveiliging en gastvrijheid bij voetbalwedstrijden en andere sportevenementen (CETS nr. 218), en met name de leden 2 en 4 van artikel 11, vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.
18. Aangezien de Unie geen partij bij het Verdrag kan worden, moeten de lidstaten worden gemachtigd om, voor de delen van het Verdrag die onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, partij te worden bij het Verdrag. Een dergelijke machtiging doet geen afbreuk aan de geldigheid van reeds bestaande handtekeningen en akten van bekrachtiging in verband met het Verdrag.

¹⁴ Een dergelijke machtiging is eveneens van toepassing op situaties uit het verleden, waarbij lidstaten op zichzelf reeds rechtmatig partij zijn geworden, maar waarbij zij, als gevolg van de uitbreiding van de bevoegdheden van de EU, nog steeds worden beschouwd als een partij in het belang van de EU.