Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 22 września 2016 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych — Zautomatyzowana wymiana danych — Rejestracja pojazdów — Dane daktyloskopijne — Właściwe ramy prawne w związku z wejściem w życie traktatu z Lizbony — Przepisy przejściowe — Wtórna podstawa prawna — Rozróżnienie między aktami ustawodawczymi a środkami wykonawczymi — Konsultacja z Parlamentem Europejskim — Inicjatywa państwa członkowskiego lub Komisji Europejskiej — Zasady głosowania

W sprawach połączonych C-14/15 i C-116/15

mających za przedmiot dwie skargi o stwierdzenie nieważności wniesione na podstawie art. 263 TFUE, odpowiednio, w dniach 14 stycznia i 6 marca 2015 r.,

Parlament Europejski, reprezentowany przez F. Drexlera, A. Caiolę oraz M. Penchevę, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M.M. Joséphidès, K. Michoel oraz K. Pleśniaka, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego oraz A. Lippstreu, działających w charakterze pełnomocników,

oraz

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlssona oraz L. Swedenborga, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen (sprawozdawca), prezes izby, D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan i M. Vilaras, sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 czerwca 2016 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skargach złożonych w sprawach C-14/15 i C-116/15 Parlament Europejski żąda stwierdzenia nieważności, odpowiednio, po pierwsze, decyzji Rady 2014/731/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Malcie zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. 2014, L 302, s. 56), decyzji Rady 2014/743/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Cyprze zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. 2014, L 308, s. 100) i decyzji Rady 2014/744/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia w Estonii zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. 2014, L 308, s. 102), a także, po drugie, decyzji Rady 2014/911/UE z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie uruchomienia na Łotwie zautomatyzowanej wymiany danych w odniesieniu do danych daktyloskopijnych (Dz.U. 2014, L 360, s. 28) (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi decyzjami").

Ramy prawne

Konwencja z Prüm

2 Artykuł 34 ust. 2 konwencji między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów i Republiką Austrii w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w walce z terroryzmem, przestępczością transgraniczną i nielegalną migracją, podpisanej w Prüm (Niemcy) w dniu 27 maja 2005 r. (zwanej dalej „konwencją z Prüm"), ma następujące brzmienie:

„Dostarczanie danych osobowych przewidziane w niniejszej konwencji nie może się rozpocząć, dopóki postanowienia niniejszego rozdziału nie zostaną wdrożone do prawa krajowego obowiązującego na terytoriach umawiających się stron uczestniczących w dostarczaniu tych danych. Komitet Ministrów, o których mowa w art. 43 stwierdza w drodze decyzji, czy warunki te zostały spełnione".

3 Artykuł 43 ust. 1 tej konwencji stanowi:

„Umawiające się strony powołują Komitet, w skład którego wchodzą ministrowie umawiających się stron. Komitet ten wydaje decyzje niezbędne do transponowania i stosowania postanowień niniejszej konwencji. Decyzje Komitetu Ministrów są podejmowane jednomyślnie przez wszystkie umawiające się strony".

Prawo Unii

Decyzja 2008/615/WSiSW

4 Motyw 1 decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. 2008, L. 210, s. 1), ma następujące brzmienie:

„Po wejściu w życie [konwencji z Prüm] zgłasza się niniejszą inicjatywę mającą na celu włączenie treści postanowień konwencji z Prüm w system uregulowań prawnych Unii Europejskiej".

5 Artykuł 1 tej decyzji stanowi:

„Państwa członkowskie zamierzają w drodze niniejszej decyzji zintensyfikować współpracę transgraniczną w sprawach objętych postanowieniami tytułu VI traktatu [UE], w szczególności dotyczących wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za prewencję kryminalną i wykrywanie przestępstw. W tym celu niniejsza decyzja zawiera przepisy w następujących dziedzinach:

a) przepisy dotyczące warunków i trybu automatycznego przekazywania profili DNA, danych daktyloskopijnych i niektórych krajowych danych rejestracyjnych pojazdów (rozdział 2);

[…]".

6 Rozdział 6 wspomnianej decyzji zawiera przepisy ogólne o ochronie danych w ramach przewidzianej przez tę decyzję wymiany informacji.

