Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

22. september 2016*

»Annullationssøgsmål — politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager — elektronisk udveksling af oplysninger — indregistrering af køretøjer — fingeraftryksoplysninger — gældende regler efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse — overgangsbestemmelser — afledt retsgrundlag — sondring mellem lovgivningsmæssige retsakter og gennemførelsesforanstaltninger — høring af Europa-Parlamentet — på initiativ af en medlemsstat eller Europa-Kommissionen — afstemningsregler«

I de forenede sager C-14/15 og C-116/15,

angående to annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt henholdsvis den 14. januar og den 6. marts 2015,

Europa-Parlamentet ved F. Drexler, A. Caiola og M. Pencheva, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union, ved M.-M. Joséphidès, K. Michoel og K. Pleśniak, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og A. Lippstreu, som befuldmægtigede,

og

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson og L. Swedenborg, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan og M. Vilaras,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juni 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger i sagerne C-14/15 og C-116/15 har Europa-Parlamentet nedlagt påstand om annullation af dels Rådets afgørelse 2014/731/EU af 9. oktober 2014 om Maltas elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre (EUT 2014, L 302, s. 56), Rådets afgørelse 2014/743/EU af 21. oktober 2014 om Cyperns elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre (EUT 2014, L 308, s. 100) og Rådets afgørelse 2014/744/EU af 21. oktober 2014 om Estlands elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre (EUT 2014, L 308, s. 102), dels af Rådets afgørelse 2014/911/EU af 4. december 2014 om elektronisk udveksling med Letland af fingeraftryksdata (EUT 2014, L 360, s. 28) (herefter under ét »de anfægtede afgørelser«).

Retsforskrifter

Prümaftalen

2 Artikel 34, stk. 2, i aftalen mellem Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene og Republikken Østrig om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig migration, der blev undertegnet i Prüm (Tyskland) den 27. maj 2005 (herefter »Prümaftalen«), er affattet således:

»The supply of personal data provided for under this Convention may not take place until the provisions of this chapter have entered into force in the national law of the territories of the Contracting Parties involved in such supply. The Committee of Ministers shall decide in accordance with Article 43 whether the conditions have been met.«

3 Denne aftales artikel 43, stk. 1, bestemmer:

»The Contracting Parties shall set up a Committee made up of ministers from the Contracting Parties. The Committee of Ministers shall take the necessary decisions on the implementation and application of this Convention. Decisions of the Committee of Ministers shall be taken by all Contracting Parties on the basis of unanimity.«

EU-retten

Afgørelse 2008/615/RIA

4 Første betragtning til Rådets afgørelse 2008/615/RIA af 23. juni 2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (EUT 2008, L 210, s. 1), er affattet således:

»Som følge af ikrafttrædelsen af [Prümaftalen], fremlægges dette initiativ [...] med henblik på at integrere substansen i Prümaftalens bestemmelser i EU-lovgivningen.«

5 Denne afgørelses artikel 1 bestemmer:

»Medlemsstaterne agter med denne afgørelse at intensivere det grænseoverskridende samarbejde i sager, der er omfattet af afsnit VI i [EU-]traktaten, navnlig udveksling af oplysninger mellem de myndigheder, som har ansvaret for forebyggelse og efterforskning af strafbare handlinger. Med henblik herpå indeholder denne afgørelse regler på følgende områder:

a) bestemmelser om betingelserne og proceduren for elektronisk overførsel af dna-profiler, fingeraftryksoplysninger og visse oplysninger fra nationale køretøjsregistre (kapitel 2)

[…]«

6 Kapitel 6 i nævnte afgørelse omfatter almindelige bestemmelser om databeskyttelse inden for rammerne af den udveksling af oplysninger, der er fastsat ved samme afgørelse.

7 Artikel 25, stk. 2 og 3, i afgørelse 2008/615, der er indeholdt i dennes kapitel 6, er affattet således:

»2. Levering af personoplysninger som omhandlet i denne afgørelse må ikke ske, før bestemmelserne i dette kapitel er gennemført i den nationale lovgivning på de berørte medlemsstaters område. Rådet afgør med enstemmighed, om denne betingelse er opfyldt.

