

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 april 2018 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van de Unie – Artikelen 18 en 21 VWEU – Uitlevering aan de Verenigde Staten van Amerika van een onderdaan van een lidstaat die gebruik heeft gemaakt van zijn recht op vrij verkeer – Uitleveringsovereenkomst tussen de Europese Unie en die derde staat – Werkingssfeer van het Unierecht – Verbod van uitlevering dat alleen wordt toegepast wanneer het eigen onderdanen betreft – Beperking van het vrije verkeer – Rechtvaardiging op grond van de voorkoming van straffeloosheid – Evenredigheid – Op de hoogte brengen van de lidstaat van herkomst van de burger van de Unie”

In zaak C-191/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landgericht Berlin (rechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 18 maart 2016, ingekomen bij het Hof op 5 april 2016, in de procedure

**Romano Pisciotti**

tegen

**Bundesrepublik Deutschland,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits en C. G. Fernlund (rapporteur), kamerpresidenten, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos en M. Vilaras, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 juli 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Romano Pisciotti, vertegenwoordigd door R. Karpenstein, Rechtsanwalt,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en M. Hellmann als gemachtigden, bijgestaan door F. Fellenberg, Rechtsanwalt,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vláčil als gemachtigden,
- Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, L. Williams, E. Creedon en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door M. Gray, barrister,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. M. Tátrai en M. Z. Fehér als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree en M. Gijzen als gemachtigden,

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, M. Nowak en K. Majcher als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Troosters en S. Grünheid als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 november 2017,  
het navolgende

### **Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 18, eerste alinea, VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Romano Pisciotti, Italiaans onderdaan, en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) over een door de Verenigde Staten van Amerika aan die lidstaat gedaan verzoek tot uitlevering van Pisciotti.

#### **Toepasselijke bepalingen**

##### ***Unierecht***

##### *EU-VS-overeenkomst*

- 3 De Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika van 25 juni 2003 (PB 2003, L 181, blz. 27; hierna: „EU-VS-overeenkomst”), bepaalt in artikel 1:

„De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe in overeenstemming met de bepalingen van deze overeenkomst bestaande betrekkingen tussen de lidstaten en de Verenigde Staten van Amerika inzake de samenwerking bij uitlevering van plegers van strafbare feiten te verbeteren.”

- 4 De EU-VS-overeenkomst bepaalt in artikel 10, met als opschrift „Samenloop van verzoeken tot uitlevering of overlevering”:

„1. Indien de aangezochte staat van de verzoekende staat en van een andere staat of andere staten een verzoek tot uitlevering van dezelfde persoon ontvangt, hetzij voor hetzelfde feit hetzij voor andere feiten, beslist de uitvoerende autoriteit van de aangezochte staat of en aan welke staat betrokkene wordt overgeleverd.

2. Indien een aangezochte lidstaat voor dezelfde persoon een verzoek tot uitlevering van de Verenigde Staten van Amerika en een verzoek tot overlevering krachtens het Europees aanhoudingsbevel ontvangt, beslist de uitvoerende autoriteit van de aangezochte lidstaat of en aan welke staat betrokkene wordt overgeleverd. Hiertoe is de bevoegde autoriteit de uitvoerende autoriteit van de aangezochte lidstaat indien krachtens het tussen de lidstaat en de Verenigde Staten van Amerika geldende bilateraal uitleveringsverdrag besluiten over samenlopende verzoeken door die autoriteit worden genomen; indien het bilateraal uitleveringsverdrag dat niet bepaalt, wordt de bevoegde autoriteit door de betrokken lidstaat aangewezen krachtens artikel 19.

3. Bij zijn beslissing krachtens de leden 1 en 2 houdt de aangezochte staat rekening met alle relevante factoren waaronder, zij het niet uitsluitend, de factoren die reeds in het toepasselijke uitleveringsverdrag zijn gespecificeerd, en, bij ontstentenis van dergelijke gespecificeerde factoren, met:

- a) de vraag of de verzoeken krachtens een verdrag zijn gedaan;
- b) de plaats waar elk van de strafbare feiten is begaan;
- c) de onderscheiden belangen van de verzoekende staten;
- d) de ernst van de strafbare feiten;
- e) de nationaliteit van het slachtoffer;
- f) de mogelijkheid van latere uitlevering tussen de verzoekende staten; en
- g) de volgorde waarin de verzoeken van de verzoekende staten zijn ontvangen.”