7 Artykuł 25 ust. 2 i 3 decyzji 2008/615, który znajduje się w rozdziale 6 tej decyzji, ma następujące brzmienie:

„2. Dostarczanie danych osobowych przewidziane w niniejszej decyzji nie może się rozpocząć, dopóki przepisy niniejszego rozdziału nie zostaną wdrożone do prawa krajowego obowiązującego na terytoriach państw członkowskich uczestniczących w dostarczaniu tych danych. O tym, czy warunek ten został spełniony, decyduje jednomyślnie Rada.

3. Ustępu 2 nie stosuje się do tych państw członkowskich, w których dostarczanie danych osobowych zgodnie z niniejszą decyzją już się rozpoczęło zgodnie z [konwencją z Prüm]".

8 Zgodnie z art. 33 tej decyzji, zatytułowanym „Środki wykonawcze", Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną po konsultacji z Parlamentem, przyjmuje środki niezbędne do wykonania niniejszej decyzji na poziomie Unii.

Decyzja 2008/616/WSiSW

9 Artykuł 20 decyzji Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615 (Dz.U. 2008, L 210, s. 12) ma następujące brzmienie:

„1. Rada podejmuje decyzję, o której mowa w art. 25 ust. 2 decyzji [2008/615], na podstawie sprawozdania z oceny opartego na kwestionariuszu.

2. W odniesieniu do zautomatyzowanej wymiany danych zgodnie z rozdziałem 2 decyzji [2008/615] sprawozdanie z oceny jest również oparte na wynikach wizyty ewaluacyjnej oraz operacji pilotażowej, które zostaną przeprowadzone wówczas, gdy odpowiednie państwo członkowskie przekaże Sekretariatowi Generalnemu informacje zgodnie z art. 36 ust. 2 zdanie pierwsze decyzji [2008/615].

3. Dalsze szczegóły tej procedury są określone w rozdziale 4 załącznika do niniejszej decyzji”.

Zaskarżone decyzje

10 Zaskarżone decyzje, które dotyczą, po pierwsze decyzji 2008/615, w szczególności jej art. 25, a po drugie, decyzji 2008/616, w szczególności jej art. 20 i rozdziału 4 załącznika do niej, przewidują w motywach 1–3:

„(1) Zgodnie z Protokołem w sprawie postanowień przejściowych załączonym do traktatu [UE], traktatu [FUE] i traktatu [EWEA], skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylenia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu traktatów.

(2) W związku z tym zastosowanie ma art. 25 decyzji [2008/615] i Rada musi jednomyślnie zdecydować, czy państwa członkowskie wdrożyły przepisy rozdziału 6 tej decyzji.

(3) Artykuł 20 decyzji [2008/616] przewiduje, że decyzje, o których mowa w art. 25 ust. 2 decyzji [2008/615], mają być podejmowane na podstawie sprawozdania z oceny opartego na kwestionariuszu. W odniesieniu do zautomatyzowanej wymiany danych zgodnie z rozdziałem 2 decyzji [2008/615] sprawozdanie z oceny ma być oparte na wizycie ewaluacyjnej i operacji pilotażowej”.

11 Artykuł 1 decyzji 2014/731 stanowi:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych rejestracyjnych pojazdów Malta w pełni wdrożyła przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniona do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 12 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

12 Artykuł 1 decyzji 2014/743 stanowi:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych rejestracyjnych pojazdów Cypr w pełni wdrożył przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniony do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 12 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

13 Artykuł 1 decyzji 2014/744 stanowi, co następuje:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych rejestracyjnych pojazdów Estonia w pełni wdrożyła przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniona do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 12 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

14 Artykuł 1 decyzji nr 2014/911 ma następujące brzmienie:

„Do celów zautomatyzowanego przeszukiwania danych daktyloskopijnych Łotwa w pełni wdrożyła przepisy ogólne o ochronie danych zawarte w rozdziale 6 decyzji [2008/615] i jest uprawniona do otrzymywania oraz przekazywania danych osobowych na mocy art. 9 tej decyzji od dnia wejścia w życie niniejszej decyzji”.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