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse på de medlemsstater, hvor levering af personoplysninger som fastsat i denne afgørelse allerede er påbegyndt i henhold til [Prümaftalen].«

8 I henhold til denne afgørelses artikel 33, der har overskriften »Gennemførelsesforanstaltninger«, vedtager Rådet med kvalificeret flertal og efter høring af Europa-Parlamentet de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre denne afgørelse på EU-plan.

Afgørelse 2008/616/RIA

9 Artikel 20 i Rådets afgørelse 2008/616/RIA af 23. juni 2008 om gennemførelse af afgørelse 2008/615 (EUT 2008, L 210, p. 12) har følgende ordlyd:

»1. Rådet træffer afgørelse, som omhandlet i artikel 25, stk. 2, i afgørelse [2008/615], på grundlag af en evalueringsrapport, der baseres på et spørgeskema.

2. Med hensyn til den elektroniske dataudveksling i henhold til kapitel 2 i afgørelse [2008/615] baseres evalueringsrapporten ligeledes på et evalueringsbesøg og en forsøgsfase, der gennemføres, når den pågældende medlemsstat har underrettet generalsekretariatet i henhold til artikel 36, stk. 2, første punktum, i afgørelse [2008/615].

3. Yderligere enkeltheder vedrørende proceduren er fastsat i kapitel 4 i bilaget til denne afgørelse.«

De anfægtede afgørelser

10 De anfægtede afgørelser, der omhandler dels afgørelse 2008/615, navnlig dennes artikel 25, dels afgørelse 2008/616, navnlig dennes artikel 20 og kapitel 4 i bilaget til afgørelsen, fastsætter følgende i første til tredje betragtning:

»(1) I henhold til protokollen om overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til [EU-]traktaten, til [EUF-]traktaten og til [Euratom-]traktaten, bevares retsvirkningerne af retsakter, der er vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer inden Lissabontraktatens ikrafttræden, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret i medfør af traktaterne.

(2) Artikel 25 i afgørelse [2008/615] finder derfor anvendelse, og Rådet afgør med enstemmighed, om medlemsstaterne har gennemført bestemmelserne i nævnte afgørelses kapitel 6.

(3) Artikel 20 i afgørelse [2008/616] bestemmer, at afgørelser som omhandlet i artikel 25, stk. 2, i afgørelse [2008/615] træffes på grundlag af en evalueringsrapport, der baseres på et spørgeskema. For så vidt angår elektronisk dataudveksling i henhold til kapitel 2 i afgørelse [2008/615] skal evalueringsrapporten baseres på et evalueringsbesøg og en forsøgsfase.«

11 Artikel 1 i afgørelse 2014/731 bestemmer:

»Med henblik på elektronisk søgning af oplysninger i køretøjsregistre har Malta fuldt ud gennemført de generelle bestemmelser om databeskyttelse i kapitel 6 i afgørelse [2008/615] og har ret til at modtage og levere personoplysninger i henhold til artikel 12 i nævnte afgørelse fra dagen for nærværende afgørelses ikrafttræden.«

12 Artikel 1 i afgørelse 2014/743 bestemmer:

»Med henblik på elektronisk søgning af oplysninger i køretøjsregistre har Cypern fuldt ud gennemført de generelle bestemmelser om databeskyttelse i kapitel 6 i afgørelse [2008/615] og har ret til at modtage og levere personoplysninger i henhold til artikel 12 i nævnte afgørelse fra dagen for nærværende afgørelses ikrafttræden.«

13 Artikel 1 i afgørelse 2014/744 er affattet således:

»Med henblik på elektronisk søgning af oplysninger i køretøjsregistre har Estland fuldt ud gennemført de generelle bestemmelser om databeskyttelse i kapitel 6 i afgørelse [2008/615] og har ret til at modtage og levere personoplysninger i henhold til artikel 12 i nævnte afgørelse fra dagen for nærværende afgørelses ikrafttræden.«