5 Artikel 17 van de EU-VS-overeenkomst, met als opschrift „Non-derogatie”, luidt:

„1. Deze overeenkomst laat een beroep van de aangezochte staat op weigeringsgronden uit hoofde van een tussen een lidstaat en de Verenigde Staten van Amerika geldend bilateraal uitleveringsverdrag onverlet in verband met een aangelegenheid die niet geregeld wordt door deze overeenkomst.

2. Wanneer grondwettelijke beginselen van de aangezochte lidstaat of voor de aangezochte lidstaat bindende onherroepelijke uitspraken deze lidstaat aan naleving van zijn verplichting tot uitlevering in de weg zouden kunnen staan en noch deze overeenkomst noch het toepasselijk uitleveringsverdrag in een oplossing voorziet, voeren de aangezochte en de verzoekende staat overleg.”

*Kaderbesluit 2002/584/JBZ*

6 De voorschriften van Unierecht inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht omvatten kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1).

### **Duits recht**

*Grondwet*

7 Artikel 16, lid 2, van het Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland) van 23 mei 1949 (BGBl. 1949, blz. 1), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „grondwet”), bepaalt:

„Een Duitser mag niet aan een andere staat worden uitgeleverd. Bij wet kan een afwijkende regeling voor uitlevering aan een lidstaat [...] of aan een internationaal gerechtshof worden getroffen, voor zover de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn gewaarborgd.”

*Uitleveringsverdrag Duitsland-Verenigde Staten*

8 Het Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (uitleveringsverdrag tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Verenigde Staten van Amerika) van 20 juni 1978 (BGBl. 1980 II, blz. 646; hierna: „uitleveringsverdrag Duitsland-Verenigde Staten”) bepaalt in artikel 7, lid 1:

„De verdragsluitende partijen zijn niet verplicht hun eigen onderdanen uit te leveren. [...]”

*IRG*

9 Het Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (wet inzake internationale rechtshulp in strafzaken) van 23 december 1982 (BGBl. 1982 I, blz. 2071), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „IRG”), bepaalt in § 12, met als opschrift „Instemming met de uitlevering”:

„Met de uitlevering mag [...] slechts worden ingestemd wanneer de rechter deze toelaatbaar heeft verklaard.”

- 10 § 13 IRG, met als opschrift „Materiële bevoegdheid”, bepaalt in lid 1:

„De rechterlijke beslissingen worden gegeven door het Oberlandesgericht [hoogste rechterlijke instantie van een deelstaat, Duitsland] [...]. De beslissingen van het Oberlandesgericht zijn niet vatbaar voor beroep.”

- 11 § 23 IRG, met als opschrift „Beslissing over de bezwaren van de vervolgte persoon”, luidt:

„Het Oberlandesgericht doet uitspraak over de bezwaren van de vervolgte persoon tegen een aanhoudingsbevel dat met het oog op uitlevering is uitgevaardigd alsook tegen de tenuitvoerlegging daarvan.”

- 12 § 74, lid 1, IRG bepaalt:

„Het federale ministerie van Justitie en Consumentenbescherming doet uitspraak over de buitenlandse verzoeken om rechtshulp en over de indiening van verzoeken om rechtshulp aan andere staten, met goedkeuring van het ministerie van Buitenlandse Zaken en andere federale ministeries waarvan rechtshulp tot het activiteitsgebied behoort. [...]”

#### *Wetboek van strafrecht*

- 13 § 7, lid 2, van het Strafgesetzbuch (wetboek van strafrecht; BGBl. 1998 I, blz. 3322) bepaalt dat het Duitse strafrecht van toepassing is op buiten Duitsland gepleegde strafbare feiten wanneer de daad strafbaar is in de staat waar hij is gepleegd, of de plaats waar de daad is gepleegd niet onder de bevoegdheid van enige strafrechter valt, en wanneer de dader op het ogenblik van de feiten een vreemdeling was, hij op het nationale grondgebied werd aangetroffen en hij niet is uitgeleverd, hoewel de uitleveringswet zijn uitlevering – gelet op het soort strafbaar feit – toestond, omdat niet binnen een redelijke termijn een uitleveringsverzoek is ingediend, het verzoek is afgewezen of de uitlevering zelf niet kan worden uitgevoerd.

#### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

- 14 Pisciotti is Italiaans onderdaan. Sinds 2007 liep in de Verenigde Staten tegen hem een onderzoek wegens deelname aan mededingingsbeperkende onderlinge afstemming en afspraken. Hij is het voorwerp geweest van een verzoek tot uitlevering met het oog op strafvervolging dat uitging van de Amerikaanse autoriteiten.
- 15 Op 26 augustus 2010 heeft de US District Court for the Southern District of Florida in Fort Lauderdale (federale rechter van de Verenigde Staten van Amerika van het zuidelijke district van de staat Florida te Fort Lauderdale) een aanhoudingsbevel tegen hem uitgevaardigd en heeft de „grand jury” van die rechterlijke instantie tegen hem een akte van beschuldiging uitgebracht. Pisciotti werd ervan beschuldigd dat hij deel had uitgemaakt van een werkgroep die bestond uit commerciële vertegenwoordigers van de fabrikanten van slangen voor maritieme toepassingen die de mededinging hadden verstoord door tussen 1999 en eind 2006 de markt voor de verkoop van die slangen in de staat Florida (Verenigde Staten) en elders onderling te verdelen.
- 16 Op 17 juni 2013 is Pisciotti bij een tussenlanding van zijn vlucht van Nigeria naar Italië op de luchthaven van Frankfurt am Main (Duitsland) aangehouden door agenten van de Duitse federale politie.
- 17 Op 18 juni 2013 is Pisciotti voorgeleid aan het Amtsgericht Frankfurt am Main (rechter in eerste aanleg Frankfurt am Main, Duitsland) met het oog op de behandeling van het door de Verenigde Staten van Amerika gedane aanhoudingsverzoek. Pisciotti heeft verklaard niet in te stemmen met een vereenvoudigde informele uitlevering.