15 Parlament wnosi do Trybunału o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji oraz

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

16 Rada wnosi do Trybunału o:

— oddalanie skarg jako bezzasadnych w zakresie dotyczącym pierwszego zarzutu, a także części pierwszej i dwóch pierwszych twierdzeń części drugiej zarzutu drugiego, przy czym Rada pozostawia uznaniu Trybunału rozstrzygnięcie w kwestii twierdzenia trzeciego części drugiej zarzutu drugiego;

— tytułem ewentualnym, na wypadek stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji, utrzymanie w mocy ich skutków do czasu zastąpienia ich nowymi aktami oraz

— obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

17 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 8 kwietnia 2015 r. sprawy C-14/15 i C-116/15 zostały połączone do łącznego rozpoznania w ramach pisemnego i ustnego etapu postępowania i w celu wydania wyroku.

18 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 24 czerwca 2015 r. Republika Federalna Niemiec i Królestwo Szwecji zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady w sprawach C-14/15 i C-116/15. Republika Federalna Niemiec nie wzięła jednak udziału w żadnym etapie niniejszego postępowania.

W przedmiocie skarg

19 W uzasadnieniu skarg Parlament podnosi dwa zarzuty, dotyczące, odpowiednio, przyjęcia błędnej lub niezgodnej z prawem podstawy prawnej zaskarżonych decyzji oraz naruszenia istotnych wymogów proceduralnych przy wydawaniu tych decyzji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego przyjęcia błędnej lub niezgodnej z prawem podstawy prawnej

Argumentacja stron

20 Na wstępie Parlament zauważa, że art. 9 protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych (zwanego dalej „protokołem w sprawie postanowień przejściowych”), dotyczący aktów przyjętych na podstawie traktatu o Unii Europejskiej przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, należy interpretować w ten sposób, że utrzymuje on tylko skutki materialne aktów dawnego „trzeciego filaru”, a nie procedury decyzyjne, do których akty te się odwołują. W konsekwencji procedury te nie mogą być stosowane, jeśli nie znajdują się one już w traktatach.

21 Parlament podnosi, że zaskarżone decyzje opierają się na art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615, i utrzymuje, że przepis ten należy interpretować w ten sposób, iż ustanawia on procedurę dotyczącą przyjmowania aktów ustawodawczych.

22 Parlament podnosi w tym zakresie, że w momencie wydawania tej decyzji art. 34 ust. 2 lit. c) UE przewidywał dwie odrębne procedury w odniesieniu do przyjmowania aktów ustawodawczych i środków wykonawczych i że tylko procedura dotycząca aktów ustawodawczych obejmowała przyjęcie jednomyślnej decyzji przez Radę, takiej jak ta wymagana przez art. 25 ust. 2 wspomnianej decyzji. Poza tym przyjęcie środków wykonawczych do tej decyzji jest regulowane konkretnie przez jej art. 33, co oznacza, że środki przyjęte na podstawie innego przepisu decyzji 2008/615 nie mogą zostać zakwalifikowane jako „środki wykonawcze". Wreszcie, o ile w związku z wniesieniem skargi Parlamentu, w przedmiocie której Trybunał wydał wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada (C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223), Rada dodała słowo „wykonawcza" do tytułów poszczególnych decyzji przyjętych na podstawie aktów objętych dawnym „trzecim filarem", o tyle nie dokonała ona podobnej zmiany w tytułach zaskarżonych decyzji.

23 Tymczasem ponieważ prawodawca Unii nigdy nie jest zobowiązany do delegowania lub powierzania uprawnień, dany akt może czasami być przyjęty bądź jako akt ustawodawczy, bądź jako środek wykonawczy, w zależności od dokonanego przez tego prawodawcę wyboru.

24 W konsekwencji zaskarżone decyzje należy uznać za akty ustawodawcze i powinny one były zostać oparte na tych samych podstawach prawnych co decyzja 2008/615, zmienionych traktatem z Lizbony, czyli na art. 82 ust. 1 lit. d) i art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE.

25 Tytułem ewentualnym Parlament podnosi, że nawet gdyby Trybunał stwierdził, iż art. 82 i 87 TFUE nie stanowią właściwych podstaw prawnych dla przyjęcia zaskarżonych decyzji, to należy jednak stwierdzić nieważność tych decyzji ze względu na niezgodność z prawem ab initio art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615, czyli podstawy prawnej przyjętej przez Radę.