14 Artikel 1 i afgørelse nr. 2014/911 har følgende ordlyd:

»Med henblik på elektronisk søgning af fingeraftryksdata har Letland fuldt ud gennemført de generelle bestemmelser om databeskyttelse i kapitel 6 i afgørelse [2008/615] og har ret til at modtage og levere personoplysninger i henhold til artikel 9 i nævnte afgørelse fra datoen for nærværende afgørelses ikrafttræden.«

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

15 Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede afgørelser annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

16 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse for så vidt angår det første anbringende samt første del af og de to første punkter i anden del af det andet anbringende. For så vidt angår det tredje punkt i anden del af det andet anbringende overlader Rådet spørgsmålet til Domstolens vurdering.

— Subsidiært, i tilfælde af annullation af de anfægtede afgørelser, opretholdes virkningerne heraf, indtil de er erstattet af nye retsakter.

— Parlamentet tilpligtes at betales sagsomkostningerne.

17 Ved afgørelse af 8. april 2015 har Domstolens præsident besluttet at forene sagerne C-14/15 og C-116/15 med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

18 Ved afgørelser af 24. juni 2015 har Domstolens præsident tilladt Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige at intervenere til støtte for Rådets påstande i sagerne C-14/15 og C-116/15. Forbundsrepublikken Tyskland har dog ikke deltaget i nogen dele af nærværende sag.

Om søgsmålene

19 Til støtte for sine søgsmål har Parlamentet anført to anbringender, hvorved det gøres gældende, at der blev valgt et fejlagtigt eller ulovligt retsgrundlag for de anfægtede afgørelser, henholdsvis at der blev tilsidesat væsentlige formforskrifter under vedtagelsen af disse afgørelser.

Det første anbringende om valg af et retsgrundlag, der er fejlagtigt eller ulovligt

Parternes argumenter

20 Indledningsvis har Parlamentet anført, at artikel 9 i protokol (nr. 36) om overgangsbestemmelser (herefter »protokol om overgangsbestemmelser«), der vedrører retsakter vedtaget på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union før Lissabontraktatens ikrafttrædelse, skal fortolkes således, at den kun opretholder de materielle virkninger af retsakterne under den tidligere »tredje søjle« og ikke de beslutningsprocedurer, som disse retsakter henviser til. Følgelig kan disse procedurer ikke længere anvendes, når de ikke længere er indeholdt i traktaterne.

21 Parlamentet har anført, at de anfægtede afgørelser er vedtaget på grundlag af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, og har hævdet, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at den indfører en procedure for vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter.

22 I denne forbindelse har Parlamentet gjort gældende, at artikel 34, stk. 2, litra c), EU, da afgørelse 2008/615 blev vedtaget, fastsatte to forskellige vedtagelsesprocedurer for lovgivningsmæssige retsakter og gennemførelsesforanstaltninger, og at det alene var proceduren vedrørende lovgivningsmæssige retsakter, som indebar en rådsafgørelse truffet med enstemmighed, såsom den, der kræves i nævnte afgørelses artikel 25, stk. 2. Desuden er vedtagelse af foranstaltninger til gennemførelse af samme afgørelse reguleret specifikt i dennes artikel 33, hvilket betyder, at foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af en anden bestemmelse i afgørelse 2008/615, ikke kan kvalificeres som »gennemførelsesforanstaltninger«. Endelig har Parlamentet anført, at skønt Rådet, efter at Parlamentet anlagde det søgsmål, der førte til dom af 16. april 2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13

og C-679/13, EU:C:2015:223), tilføjede ordet »gennemførelse« i titlen på en række afgørelser, der var vedtaget på grundlag af retsakter henhørende under den tidligere »tredje søjle«, har Rådet ikke foretaget en tilsvarende ændring af titlen på de anfægtede afgørelser.

23 For så vidt som EU-lovgiver aldrig er forpligtet til at uddelegere eller tildele beføjelser, kan en given retsakt til tider vedtages enten som en lovgivningsmæssig retsakt eller som en gennemførelsesforanstaltning, afhængigt af det valg, som EU-lovgiver træffer.