- 18 Op grond van een beslissing van het Oberlandesgericht Frankfurt am Main (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Hessen, Frankfurt am Main, Duitsland) van 24 juni 2013 is Pisciotti in voorlopige uitleveringsdetentie geplaatst. Op 7 augustus 2013 hebben de Verenigde Staten van Amerika het formele uitleveringsverzoek aan de Bondsrepubliek Duitsland doen toekomen.
- 19 Op 16 augustus 2013 heeft het Oberlandesgericht Frankfurt am Main gelast de voorlopige uitleveringsdetentie van Pisciotti voort te zetten als formele uitleveringsdetentie.
- 20 Bij beslissing van 22 januari 2014 heeft het Oberlandesgericht Frankfurt am Main het verzoek tot uitlevering van Pisciotti ontvankelijk verklaard.
- 21 Op 6 februari 2014 heeft Pisciotti het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) verzocht de tenuitvoerlegging van de beslissing van het Oberlandesgericht Frankfurt am Main van 22 januari 2014 bij wijze van voorlopige maatregel op te schorten. Het Bundesverfassungsgericht heeft dit verzoek bij beslissing van 17 februari 2014 afgewezen.
- 22 Bij brief van 26 februari 2014 heeft Pisciotti het Bundesministerium der Justiz (federaal ministerie van Justitie, Duitsland) erop gewezen dat zijn uitlevering in strijd zou zijn met het Unierecht aangezien een tekstgetrouwe en tot Duitse onderdanen beperkte toepassing van artikel 16, lid 2, eerste volzin, van de grondwet het algemene discriminatieverbod schond.
- 23 Op 17 maart 2014 heeft de Bondsrepubliek Duitsland ingestemd met Pisciotti's uitlevering, die op 3 april 2014 is uitgevoerd.
- 24 Op dezelfde dag heeft Pisciotti bij het Landgericht Berlin (rechter in eerste aanleg Berlin, Duitsland) beroep ingesteld, om de aansprakelijkheid van de Bondsrepubliek Duitsland te doen vaststellen omdat zij met zijn uitlevering had ingestemd, en om die lidstaat te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding.
- 25 Omdat Pisciotti in het kader van de in de Verenigde Staten tegen hem gevoerde strafprocedure schuldig had gepleit, is hij daar veroordeeld tot een vrijheidsstraf van twee jaar (waarop de termijn in mindering is gebracht die hij in Duitsland reeds in hechtenis had doorgebracht, namelijk negen en een halve maand) en een geldboete van 50 000 Amerikaanse dollar (USD) (ongeveer 40 818 EUR). Pisciotti heeft zijn gevangenisstraf in de Verenigde Staten uitgezeten en is op 14 april 2015 in vrijheid gesteld.
- 26 De verwijzende rechter benadrukt dat de Bondsrepubliek Duitsland volgens de rechtspraak van het Bundesverfassungsgericht onderworpen is aan de uit artikel 1, lid 3, en artikel 20, lid 3, van de grondwet voortvloeiende verplichting om zelf te toetsen of de instemming met een uitlevering rechtmatig is en om eventuele internationaalrechtelijke verplichtingen na te leven. Hij voegt hieraan toe dat het Bundesverfassungsgericht met name in het geval van Pisciotti heeft geoordeeld dat het in artikel 18 VWEU bedoelde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit, niet van toepassing is op het uitleveringsverkeer met derde staten, aangezien deze materie niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.
- 27 De verwijzende rechter wijst erop dat hij, anders dan het Bundesverfassungsgericht, van oordeel is dat het Unierecht van toepassing lijkt te zijn op de onderhavige zaak. Hij benadrukt dat Pisciotti met de tussenlanding in Frankfurt am Main tijdens zijn vlucht van Nigeria naar Italië heeft gebruikgemaakt van het recht om te reizen, dat wordt gewaarborgd door artikel 21, lid 1, VWEU. Bovendien kan de uitlevering van Pisciotti aan de Verenigde Staten volgens die rechter ook binnen de materiële werkingssfeer van het Unierecht vallen wegens de EU-VS-overeenkomst.
- 28 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 17, lid 2, van die overeenkomst niettemin aldus kan worden gelezen dat het een uitzondering op de toepassing van het Unierecht invoert en bijgevolg discriminatie op grond van nationaliteit kan rechtvaardigen. Hij neigt echter tot de opvatting dat een dergelijke rechtvaardiging, gelet op het primaire recht van de Unie, is uitgesloten.