26 W tym zakresie Parlament twierdzi, że art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 tworzy wtórną podstawę prawną, która łagodzi warunki przewidziane w traktatach w odniesieniu do przyjmowania aktów ustawodawczych w rozpatrywanej dziedzinie, ponieważ nie przewiduje ani uprzedniej inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji Europejskiej, ani konsultacji z Parlamentem, podczas gdy wymogi te były przewidziane w art. 34 ust. 2 lit. c) UE, mającym zastosowanie w dniu przyjęcia decyzji 2008/615.

27 Poza tym, gdyby Trybunał miał stwierdzić, że zaskarżone decyzje stanowią środki wykonawcze, ustanowiona w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 procedura odbiegałaby od postanowień traktatu UE nie tylko w zakresie dotyczącym systemu inicjatywy i braku konsultacji z Parlamentem, ale także w zakresie, w jakim wymaga ona jednomyślnej decyzji Rady zamiast decyzji tej instytucji podjętej większością kwalifikowaną.

28 Rada twierdzi, że art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 ustanawia na jej rzecz wyjątek dotyczący uprawnień wykonawczych. Zaskarżone decyzje są zatem środkami wykonawczymi, a nie aktami ustawodawczymi.

29 Rada podnosi jednak w tym zakresie, że teza Parlamentu, jakoby okoliczność, iż artykuł ten przewiduje jednomyślność, wskazywała, że ów artykuł dotyczy przyjęcia aktów ustawodawczych, nie uwzględnia orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym to podstawa prawna określa procedurę, a nie odwrotnie.

30 Poza tym terminy użyte w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615, ogólna systematyka tej decyzji i okoliczność, że akty przyjęte na podstawie tego przepisu są pozbawione autonomicznych celów, umożliwiają stwierdzenie, że akty te są środkami wykonawczymi do wspomnianej decyzji.

31 W odniesieniu do podnoszonej niezgodności z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 Rada twierdzi, że z wyroków z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada (C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223), i z dnia 16 kwietnia 2016 r., Parlament/Rada (C-540/13, EU:C:2015:224), wynika, iż rozdźwięk pomiędzy przewidzianymi w tym przepisie procedurami a traktatami nie może prowadzić do niezgodności z prawem tej decyzji, gdyż należy zastosować wykładnię zgodną.

32 W odniesieniu konkretnie do wymogu jednomyślności Rada twierdzi, że argument Parlamentu jest oparty na nieporozumieniu wynikającym z niefortunnego sformułowania art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615.

33 Tak więc, podczas gdy decyzja jednomyślna jest zazwyczaj przewidziana przez sformułowanie „przyjęcie decyzji przez Radę stanowiącą jednomyślnie", to w omawianym przepisie użyto mniej jednoznacznego wyrażenia „decyduje jednomyślnie".

34 W tym kontekście Rada twierdzi – w oparciu o ogólną systematykę decyzji 2008/615 i użyte w niej terminy – że rozpatrywany proces obejmuje w rzeczywistości dwa etapy. Najpierw Rada musi przystąpić do faktycznego stwierdzenia, że został spełniony warunek wskazany w art. 25 ust. 2 tej decyzji, co wymaga szeregu zgód, wyraźnych lub dorozumianych, ze strony wszystkich państw członkowskich. Etap ten jest konieczny ze względu na rzeczywistą potrzebę zapewnienia integralności i bezpieczeństwa systemu wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi. Następnie Rada przyjmuje większością kwalifikowaną decyzję dotyczącą określenia daty rozpoczęcia dostarczania danych.

35 Podobny system – charakteryzujący się połączeniem etapu opartej na konsensusie weryfikacji prawidłowego funkcjonowania danej sieci i następującego po przeprowadzeniu tej weryfikacji etapu przyjęcia przez Radę formalnej decyzji – jest stosowany przy przyjmowaniu różnych instrumentów prawnych.