24 Følgelig skal de anfægtede afgørelser anses for lovgivningsmæssige retsakter og burde derfor være blevet vedtaget på grundlag af de samme retsgrundlag som afgørelse 2008/615 i deres affattelse efter Lissabontraktaten, nemlig artikel 82, stk. 1, litra d), og artikel 87, stk. 2, litra a), TEUF.

25 Subsidiært har Parlamentet gjort gældende, at selv hvis Domstolen måtte finde, at artikel 82 TEUF og 87 TEUF ikke udgør de korrekte retsgrundlag for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser, skal de sidstnævnte alligevel annulleres, fordi det af Rådet valgte retsgrundlag, artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 var ulovligt ab initio.

26 I så henseende har Parlamentet anført, at artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 skaber et afledt retsgrundlag, der forenkler de i traktaterne fastsatte regler for vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter på det pågældende område, eftersom denne artikel hverken foreskriver et forudgående initiativ fra en medlemsstat eller fra Europa-Kommissionen eller en høring af Parlamentet, selv om dette var påkrævet i henhold til artikel 34, stk. 2, litra c), EU, som var gældende, da afgørelse 2008/615 blev vedtaget.

27 Såfremt Domstolen måtte finde, at de anfægtede afgørelser udgør gennemførelsesforanstaltninger, afviger den i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 indførte procedure desuden fra EU-traktaten, ikke alene for så vidt angår initiativretten og den manglende høring af Parlamentet, men også for så vidt som den kræver en enstemmig rådsafgørelse i stedet for en afgørelse fra denne institution truffet med kvalificeret flertal.

28 Rådet finder, at artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 sætter det i stand til at udøve gennemførelsesbeføjelser. De anfægtede afgørelser er derfor gennemførelsesforanstaltninger og ikke lovgivningsmæssige retsakter.

29 Rådet har herved anført, at Parlamentets tese om, at den omstændighed, at denne artikel foreskriver beslutningstagning med enstemmighed, viser, at den sigter på vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter, ikke respekterer Domstolens praksis, hvorefter det er retsgrundlaget, som bestemmer, hvilken procedure der skal følges, og ikke omvendt.

30 Desuden kan det på grundlag af den i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 anvendte ordlyd, denne afgørelses generelle opbygning og den omstændighed, at retsakter vedtaget i henhold til denne bestemmelse ikke har nogle selvstændige målsætninger, fastslås, at disse retsakter er foranstaltninger til gennemførelse af den nævnte afgørelse.

31 For så vidt angår den ulovlighed, som artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 angiveligt skulle være behæftet med, har Rådet anført, at det følger af dom af 16. april 2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223), og af 16. april 2015, Parlamentet mod Rådet (C-540/13, EU:C:2015:224), at forskellen mellem de i denne bestemmelse og de i traktaten fastsatte procedurer ikke kan medføre, at denne bestemmelse er ulovlig, idet det snarere er en overensstemmende fortolkning, der bør være løsningen.

32 Hvad mere specifikt angår kravet om beslutningstagning med enstemmighed finder Rådet, at Parlamentets argument er baseret på en misforståelse, der skyldes en uheldig formulering af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615.

33 Mens en enstemmig afgørelse fra Rådet almindeligvis foreskrives ved at anvende formuleringen »Rådet vedtager en afgørelse med enstemmighed«, er der således i denne bestemmelse anvendt det mere uklare udtryk »afgør med enstemmighed«.

34 I denne sammenhæng finder Rådet med støtte i den generelle opbygning af afgørelse 2008/615 og den ordlyd, som anvendes heri, at den omhandlede procedure i virkeligheden består af to etaper. Først skal Rådet foretage en faktisk konstatering af, at betingelsen nævnt i afgørelsens artikel 25, stk. 2, er opfyldt, hvilket indebærer en række aftaler, udtrykkelige eller stiltiende, for alle medlemsstater. Denne etape er påkrævet af hensyn til et reelt behov for at sikre integriteten og sikkerheden ved systemet for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne. Derefter skal Rådet træffe en afgørelse med kvalificeret flertal, der fastsætter en begyndelsesdato for leveringen af personoplysninger.