- 29 Indien de Bondsrepubliek Duitsland het Unierecht heeft geschonden, wenst die rechter te vernemen of die schending „voldoende gekwalificeerd” is om een recht op schadeloosstelling te doen ontstaan. Hij wijst erop dat hij geneigd is tot een bevestigend antwoord en benadrukt dat die lidstaat volgens hem in casu slechts een uiterst kleine beoordelingsmarge of zelfs helemaal geen beoordelingsmarge had. Hij koestert in dit opzicht echter twijfel, temeer daar er op het ogenblik waarop de Bondsrepubliek Duitsland haar besluit heeft genomen, geen rechtspraak van het Hof over de kwestie bestond.
- 30 Daarom heeft het Landgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) a) Is het uitleveringsverkeer tussen een lidstaat en een derde land een materie die, ongeacht de concrete situatie, nooit binnen de materiële werkingssfeer van de Verdragen valt, zodat met het Unierechtelijke discriminatieverbod van artikel 18, eerste alinea, VWEU geen rekening hoeft te worden gehouden bij de (tekstgetrouwe) toepassing van een grondwettelijke norm (in casu artikel 16, lid 2, eerste volzin, van de Duitse grondwet) die enkel de uitlevering van eigen onderdanen aan derde landen verbiedt?
- b) Voor het geval de vorige vraag bevestigend moet worden beantwoord: luidt het antwoord op die vraag anders wanneer de uitlevering tussen een lidstaat en de Verenigde Staten van Amerika plaatsvindt op basis van de [EU-VS]-overeenkomst?
- 2) Voor zover niet a priori is uitgesloten dat de Verdragen van toepassing kunnen zijn op het uitleveringsverkeer tussen lidstaten en de Verenigde Staten van Amerika:
- Moeten artikel 18, eerste alinea, VWEU en de rechtspraak van het Hof met betrekking tot deze bepaling aldus worden uitgelegd dat een lidstaat op ongerechtvaardigde wijze inbreuk maakt op het in die bepaling neergelegde discriminatieverbod wanneer hij – wat uitleveringsverzoeken van derde landen betreft – op basis van een grondwettelijke norm (in casu artikel 16, lid 2, eerste volzin, van de Duitse grondwet) onderscheid maakt tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten [...], in die zin dat hij enkel deze laatsten uitlevert?
- 3) Voor het geval wordt geoordeeld dat in de voornoemde gevallen sprake is van schending van het algemene discriminatieverbod van artikel 18, eerste alinea, VWEU:
- Moet de rechtspraak van het Hof aldus worden uitgelegd dat in een geval als het onderhavige – waarin aan de instemming met de uitlevering door de bevoegde instantie steeds een gerechtelijke procedure ter toetsing van de rechtmatigheid van de uitlevering voorafgaat, waarvan de uitkomst voor de bevoegde instantie evenwel enkel bindend is wanneer wordt geoordeeld dat niet tot uitlevering mag worden overgegaan – de loutere schending van het in artikel 18, eerste alinea, VWEU neergelegde discriminatieverbod reeds een voldoende gekwalificeerde schending kan opleveren, of moet het om een kennelijke schending gaan?
- 4) Voor het geval geen sprake hoeft te zijn van een kennelijke schending:
- Moet de rechtspraak van het Hof aldus worden uitgelegd dat het feit dat de hoogste organen van de nationale uitvoerende macht in casu, bij gebrek aan rechtspraak van het Hof in verband met deze concrete feitelijke constellatie (in casu de vraag of het in artikel 18, eerste alinea, VWEU neergelegde algemene discriminatieverbod materieel gezien van toepassing is op het uitleveringsverkeer tussen de lidstaten en de Verenigde Staten van Amerika), tot staving van hun beslissing kunnen wijzen op de conformiteit ervan met de door nationale rechterlijke instanties in dezelfde zaak gewezen beslissingen, reeds volstaat om aan te nemen dat in een geval als het onderhavige geen sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

### **Eerste vraag**

- 31 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat in een geval als in het hoofdgeding, waarin een burger van de Unie die het voorwerp is geweest van een verzoek tot uitlevering naar de Verenigde Staten krachtens de EU-VS-overeenkomst, in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, is aangehouden met het oog op de eventuele uitvoering van dat verzoek, de situatie van die burger binnen de werkingssfeer van dat recht valt.
- 32 In dit verband moet worden vastgesteld dat de EU-VS-overeenkomst van toepassing is op een uitleveringsverzoek, zoals aan de orde in het hoofdgeding, voor zover dat verzoek in het kader van die overeenkomst na de inwerkingtreding ervan is ingediend.
- 33 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat het Hof in het arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 30), met betrekking tot een uitleveringsverzoek van een derde staat waarmee de Unie geen uitleveringsverdrag heeft gesloten, heeft geoordeeld dat, hoewel de regels inzake uitlevering, bij het ontbreken van een dergelijk verdrag, tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, tot de situaties die binnen de werkingssfeer vallen van artikel 18 VWEU, gelezen in samenhang met de bepalingen van het VWEU inzake het burgerschap van de Unie, die situaties behoren die betrekking hebben op de in artikel 21 VWEU neergelegde vrijheid om op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.
- 34 In het licht van dat arrest moet de situatie van een burger van de Unie zoals Piscioti, Italiaans onderdaan, die door tijdens zijn terugreis uit Nigeria een tussenlanding in Duitsland te maken, heeft gebruikgemaakt van zijn recht om vrij in de Unie te reizen, bijgevolg worden geacht binnen de werkingssfeer van de Verdragen te vallen in de zin van artikel 18 VWEU. De omstandigheid dat hij op het moment van zijn aanhouding in Duitsland slechts op doorreis was, kan niet afdoen aan die vaststelling.
- 35 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat in een geval als in het hoofdgeding, waarin een burger van de Unie die het voorwerp is geweest van een verzoek tot uitlevering naar de Verenigde Staten, in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, is aangehouden met het oog op de eventuele uitvoering van dat verzoek, de situatie van die burger binnen de werkingssfeer van dat recht valt, aangezien die burger heeft gebruikgemaakt van zijn recht om vrij in de Unie te reizen en dit uitleveringsverzoek is ingediend in het kader van de EU-VS-overeenkomst.