36 W odniesieniu do decyzji 2008/615 prawodawca Unii – ze względu na kontekst historyczny jej przyjęcia, czyli włączenie mechanizmu ustanowionego w traktacie z Prüm do ram prawnych Unii – nie oddzielił w sposób wystarczający dwóch etapów rozpatrywanego procesu, sprowadzając konsensus w przypadku pierwszego etapu i większość kwalifikowaną w przypadku drugiego etapu do jedynego wymogu, czyli jednomyślności w odniesieniu do uprzedniego etapu opartego na konsensusie.

Ocena Trybunału

37 Na wstępie należy stwierdzić, że z tekstu zaskarżonych decyzji wyraźnie wynika, iż są one oparte na art. 25 decyzji 2008/615 i na art. 20 decyzji 2008/616 (zob. analogicznie wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-317/13 i C-679/13, EU:C:2015:223, pkt 28–31; a także z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 23–26), przy czym w tym ostatnim artykule ograniczono się do uszczegółowienia warunków przyjęcia decyzji, o których mowa w art. 25 decyzji 2008/615.

38 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych elementach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a należą do nich w szczególności cel i treść tego aktu (wyrok z dnia 6 maja 2014 r., Komisja/Parlament i Rada, C-43/12, EU:C:2014:298, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Tymczasem strony nie pozostają w sporze co do relacji między art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 oraz celem i treścią zaskarżonych decyzji.

40 Parlament natomiast twierdzi, po pierwsze, że przepis ten nie może już służyć jako podstawa prawna dla przyjęcia nowych aktów po wejściu w życie traktatu z Lizbony, a po drugie, że w każdym razie jest on niezgodny z prawem.

41 Jeżeli chodzi o argument Parlamentu, zgodnie z którym procedura przewidziana w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 nie może być stosowana po wejściu w życie traktatu z Lizbony, należy przypomnieć, że protokół w sprawie postanowień przejściowych zawiera postanowienia dotyczące konkretnie systemu

prawnego mającego zastosowanie po wejściu w życie tego traktatu do aktów przyjętych na podstawie traktatu UE przed datą wspomnianego wejścia w życie (wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 I tak, art. 9 tego protokołu przewiduje, że skutki prawne takich aktów zostają utrzymane do czasu uchylenia, stwierdzenia nieważności lub zmiany tych aktów na podstawie traktatów.

43 Trybunał orzekł już, że artykuł ten należy rozumieć w ten sposób, iż przepis aktu prawidłowo przyjętego na podstawie traktatu UE przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, który przewiduje tryb przyjmowania innych środków, wywiera skutki prawne dopóty, dopóki przepis ten nie zostanie uchylony, dopóki nie zostanie stwierdzona jego nieważność lub dopóki nie zostanie on zmieniony, i pozwala na przyjmowanie tych środków zgodnie z określoną w nim procedurą (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 47; z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 70).

44 Z powyższego wynika, że wejście w życie traktatu z Lizbony nie wyklucza, jako takie, przyjęcia aktów takich jak zaskarżone decyzje w ramach procedury określonej w art. 25 decyzji 2008/615. W konsekwencji nie można przyjąć argumentu Parlamentu, zgodnie z którym takie akty bezwzględnie powinny były zostać oparte na art. 82 ust. 1 lit. d) i art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE.

45 Tak więc podniesiony przez Parlament w skargach zarzut pierwszy będzie mógł być przyjęty tylko wówczas, gdy zostanie stwierdzona niezgodność z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615.

46 Parlament podnosi, że tak właśnie jest, ponieważ z artykułu tego wynika, że tryb przyjmowania, jaki ów artykuł ustanawia w odniesieniu do środków takich jak zaskarżone decyzje, różni się od trybu wynikającego z procedury przewidzianej w tym celu w traktatach.

47 Tymczasem z orzecznictwa Trybunału wynika, że w zakresie, w jakim normy regulujące sposób kształtowania się woli instytucji Unii ustanowione są przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji, jedynie traktaty mogą – w szczególnych przypadkach – upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nich procedury decyzyjnej. Zatem uznanie, że instytucja ma możliwość wprowadzania wtórnych podstaw prawnych pozwalających na przyjmowanie aktów ustawodawczych lub środków wykonawczych – niezależnie od tego, czy zmierzałyby one do usztywnienia, czy też do złagodzenia trybu wydawania aktu – oznaczałoby przyznanie jej uprawnień prawodawczych wykraczających poza to, co przewidują traktaty (zob. wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

48 W tym kontekście, jako że zgodność z prawem aktu Unii powinna być oceniana na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili wydania tego aktu, zgodność z prawem art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 należy oceniać w świetle postanowień, które w chwili przyjęcia tej decyzji regulowały przyjmowanie środków takich jak zaskarżone decyzje, w dniu, w którym ta decyzja została przyjęta, czyli w świetle art. 34 ust. 2 lit. c) i art. 39 ust. 1 UE (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 35; z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 59).