35 Et tilsvarende system, der er karakteriseret ved en kombination af en konsensusbaseret fase til kontrol af, at et givent netværk fungerer korrekt, og, efter denne kontrol, en formel fase til Rådets beslutningstagning, går forud for vedtagelsen af en række juridiske instrumenter.

36 For så vidt angår afgørelse 2008/615 har EU-lovgiver, på grund af den historiske kontekst i forbindelse med vedtagelsen heraf – nemlig at integrere Prümaftalens mekanisme i EU-lovgivningen – ikke adskilt de to stadier i den omhandlede proces tilstrækkeligt, idet EU-lovgiver har sammenfattet den første fases konsensus og den anden fases kvalificerede flertal til et enkelt krav, dvs. et krav om enstemmighed med henvisning til den forudgående konsensusbaserede fase.

Domstolens bemærkninger

37 Indledningsvis bemærkes, at det klart fremgår af de anfægtede afgørelsers tekst, at de er vedtaget på grundlag af artikel 25 i afgørelse 2008/615 og artikel 20 i afgørelse 2008/616 (jf. analogt dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet, C-317/13 og C679/13, EU:C:2015:223, præmis 28-31, og af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 23-26), idet den sidstnævnte artikel i øvrigt blot præciserer betingelserne for at vedtage de i artikel 25 i afgørelse 2008/615 omhandlede afgørelser.

38 Ifølge Domstolens faste praksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, som kan være genstand for en domstolsprøvelse, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold (dom af 6.5.2014, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

39 Parterne er ikke uenige om forholdet mellem artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 og formålet med eller indholdet af de anfægtede afgørelser.

40 Parlamentet har imidlertid anført, dels at denne bestemmelse ikke længere kan tjene som retsgrundlag for vedtagelse af nye retsakter efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse, dels at bestemmelsen under alle omstændigheder er ulovlig.

41 Hvad angår Parlamentets argument om, at proceduren i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 ikke længere kan finde anvendelse efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse, bemærkes, at protokollen om overgangsbestemmelser omfatter de bestemmelser, der specifikt vedrører den retlige ordning, der efter datoen for denne traktats ikrafttrædelse finder anvendelse på retsakter, der er vedtaget på grundlag af EU-traktaten før denne dato (dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

42 Protokollens artikel 9 bestemmer således, at retsvirkningerne af sådanne retsakter bevares, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret i medfør af traktaterne.

43 Domstolen har fastslået, at denne artikel skal fortolkes således, at en bestemmelse i en retsakt, der er behørigt vedtaget på grundlag af EU-traktaten før Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som fastsætter vedtagelsesprocedurer for andre foranstaltninger, fortsat har retsvirkninger, så længe den ikke er ophævet, annulleret eller ændret, og giver mulighed for at vedtage disse foranstaltninger i henhold til den procedure, der fastsættes heri (jf. i denne retning dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 47, og af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 70).

44 Det følger heraf, at Lissabontraktatens ikrafttrædelse ikke i sig selv udelukker, at retsakter, såsom de anfægtede afgørelser, vedtages inden for rammerne af den procedure, som er fastlagt i artikel 25 i afgørelse 2008/615. Derfor kan Parlamentets argument om, at sådanne retsakter nødvendigvis skal vedtages i henhold til artikel 82, stk. 1, litra d), TEUF og artikel 87, stk. 2, litra a), TEUF, ikke tiltrædes.

45 Følgelig kan det første anbringende, som Parlamentet har påberåbt sig til støtte for sine søgsmål, kun tiltrædes, såfremt det findes godtgjort, at artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 er ulovlig.

46 Parlamentet har gjort gældende, at dette er tilfældet, eftersom det fremgår af denne artikel, at de vedtagelsesprocedurer, som den indfører for foranstaltninger såsom de anfægtede afgørelser, er forskellige fra dem, der følger af den procedure, som er fastsat herfor i traktaterne.