### **Tweede vraag**

- 36 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 18 VWEU in een geval als beschreven in punt 35 van het onderhavige arrest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat de aangezochte lidstaat op basis van een grondwettelijke norm onderscheid maakt tussen eigen onderdanen en onderdanen van andere lidstaten en dat hij de uitlevering van onderdanen van andere lidstaten toestaat, terwijl hij de uitlevering van zijn eigen onderdanen niet toestaat.
- 37 De tweede vraag moet aan de hand van de EU-VS-overeenkomst worden onderzocht.
- 38 In dit verband moet worden vastgesteld dat in die overeenkomst, die volgens artikel 1 ervan tot doel heeft de samenwerking tussen de Unie en de Verenigde Staten van Amerika in het kader van de bestaande betrekkingen tussen de lidstaten en die derde staat inzake uitlevering te versterken, niet wordt ingegaan op de kwestie van een eventueel verschil in behandeling door de aangezochte staat tussen zijn eigen onderdanen en de onderdanen van andere staten als zodanig. Bovendien voorziet deze overeenkomst niet in specifieke gronden tot weigering van uitlevering, behalve dan in artikel 13 met betrekking tot de doodstraf.
- 39 Artikel 17, lid 1, van de EU-VS-overeenkomst bepaalt echter uitdrukkelijk dat een lidstaat zich als aangezochte staat op basis van een bilateraal verdrag tussen die staat en de Verenigde Staten van Amerika kan beroepen op een grond tot weigering van uitlevering in verband met een aangelegenheid die niet geregeld wordt door deze overeenkomst. Artikel 7,

lid 1, van het uitleveringsverdrag Duitsland-Verenigde Staten biedt de overeenkomstsluitende staten de mogelijkheid om hun eigen onderdanen niet uit te leveren.

- 40 Bovendien bepaalt artikel 17, lid 2, van de EU-VS-overeenkomst dat, wanneer grondwettelijke beginselen van de aangezochte lidstaat aan naleving van zijn verplichting tot uitlevering in de weg zouden kunnen staan en noch de EU-VS-overeenkomst noch het toepasselijke uitleveringsverdrag in een oplossing voorziet, de aangezochte en de verzoekende staat overleg voeren.
- 41 Dat artikel 17 biedt een lidstaat dus in beginsel de mogelijkheid om, op grond van hetzij de bepalingen van een bilateraal verdrag, hetzij de regels van zijn grondwettelijk recht, te voorzien in een bijzondere behandeling voor zijn eigen onderdanen door hun uitlevering te verbieden.
- 42 Die bevoegdheid moet evenwel in overeenstemming met het primaire recht, in het bijzonder met de regels van het VWEU inzake gelijke behandeling en het vrije verkeer van burgers van de Unie, worden uitgeoefend.
- 43 De toepassing door een lidstaat, op grond van artikel 17, lid 1 of lid 2, van de EU-VS-overeenkomst, van een regel inzake de weigering van uitlevering die is opgenomen in een bilateraal verdrag tussen een lidstaat en de Verenigde Staten van Amerika, zoals artikel 7, lid 1, van het uitleveringsverdrag Duitsland-Verenigde Staten, of van een bepaling zoals artikel 16 van de grondwet, op grond waarvan Duitsers niet worden uitgeleverd, moet derhalve in overeenstemming zijn met het VWEU, met name met de artikelen 18 en 21 ervan.
- 44 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de uitleveringsregels van een lidstaat die een verschil in behandeling invoeren naargelang de betrokken persoon onderdaan van die lidstaat dan wel onderdaan van een andere lidstaat is, de vrijheid van onderdanen van andere lidstaten om in de Unie te reizen nadelig kunnen beïnvloeden omdat zij ertoe leiden dat aan onderdanen van andere lidstaten die op het grondgebied van de aangezochte staat reizen, niet de bescherming tegen uitlevering wordt geboden die de onderdanen van deze laatste lidstaat genieten (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 32).
- 45 Hieruit volgt dat de ongelijke behandeling die erin bestaat dat een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat dan de aangezochte lidstaat, zoals Piscioti, kan worden uitgeleverd, in een situatie als die in het hoofdgeding tot een beperking van het vrije verkeer in de zin van artikel 21 VWEU leidt (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 33).
- 46 Een dergelijke beperking moet zijn gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig zijn aan het rechtmatig nagestreefde doel (zie met name arresten van 12 mei 2011, Runevič-Vardyn en Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 34).
- 47 Het Hof heeft erkend dat het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben gepleegd, binnen het kader van de voorkoming en de bestrijding van criminaliteit past. In de context van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen als bedoeld in artikel 3, lid 2, VEU, moet dat doel in het Unierecht als rechtmatig van aard worden beschouwd (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punten 36 en 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Maatregelen die een fundamentele vrijheid beperken, zoals die bedoeld in artikel 21 VWEU, kunnen echter slechts worden gerechtvaardigd door objectieve overwegingen indien zij noodzakelijk zijn ter bescherming van de belangen die zij beogen te waarborgen en slechts voor zover die doelstellingen niet met minder beperkende maatregelen kunnen worden bereikt (arresten van 12 mei 2011, Runevič-Vardyn en Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 38).