49 Z postanowień tych wynika, że Rada, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji, może przyjąć akty ustawodawcze pod każdym względem zgodne z celami tytułu VI traktatu UE, z wyłączeniem jednak dziedzin, o których mowa w art. 34 ust. 2 lit. a) i b) UE, a stanowiąc większością, wydaje środki konieczne do wprowadzenia w życie tych aktów na szczeblu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 60–66). W obydwóch przypadkach środki te mogą zostać przyjęte dopiero po konsultacji z Parlamentem (zob. podobnie wyrok z dnia 16 kwietnia 2015 r., Parlament/Rada, C-540/13, EU:C:2015:224, pkt 36).

50 Z powyższego wynika, że procedura ustanowiona w prawie pierwotnym, której powinna odpowiadać procedura przewidziana w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615, będzie różna w zależności od tego, czy akty przyjęte na podstawie tego przepisu należy uznać za akty ustawodawcze czy też za środki wykonawcze.

51 W tym kontekście należy podnieść, że Parlament nie podważa faktu, iż prawodawca Unii miał możliwość przewidzieć, że akty takie jak zaskarżone decyzje wydawane będą jako środki wykonawcze. Natomiast instytucja ta twierdzi, że prawodawca Unii postanowił nie korzystać z tej możliwości i zdecydował się zastrzec dla siebie uprawnienie do przyjmowania takich aktów.

52 A zatem – wbrew temu, co twierdzi Rada – tego argumentu Parlamentu nie można odrzucić tylko z tego względu, że w danym przypadku zostanie ustalone, iż z celu i treści aktów, o których mowa w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615, wynika, że ich przyjęcie może być oddelegowane organowi wykonawczemu, w zakresie, w jakim akty te nie ustanawiają istotnych elementów uregulowania podstawowego, których przyjęcie wymaga dokonania wyboru politycznego wchodzącego wyłącznie w zakres własnych kompetencji prawodawcy Unii.

53 Spór pomiędzy stronami nie dotyczy bowiem tego aspektu, ale raczej kwestii, czy – przyjmując art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 – prawodawca Unii postanowił przyznać Radzie wtórne kompetencje ustawodawcze, czy też zwykłe uprawnienia wykonawcze.

54 W tym zakresie wystarczy stwierdzić, że przepis ten nie określa wyraźnie aktów, których przyjęcie on umożliwia.

55 Jednakże z jego brzmienia wynika, że akt przyjęty przez Radę w tych ramach ma na celu wyłącznie zapewnienie, by rozdział 6 decyzji 2008/615, który ustanawia przepisy ogólne o ochronie danych, został wprowadzony w życie na terytorium państwa członkowskiego w celu umożliwienia przewidzianego w tej decyzji dostarczania do tego państwa członkowskiego danych osobowych.

56 Zarówno z warunków przyjęcia tego aktu, jak i z jego skutków wynika, że prawodawca Unii zamierzał ściśle ograniczyć przedmiot wspomnianego aktu do wprowadzenia w życie ram ustanowionych w decyzji 2008/615, nie powierzając Radzie zadania dokonywania – przy okazji przyjmowana tego aktu – istotnych wyborów politycznych.

57 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w kontekście, w jaki wpisuje się art. 25 ust. 2 tej decyzji, o którym to kontekście należy pamiętać przy interpretowaniu tego przepisu (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, pkt 34).

58 I tak, przepis ten znajduje się w rozdziale wspomnianej decyzji, którego celem jest uszczegółowienie warunków umożliwiających stosowanie w państwach członkowskich innych niż państwa, o których mowa w art. 25 ust. 3 tej decyzji, ustanowionych w tej decyzji mechanizmów wymiany informacji.