47 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at for så vidt som det er traktaterne, der regulerer spørgsmålet om, hvorledes Unionens institutioner træffer afgørelse, og da bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv, er det alene traktaterne, der i særlige tilfælde kan bemyndige en institution til at ændre en beslutningsprocedure, som er fastsat ved traktaterne. At indrømme en institution muligheden for at indføre afledte retsgrundlag, der gør det muligt at vedtage lovgivningsmæssige retsakter eller gennemførelsesforanstaltninger, uanset om der sker en skærpelse eller lempelse af kravene til vedtagelsen af en retsakt, svarer således til at tilkende institutionen en lovgivningsbeføjelse, som går ud over, hvad der er fastsat ved traktaterne (jf. dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 43-56).

48 I denne henseende bemærkes, at idet lovligheden af en EU-retsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt, skal lovligheden af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 vurderes i lyset af de bestemmelser, der på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse regulerede vedtagelsen af foranstaltninger såsom de anfægtede afgørelser, nemlig artikel 34, stk. 2, litra c), EU og artikel 39, stk. 1, EU (jf. i denne retning som af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 35, og af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 59).

49 Det fremgår af disse bestemmelser, at Rådet på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed kan vedtage lovgivningsmæssige retsakter i ethvert øjemed i overensstemmelse med målsætningerne i afsnit VI i EU-traktaten, bortset fra de områder, som er omhandlet i artikel 34, stk. 2, litra a) og b), EU, og at Rådet med kvalificeret flertal vedtager de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre disse afgørelser på EU-plan (jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 60-66). I begge tilfælde kan disse foranstaltninger først vedtages efter en høring af Parlamentet (jf. i denne retning dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 36).

50 Det fremgår af det foregående, at den i den primære ret fastsatte procedure, som proceduren i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 skal svare til, vil være forskellig, alt efter om de retsakter, der vedtages i henhold til denne bestemmelse, skal betragtes som lovgivningsmæssige retsakter eller som gennemførelsesforanstaltninger.

51 I denne sammenhæng bemærkes, at Parlamentet ikke har bestridt det faktum, at EU-lovgiver havde mulighed for at fastsætte, at retsakter såsom de anfægtede afgørelser skulle vedtages som gennemførelsesforanstaltninger. Parlamentet har derimod anført, at EU-lovgiver valgte ikke at anvende denne mulighed, men i stedet besluttede at forbeholde sig retten til selv at vedtage sådanne retsakter.

52 I modsætning til det af Rådet anførte kan dette argument fra Parlamentet herefter ikke forkastes alene af den grund, at det eventuelt fastslås, at det følger af formålet med og indholdet af de i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 omhandlede retsakter, at vedtagelsen af disse kan uddelegeres til en håndhævende myndighed, for så vidt som de ikke fastsætter de væsentlige elementer i en grundlæggende retsforskrift, hvis vedtagelse kræver et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe.

53 Uenigheden mellem parterne vedrører således ikke dette punkt, men snarere spørgsmålet om, hvorvidt EU-lovgiver, da denne vedtog artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, besluttede at tildele Rådet en afledt lovgivningskompetence eller blot en gennemførelsesbeføjelse.

54 I så henseende må det konstateres, at denne bestemmelse ikke udtrykkeligt kvalificerer de retsakter, som den giver mulighed for at vedtage.

55 Imidlertid fremgår det af bestemmelsens ordlyd, at den retsakt, som Rådet vedtager inden for denne ramme, alene har til formål at sikre, at kapitel 6 i afgørelse 2008/615, der fastsætter de almindelige bestemmelser om databeskyttelse, er blevet gennemført på en medlemsstats område, for at tillade den i denne afgørelse foreskrevne levering af personoplysninger til denne medlemsstat.

56 På denne baggrund følger det både af betingelserne for denne retsakts vedtagelse og af retsaktens virkninger, at EU-lovgiver har villet begrænse nævnte retsakt strengt til en gennemførelse af de i afgørelse 2008/615 fastsatte regler uden at overlade det til Rådet at foretage betydelige politiske valg i forbindelse med denne retsakts vedtagelse.