- 49 Pisciotti voert aan dat de Bondsrepubliek Duitsland, aangezien zij in haar nationale recht, namelijk in § 7, lid 2, van het wetboek van strafrecht, in de mogelijkheid voorziet om op haar grondgebied een uit een andere lidstaat afkomstige persoon te vervolgen wanneer de uitlevering niet kan worden uitgevoerd, deze minder beperkende oplossing diende te kiezen en hem niet mocht uitleveren. De Duitse regering kan zich echter niet verenigen met de uitlegging van die bepaling waarop dat argument is gebaseerd.
- 50 In casu is echter enkel de vraag aan de orde of de Bondsrepubliek Duitsland tegenover Pisciotti op een wijze kon handelen waardoor de uitoefening van zijn recht op vrij verkeer minder werd beperkt, door te overwegen om hem aan de Italiaanse Republiek over te leveren in plaats van hem aan de Verenigde Staten van Amerika uit te leveren.
- 51 In dit verband heeft het Hof geoordeeld dat de voorkeur dient te worden gegeven aan de uitwisseling van informatie met de lidstaat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft, teneinde de autoriteiten van deze lidstaat in voorkomend geval de mogelijkheid te geven om een Europees aanhoudingsbevel met het oog op vervolging uit te vaardigen. Indien een derde staat om uitlevering verzoekt aan een lidstaat waarnaar een burger van de Unie die onderdaan is van een andere lidstaat zich heeft begeven, en er tussen de derde staat en de aangezochte lidstaat een uitleveringsverdrag bestaat, dient de aangezochte lidstaat de lidstaat waarvan die burger onderdaan is derhalve op de hoogte te brengen en die burger in voorkomend geval op verzoek van deze laatste lidstaat aan hem over te leveren overeenkomstig kaderbesluit 2002/584, op voorwaarde dat deze laatste lidstaat ingevolge zijn nationale recht bevoegd is om deze persoon te vervolgen voor buiten zijn nationale grondgebied gepleegde feiten (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punten 48 en 50).
- 52 Hoewel deze oplossing, zoals blijkt uit punt 46 van het arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), is gevonden in een context die werd gekenmerkt door het ontbreken van een internationale overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Unie en de betrokken derde staat, kan zij ook worden toegepast in een situatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin de aangezochte lidstaat de uitlevering van zijn eigen onderdanen op grond van de EU-VS-overeenkomst kan weigeren.
- 53 Aan deze conclusie kan niet worden afgedaan door het argument van bepaalde regeringen die opmerkingen hebben ingediend, dat in wezen inhoudt dat door het feit dat een verzoek tot overlevering krachtens het Europees aanhoudingsbevel voorrang krijgt boven een uitleveringsverzoek van de Verenigde Staten van Amerika, de werking wordt ontnomen aan de in artikel 10, leden 2 en 3, van de EU-VS-overeenkomst neergelegde regel volgens welke de uitvoerende autoriteit van de aangezochte lidstaat in geval van een dergelijke samenloop op basis van alle relevante factoren beslist aan welke staat de betrokkene wordt overgeleverd.
- 54 Dat het in punt 51 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte samenwerkingsmechanisme in de weg staat aan een verzoek tot uitlevering aan een derde staat doordat voorrang wordt verleend aan een Europees aanhoudingsbevel, en dit om op een wijze te handelen die de uitoefening van het recht op vrij verkeer minder aantast (zie in die zin arrest van 6 september 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, punt 49), is immers geen automatisme, maar een mogelijkheid. Teneinde de verwezenlijking van het doel van voorkoming van straffeloosheid van de betrokken persoon voor de hem in het uitleveringsverzoek verweten feiten te waarborgen, moet het Europees aanhoudingsbevel dat eventueel is uitgevaardigd door een andere lidstaat dan de aangezochte lidstaat derhalve minstens op diezelfde feiten betrekking hebben en moet de uitvaardigende lidstaat, zoals blijkt uit punt 50 van het arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), ingevolge zijn recht bevoegd zijn om deze persoon te vervolgen voor dergelijke feiten, ook al zijn zij buiten zijn grondgebied gepleegd.
- 55 Zoals de advocaat-generaal in punt 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt in casu uit het dossier waarover het Hof beschikt en uit hetgeen ter terechtzitting naar voren is gebracht, dat de consulaire autoriteiten van de Italiaanse Republiek voorafgaand aan de uitvoering van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde uitleveringsverzoek op de hoogte zijn gehouden van de situatie van Pisciotti, zonder dat de Italiaanse gerechtelijke autoriteiten tegen die persoon een Europees aanhoudingsbevel hebben uitgevaardigd.