59 Należy także podnieść, że z art. 20 decyzji 2008/616 i z rozdziału 4 załącznika do tej decyzji, do którego artykuł ten odsyła, wynika, że akty takie jak zaskarżone decyzje powinny być przyjmowane po przeprowadzeniu przez grupę roboczą Rady i zespół ekspertów oceny o charakterze zasadniczo technicznym.

60 Te poszczególne elementy, w połączeniu z brakiem w decyzji 2008/615 jakiegokolwiek odesłania do przyjęcia aktu ustawodawczego lub ewentualnej woli prawodawcy Unii do zastrzeżenia dla siebie uprawnień do regulowania rozpatrywanej dziedziny, mogą wskazywać, że prawodawca ten poprzez przyjęcie art. 25 ust. 2 tej decyzji postanowił powierzyć Radzie zadanie przyjęcia środków niezbędnych do wprowadzenia w życie wspomnianej decyzji na szczeblu Unii.

61 Analizy tej nie podważają argumenty przedstawione przez Parlament.

62 W pierwszym rzędzie fakt, że w art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 uszczegółowiono, iż Rada „decyduje jednomyślnie", nie wystarcza do wykazania, że prawodawca w ten sposób zamierzał odwołać się do procedury przewidzianej w art. 34 ust. 2 lit. c) UE w odniesieniu do przyjęcia aktów ustawodawczych.

63 Pomimo że ta procedura wymaga rzeczywiście, by Rada decydowała jednomyślnie, ustanowienia tej jednej zasady głosowania bez wskazania innych wymogów wspomnianej procedury, czyli inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji oraz konsultacji z Parlamentem, nie można bowiem traktować w ten sposób, że wyraźnie wskazuje ono wolę prawodawcy Unii, aby przewidzieć jej stosowanie.

64 Analiza ta znajduje potwierdzenie w kontekście historycznym przyjęcia decyzji 2008/615. Jak bowiem podkreślono w motywie 1 tej decyzji, jej celem jest włączenie treści postanowień konwencji z Prüm w system uregulowań prawnych Unii. Tymczasem art. 34 ust. 2 tej konwencji przewidywał mechanizm podobny do tego, jaki został ustanowiony w art. 25 ust. 2 wspomnianej decyzji, który obejmował między innymi, na podstawie art. 43 ust. 1 wspomnianej konwencji, jednomyślną decyzję ministrów państw będących stronami tej konwencji.

65 W drugiej kolejności okoliczność, że art. 33 decyzji 2008/615 powierza Radzie uprawnienia do przyjęcia środków wykonawczych do tej decyzji, nie może mieć charakteru rozstrzygającego.

66 Wydaje się bowiem, że art. 33 i art. 25 ust. 2 wspomnianej decyzji mają zdecydowanie różne funkcje. Tak więc, podczas gdy pierwszy z nich, który odzwierciedla po prostu uprawnienia przyznanie Radzie przez art. 34 ust. 2 lit. c) UE, dotyczy, ogólnie, przyjęcia środków wykonawczych do wspomnianej decyzji, drugi z nich przewiduje przyjęcie szczególnych środków w ramach tego specjalnie przewidzianego przez prawodawcę Unii procesu zezwalania na dostarczanie danych osobowych w państwach członkowskich innych niż te, o których mowa w art. 25 ust. 3 tej samej decyzji.

67 W konsekwencji fakt, że prawodawca Unii postanowił poświęcić art. 33 decyzji 2008/615 środkom wykonawczym do tej decyzji, nie może jako taki oznaczać, że akty przyjęte na podstawie art. 25 ust. 2 tej decyzji nie mogą już zostać zakwalifikowane jako „środki wykonawcze" i powinny zostać uznane za akty ustawodawcze.

68 W trzeciej kolejności okoliczność, że Rada postanowiła nie tytułować aktów rzeczywiście przyjętych na tej podstawie jako „decyzje wykonawcze", nie może być skutecznie przytaczana przez Parlament w uzasadnieniu jego argumentacji, biorąc pod uwagę brak konsekwencji prawnych takiego wyboru i datę, w której wybór ten został dokonany.

69 W konsekwencji art. 25 ust. 2 decyzji 2008/615 należy interpretować w ten sposób, że przewiduje on przyjęcie przez Radę stanowiącą jednomyślnie środków wykonawczych do tej decyzji.

70 W tym zakresie argument Rady, zgodnie z którym przepis ten należy rozumieć w ten sposób, że przewiduje on procedurę dwuetapową, obejmującą etap decyzji przyjmowanej w drodze konsensusu, a następnie etap decyzji przyjmowanej większością kwalifikowaną, jest niezgodny z wyraźną treścią wspomnianego przepisu, na mocy którego Rada „decyduje jednomyślnie", i skądinąd nie znajduje żadnego potwierdzenia w innych elementach decyzji 2008/615.

71 W tych warunkach okoliczności – zakładając, iż zostaną one ustalone – że inne akty Unii przewidują tego rodzaju procedurę lub że procedura ta jest uzasadniona nadrzędnymi względami politycznymi, nie prowadzą w żadnym razie do przyjęcia proponowanej przez Radę wykładni art. 25 ust. 2 tej decyzji.

72 Z całości powyższych stwierdzeń wynika, że – poprzez ustanowienie wymogu, by środki konieczne do wdrożenia decyzji 2008/615 na szczeblu Unii były przyjęte przez Radę stanowiącą jednomyślnie, podczas gdy art. 34 ust. 2 lit. c) UE przewidywał, że takie środki powinny być przyjęte przez Radę

stanowiącą większością kwalifikowaną – art. 25 ust. 2 tej decyzji ustanawia w sposób niezgodny z prawem tryb przyjmowania środków, takich jak zaskarżone decyzje, usztywniony w stosunku do procedury przewidzianej w tym celu przez traktaty.

73 Z powyższego wynika, że podniesiony przez Parlament zarzut pierwszy jest zasadny i że w konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonych decyzji.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia istotnych wymogów proceduralnych

74 Z uwagi na to, że uwzględniono zarzut pierwszy Parlamentu i że w konsekwencji należy stwierdzić nieważność zaskarżonych decyzji, nie jest konieczne rozpatrywanie podniesionego przez Parlament na poparcie skarg zarzutu drugiego.

W przedmiocie wniosku o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonych decyzji

75 Na wypadek stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji Rada zwraca się do Trybunału o utrzymanie w mocy skutków tych decyzji do czasu ich zastąpienia nowymi aktami. Parlament wyjaśnia, że nie sprzeciwia się temu wnioskowi.

76 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

77 W niniejszym przypadku orzeczenie o stwierdzeniu nieważności zaskarżonych decyzji bez utrzymania w mocy ich skutków mogłoby zagrozić skuteczności wymiany informacji pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich do celów wykrywania i dochodzenia przestępstw w rozpatrywanej dziedzinie, a tym samym – utrzymaniu porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Tymczasem, o ile Parlament domaga się stwierdzenia nieważności tych decyzji z powodu zastosowania przez Radę niezgodnej z prawem podstawy prawnej, o tyle nie kwestionuje ani ich celu, ani ich treści.

78 W konsekwencji należy utrzymać w mocy skutki zaskarżonych decyzji do czasu wejścia w życie nowych aktów, które je zastąpią.

W przedmiocie kosztów

79 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada przegrała sprawę, a Parlament wniósł o obciążenie jej kosztami, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

80 Zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu Republika Federalna Niemiec i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Rady 2014/731/UE z dnia 9 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Malcie zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów, decyzji Rady 2014/743/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia na Cyprze zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów i decyzji Rady 2014/744/UE z dnia 21 października 2014 r. w sprawie uruchomienia w Estonii zautomatyzowanej wymiany danych rejestracyjnych pojazdów i decyzji Rady 2014/911/UE z dnia 4 grudnia 2014 r. w sprawie uruchomienia na Łotwie zautomatyzowanej wymiany danych w odniesieniu do danych daktyloskopijnych.**

2) Skutki decyzji 2014/731, 2014/743, 2014/744 i 2014/911 zostają utrzymane w mocy do czasu wejścia w życie nowych aktów, które je zastąpią.

3) Rada Unii Europejskiej zostaje obciążona kosztami postępowania.

4) Republika Federalna Niemiec i Królestwo Szwecji pokrywają własne koszty.

Podpisy