57 Denne fortolkning bekræftes af den sammenhæng, hvori artikel 25, stk. 2, i denne afgørelse indgår, og som skal tages i betragtning ved fortolkningen af denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 18.12.2014, M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, præmis 34).

58 Således er denne bestemmelse indeholdt i et kapitel i nævnte afgørelse, der har til formål at præcisere betingelserne for, at der i andre medlemsstater end de i afgørelsens artikel 25, stk. 3, omhandlede anvendes mekanismer til udveksling af oplysninger, som er oprettet ved den samme afgørelse.

59 Det bemærkes tillige, at det følger af artikel 20 i afgørelse 2008/616 og af kapitel 4 i bilaget til denne afgørelse, hvortil denne artikel henviser, at retsakter såsom de anfægtede afgørelser skal vedtages efter en – i det væsentlige teknisk – evalueringsprocedure, der forestås af en arbejdsgruppe i Rådet og et hold af eksperter.

60 Disse forskellige forhold, sammenholdt med, at der i afgørelse 2008/615 ikke er nogen form for henvisning til vedtagelse af en lovgivningsmæssig retsakt eller til et eventuelt ønske fra EU-lovgivers side om at forbeholde sig retten til selv at regulere det pågældende område, tyder på, at EU-lovgiver, da den vedtog artikel 25, stk. 2, i denne afgørelse, besluttede at overlade det til Rådet at vedtage de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre nævnte afgørelse på EU-plan.

61 Denne analyse kan ikke anfægtes med de argumenter, som Parlamentet har gjort gældende.

62 For det første er den omstændighed, at artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/15 præciserer, at Rådet »afgør med enstemmighed«, ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at EU-lovgiver hermed har villet henvise til den procedure, der er fastsat i artikel 34, stk. 2, litra c), EU for at vedtage lovgivningsmæssige retsakter.

63 Selv om denne procedure rent faktisk kræver, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, kan en omtale af denne afstemningsregel alene, uden at nævne de øvrige krav til denne procedure, dvs. en medlemsstats eller Kommissionens initiativ og høring af Parlamentet, ikke anses for klart at vise en vilje fra EU-lovgivers side til, at denne procedure skal finde anvendelse.

64 Denne analyse understøttes af den historiske kontekst i forbindelse med vedtagelsen af afgørelse 2008/615. Som det fremhæves i første betragtning til denne afgørelse, er dens formål således at integrere substansen i Prümaftalens bestemmelser i EU-lovgivningen. Imidlertid fastsatte denne aftales artikel 34, stk. 2, en mekanisme, som lignede den, der er indført ved nævnte afgørelses artikel 25, stk. 2, og som bl.a. i medfør af artikel 43, stk. 1, i nævnte aftale indebar en enstemmig afgørelse fra ministrene i de kontraherende stater.

65 For det andet kan den omstændighed, at artikel 33 i afgørelse 2008/615 giver Rådet beføjelse til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af denne afgørelse, ikke være afgørende.

66 Det fremgår således, at artikel 33 og artikel 25, stk. 2, i denne afgørelse har meget forskellige funktioner. Mens den første, der blot afspejler den beføjelse, som Rådet er tildelt i medfør af artikel 34, stk. 2, litra c), EU, således omhandler vedtagelse af foranstaltninger til gennemførelse af nævnte afgørelse generelt, foreskriver den anden vedtagelse af særlige foranstaltninger inden for rammerne af en af EU-lovgiver specielt fastsat proces for at give tilladelse til levering af personoplysninger til andre medlemsstater end de i samme afgørelses artikel 25, stk. 3, omhandlede.

67 Følgelig kan den omstændighed, at EU-lovgiver har besluttet at lade artikel 33 i afgørelse 2008/615 omhandle foranstaltninger til gennemførelse af sidstnævnte, ikke i sig selv medføre, at retsakter vedtaget i henhold til denne afgørelses artikel 25, stk. 2, ikke længere kan kvalificeres som »gennemførelsesforanstaltninger« og bør betragtes som lovgivningsmæssige retsakter.