- 56 Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat de artikelen 18 en 21 VWEU in een geval als in het hoofdgeding, waarin een burger van de Unie die het voorwerp is geweest van een verzoek tot uitlevering naar de Verenigde Staten in het kader van de EU-VS-overeenkomst, in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, is aangehouden met het oog op de eventuele uitvoering van dat verzoek, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzetten dat de aangezochte lidstaat op basis van een grondwettelijke norm onderscheid maakt tussen zijn eigen onderdanen en de onderdanen van andere lidstaten en dat hij die uitlevering toestaat, terwijl hij de uitlevering van zijn eigen onderdanen niet toestaat, voor zover hij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarvan die burger onderdaan is, vooraf in de gelegenheid heeft gesteld om op grond van een Europees aanhoudingsbevel om de overlevering van die burger te verzoeken en deze laatste lidstaat geen maatregelen in die zin heeft genomen.

### ***Derde en vierde vraag***

- 57 Gelet op het antwoord op de tweede vraag, hoeven de derde en de vierde vraag niet te worden onderzocht.

### **Kosten**

- 58 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat in een geval als in het hoofdgeding, waarin een burger van de Unie die het voorwerp is geweest van een verzoek tot uitlevering naar de Verenigde Staten van Amerika, in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, is aangehouden met het oog op de eventuele uitvoering van dat verzoek, de situatie van die burger binnen de werkingssfeer van dat recht valt, aangezien die burger heeft gebruikgemaakt van zijn recht om vrij in de Europese Unie te reizen en dit uitleveringsverzoek is ingediend in het kader van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika van 25 juni 2003.**
- 2) **In een geval als in het hoofdgeding, waarin een burger van de Unie die het voorwerp is geweest van een verzoek tot uitlevering naar de Verenigde Staten van Amerika in het kader van de Overeenkomst betreffende uitlevering tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika van 25 juni 2003, in een andere lidstaat dan die waarvan hij onderdaan is, is aangehouden met het oog op de eventuele uitvoering van dat verzoek, moeten de artikelen 18 en 21 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich niet ertegen verzetten dat de aangezochte lidstaat op basis van een grondwettelijke norm onderscheid maakt tussen zijn eigen onderdanen en de onderdanen van andere lidstaten en dat hij die uitlevering toestaat, terwijl hij de uitlevering van zijn eigen onderdanen niet toestaat, voor zover hij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarvan die burger onderdaan is, vooraf in de gelegenheid heeft gesteld om op grond van een Europees aanhoudingsbevel om de overlevering van die burger te verzoeken en deze laatste lidstaat geen maatregelen in die zin heeft genomen.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Duits.