68 For det tredje kan den omstændighed, at Rådet ikke har valgt at kalde de retsakter, som faktisk er blevet vedtaget på dette grundlag, for »gennemførelsesafgørelser«, ikke med føje påberåbes til støtte for Parlamentets argumentation, når henses til, at dette valg ikke har nogen juridiske konsekvenser, og til den dato, hvor det blev foretaget.

69 Følgelig skal artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 fortolkes således, at den fastsætter, at Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, vedtager foranstaltninger til gennemførelse af denne afgørelse.

70 I denne henseende er Rådets argument om, at denne bestemmelse bør læses således, at den fastsætter en procedure i to faser bestående af en konsensusbaseret beslutning fulgt af en afgørelse truffet med kvalificeret flertal, uforeneligt med nævnte bestemmelses klare ordlyd, i henhold til hvilken »Rådet afgør med enstemmighed«, og det finder desuden ingen støtte andre steder i afgørelse 2008/615.

71 På denne baggrund fører det forhold, at andre EU-retsakter angiveligt fastsætter en procedure af denne art, eller at denne procedure er begrundet i tvingende politiske hensyn, selv hvis det anses for godtgjort, under alle omstændigheder ikke til, at den af Rådet foreslåede fortolkning af denne afgørelses artikel 25, stk. 2, kan tiltrædes.

72 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at idet artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 kræver, at de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse af afgørelse 2008/615 på EU-plan skal vedtages af Rådet med enstemmighed, selv om artikel 34, stk. 2, litra c), EU fastsatte, at sådanne foranstaltninger skulle vedtages med kvalificeret flertal, er der ved denne bestemmelse ulovligt indført vedtagelsesprocedurer for foranstaltninger såsom de anfægtede afgørelser, som er skærpede i forhold til den procedure, der er fastsat i dette øjemed ved traktaterne.

73 Det følger heraf, at det første anbringende, som Parlamentet har gjort gældende, skal tiltrædes, og at de anfægtede afgørelser følgelig skal annulleres.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

74 Da Parlamentets første anbringende tiltrædes, og de anfægtede afgørelser således bør annulleres, er det ufornødent at behandle det andet anbringende, som Parlamentet har gjort gældende til støtte for sine søgsmål.

Påstanden om opretholdelse af de anfægtede afgørelsers retsvirkninger

75 Rådet har nedlagt påstand om, at virkningerne af de anfægtede afgørelser opretholdes – i tilfælde af, at disse afgørelser annulleres – indtil de erstattes af nye retsakter. Parlamentet har præciseret, at det ikke rejser indsigelse herimod.

76 Herved bemærkes, at Domstolen i medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af en annulleret retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

77 I det foreliggende tilfælde ville en annullation af de anfægtede afgørelser uden at opretholde deres virkninger kunne være til skade for en effektiv udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på afsløring og efterforskning af strafbare handlinger og følgelig for opretholdelsen af den offentlige orden og sikkerhed. Selv om Parlamentet har nedlagt påstand om annullation af disse afgørelser som følge af, at Rådet har anvendt et ulovligt retsgrundlag, har det imidlertid hverken anfægtet afgørelsernes formål eller indhold.

78 Følgelig skal virkningerne af de anfægtede afgørelser opretholdes, indtil nye retsakter, der skal erstatte dem, træder i kraft.

Sagsomkostningerne

79 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Rådet har tabt sagerne, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne.

80 I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Rådets afgørelse 2014/731/EU af 9. oktober 2014 om Maltas elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre, Rådets afgørelse 2014/743/EU af 21. oktober 2014 om Cyperns elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre, Rådets afgørelse 2014/744/EU af 21. oktober 2014 om Estlands elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre og Rådets afgørelse 2014/911/EU af 4. december 2014 om elektronisk udveksling med Letland af fingeraftryksdata annulleres.

2) Virkningerne af afgørelse 2014/731, 2014/743, 2014/744 og 2014/911 opretholdes indtil ikrafttrædelsen af nye retsakter, der erstatter dem.

3) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagsomkostningerne.

4) Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter