Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 18. april 2012[1]

Sag C-490/10

Europa-Parlamentet
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål — valg af dobbelt retsgrundlag i form af artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA — foranstaltninger, der henhører under Unionens opgaver på energiområdet, der reguleres specifikt af artikel 194 TEUF, og som kræver et enkelt retsgrundlag (artikel 194 TEUF)«

I – Indledning

1. Med sag anlagt den 12. oktober 2010 har Parlamentet nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 617/2010 af 24. juni 2010 om indberetning til Kommissionen om investeringsprojekter i energiinfrastruktur i Den Europæiske Union og om ophævelse af forordning (EF) nr. 736/96[2] (herefter »den anfægtede forordning«).

2. Vedrørende realiteten skal det afgøres, om det korrekte retsgrundlag for den anfægtede forordning er enten artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA, som udgør traktaternes almindelige bestemmelser vedrørende indhentelse af oplysninger, og på grundlag af hvilke den anfægtede forordning er vedtaget, eller artikel 194 TEUF, der blev indført ved Lissabontraktaten, og som vedrører Unionens politik på energiområdet, og som kræves anvendt af Parlamentet.

3. Det skal afgøres, om det i det foreliggende tilfælde var korrekt at anvende artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA, hvorefter Rådet træffer afgørelse med henholdsvis simpelt og kvalificeret flertal, eller om artikel 194 TEUF, der kræver den almindelige lovgivningsprocedure og herved giver Parlamentet beføjelsen til at deltage i vedtagelsen af retsakten i overensstemmelse med denne procedure, skulle have været anvendt.

II – Retsforskrifter og tvistens baggrund

4. Indhentelse af oplysninger om investeringsprojekter på de forskellige energiområder var reguleret af forordning (EØF) nr. 1056/72 af 18. maj 1972[3], som ændret ved forordning (EØF) nr. 1215/76 af 4. maj 1976[4], senere erstattet af forordning (EF) nr. 736/96 af 22. april 1996[5].

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EFT L 180, s. 7.
3 — EFT L 120, s. 7.
4 — EFT L 140, s. 1.
5 — EFT L 102, s. 1.

5. Den 17. juli 2009 fremlagde Kommissionen et forslag til Rådet om at erstatte forordning nr. 736/96 med angivelse af artikel 284 EF og artikel 187 TEA som retsgrundlag.

6. Den 1. december 2009, efter Lissabontraktatens ikrafttræden, sendte Kommissionen en meddelelse til Parlamentet og Rådet om følgerne af Lissabontraktatens ikrafttræden for de gældende interinstitutionelle beslutningsprocedurer [6].

7. Nærmere bestemt angav Kommissionen de forslag, for hvilke Lissabontraktatens ændringer medførte en ændring af forslagenes retsgrundlag, som gik ud over en simpel omnummerering af artiklerne.

8. Den 2. december 2009 meddelte Kommissionen, at det efter dens opfattelse blot var nødvendigt med en ny nummerering af retsgrundlaget for forslaget til forordningen. Forslaget skulle herved have retsgrundlag i artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA.

9. Den 24. juni 2010 vedtog Rådet den anfægtede forordning om indberetning til Kommissionen med retsgrundlag i artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA.

10. Kommissionen vedtog den 21. september 2010 forordning (EU, Euratom) nr. 833/2010 om gennemførelse af den anfægtede forordning [7] med henblik på at fastsætte formen og andre tekniske enkeltheder ved indberetning til Kommissionen af data og oplysninger om investeringsprojekter på energiområdet.

III – Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

11. Parlamentet har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12. Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13. Parlamentet har endvidere erklæret, at det ikke modsætter sig, at Domstolen – i tilfælde af at Parlamentets påstande tages til følge – bestemmer, at den anfægtede forordnings retsvirkninger opretholdes i medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF. I sit skriftlige indlæg har Rådet subsidiært nedlagt udtrykkelig påstand om, at den anfægtede retsakts retsvirkninger i tilfælde af annullation opretholdes, indtil der vedtages en ny foranstaltning.

14. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 5. april 2011 fik Kommissionen og Den Franske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

15. Den 5. december 2011 bad Domstolen parterne om skriftligt at oplyse, hvorvidt de proceduremæssige forskelle i artikel 194 TEUF og artikel 187 TEA er af en sådan karakter, at de to bestemmelser ikke kan anvendes samtidig som retsgrundlag for en EU-retsakt.

6 — KOM(2009) 665 endelig af 2.12.2009.

7 — EUT L 248, s. 36.

IV – Bedømmelse

16. Som det fremgår af de respektive indlæg, er hovedparterne og intervenienterne uenige om det korrekte retsgrundlag for den anfægtede forordning.

17. Efter Parlamentets opfattelse skulle forordningen have været vedtaget på grundlag af artikel 194 TEUF, der blev indført ved Lissabontraktaten, og som specifikt omhandler energiområdet, og navnlig skulle bestemmelsen i artiklens stk. 2 overholdes, hvorefter Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtager de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål, der er nævnt i stk. 1, efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

18. Begrundelsen herfor er, at den anfægtede forordning er et nødvendigt instrument for at nå Unionens energipolitiske mål ved indhentelse af oplysninger om de investeringsprojekter i energiinfrastruktur, som skulle realiseres på dette område.

19. Rådet har, støttet af Kommissionen og Den Franske Republik, derimod gjort gældende, at det korrekte retsgrundlag er artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA, hvorefter Kommissionen, med henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den, efter afgørelse fra Rådet alene kan indhente alle nødvendige oplysninger, idet der blot er tale om en simpel indsamling af oplysninger (dog ganske vist inden for sektoren for investeringer i energiinfrastruktur, herunder kerneenergi).

20. Løsningen af tvisten kræver derfor en analyse af forholdet mellem de nævnte regler, dvs. artikel 194 TEUF, artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA.

21. Jeg vil indledningsvis tage stilling til artikel 194 TEUF og artikel 337 TEUF, fordi disse bestemmelser er omfattet af samme traktat. Efterfølgende vil jeg sammenholde artikel 194 TEUF med artikel 187 TEA.

A – *Om forholdet mellem artikel 194 TEUF og artikel 337 TEUF*

22. Artikel 194 TEUF (som ændret ved Lissabontraktaten) er indeholdt i traktatens afsnit XXI om energi og fastsætter:

»1. Som led i det indre markeds oprettelse og funktion og under hensyn til kravet om at bevare og forbedre miljøet sigter Unionens politik på energiområdet mod i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne:

a) at sikre energimarkedets funktion

b) at sikre energiforsyningssikkerheden i Unionen

c) at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder

d) at fremme sammenkobling af energinet.

2. Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål, der er nævnt i stk. 1, dog således at anvendelsen af andre bestemmelser i traktaterne ikke berøres herved. Disse foranstaltninger vedtages efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

De berører ikke en medlemsstats ret til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af dens energiressourcer, dens valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning, jf. dog artikel 192, stk. 2, litra c).

[…]«

23. Denne artikel udgør en udtrykkelig bestemmelse til regulering af Unionens energipolitik og herved en generel referencebestemmelse for denne politik.

24. Som det fremgår af artikel 194, stk. 2, TEUF vedtages de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål, der er nævnt i samme artikels stk. 1, efter den almindelige lovgivningsprocedure.

25. Den generelle karakter af artikel 194 TEUF kan også udledes af præciseringen i stk. 2: »dog således at anvendelsen af andre bestemmelser i traktaterne ikke berøres herved«. Denne præcisering, som sikrer anvendelse af specielle regler, som indfører andre procedurer til vedtagelse af retsakter på dette område, indebær, at den procedure, der er fastsat i artikel 194 TEUF, skal finde generel anvendelse.

26. Artikel 337 TEUF (artikel 284 EF inden Lissabontraktatens ikrafttræden), der er placeret i traktatens syvende del, der omfatter de almindelige og afsluttende bestemmelser, bestemmer:

»Med henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den, kan Kommissionen med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat af Rådet, der træffer afgørelse med simpelt flertal, i overensstemmelse med traktaternes bestemmelser, indhente alle nødvendige oplysninger og foretage alle nødvendige undersøgelser.«

27. Det følger også af den sidstnævnte artikels placering i traktatens almindelige og afsluttende bestemmelser, at der er tale om en afsluttende regel af generel karakter, for så vidt som den giver Kommissionen beføjelse til at indhente alle nødvendige oplysninger med henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den i kraft af traktaterne, såfremt mere specielle regler ikke finder anvendelse.

28. Artikel 337 TEUF skal derfor læses i nær sammenhæng med såvel traktaternes øvrige bestemmelser, idet artiklen udgør et middel i forhold til udøvelsen af Unionens forskellige kompetencer, som Kommissionens beføjelse til at træffe foranstaltninger i henhold til traktatens regler, som overdrager særlige opgaver til Kommissionen.

29. Af udtrykket »i overensstemmelse med traktatens bestemmelser« i den nævnte artikel kan udledes at »[r]etten til at indsamle oplysninger er underordnet og en hjælpefunktion på den måde, at Kommissionen må formodes at kunne gennemføre sine opgaver på disse områder mere effektivt, såfremt den har adgang til præcise oplysninger« [8].

30. Med hensyn til artikel 213 EF (som hovedsageligt svarer til den nu gældende artikel 337 TEUF) har Domstolen fastslået, at Rådet i forekommende tilfælde kan udstede en retsakt på grundlag af denne bestemmelse [9].

31. Navnlig kan Rådet [10] vedtage en enkelt retsakt, som regulerer Kommissionens beføjelse til at indhente relevante oplysninger om flere aktivitetsområder, uden at Rådet skal udstede en række retsakter på baggrund af de regler, som finder anvendelse i ethvert tilfælde.

32. Dette skyldes, at de oplysninger, som Kommissionen indsamler for en bestemt sektor, kan have relevans på flere områder, og det vil »i hvert fald være ulogisk, såfremt Rådet er forpligtet til at udstede en række retsakter om indsamling af oplysninger under iagttagelse af forskellige procedureregler, især når visse typer oplysninger dækker flere af Kommissionens aktivitetsområder« [11].

8 — Punkt 23 i forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, afgjort ved dom af 9.11.1995, Sml. I, s. 3723.

9 — Sagen Tyskland mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 18 og 19.

10 — Dette var dog gældende inden Lissabontraktatens ikrafttræden og indførelsen af den almindelige lovgivningsprocedure som almindelig referenceprocedure.

11 — Sagen Tyskland mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 19, samt punkt 24 i forslag til afgørelse i samme sag.

33. Forskellen mellem de to pågældende bestemmelser består i, at artikel 194 TEUF udgør en almindelig bestemmelse for blot energisektoren og herved rummer en såkaldt sektorspecifik kompetence, fordi den omfatter et enkelt område i sin helhed, hvorimod artikel 337 TEUF kan finde anvendelse i ethvert tilfælde, hvor Kommissionen har kompetence i overensstemmelse med traktaterne.

34. Den omstændighed, at de to pågældende bestemmelser begge har generel karakter, men forskellig rækkevidde, kan i realiteten medføre en indbyrdes konflikt, såfremt den ene retsakt – jf. det konkrete tilfælde – sigter mod at regulere indhentelse af oplysninger på energiområdet.

35. Denne konflikt kan ikke afhjælpes ved anvendelse af det traditionelle kriterium for løsning af modstrid mellem regler, hvorefter den specielle regel udgør en undtagelse fra den generelle regel.

36. Dette kriterium gælder faktisk, når flere bestemmelser regulerer samme område, som skal fastsættes under hensyntagen til den beskyttede retlige interesse, og adskiller sig ved, at den specielle regel fastsætter andre bestemmelser for en del af det område, som reguleres af den generelle regel.

37. Begge de vurderede artikler har derimod generel karakter og forskellig genstand, og det er derfor ikke muligt at fastlægge, hvilken regel der er speciel i forhold til den anden.

38. Der kan ikke gives medhold i Rådets argumentation, hvorefter klausulen i artikel 194, stk. 2, TEUF, dvs. at anvendelsen af andre bestemmelser i traktaterne ikke berøres, gør det muligt at anvende andre regler på energiområdet, og dermed også artikel 337 TEUF i egenskab af lex specialis, så dette kunne udgøre den anfægtede forordnings retsgrundlag.

39. Denne sikkerhedsklausul omfatter nemlig blot de bestemmelser, som indfører en anden regulering end den i artikel 194, stk. 2, TEUF, idet de sigter mod en regulering af specifikke sektorer på energiområdet eller under alle omstændigheder andre sektorer, som dog har betydelige berøringsflader med energiområdet således, at det ikke er muligt at sondre mellem de forskellige områder [12]. Dette er dog ikke tilfældet i den foreliggende sag [13].

40. Da der ikke foreligger en speciel regel i den konkrete situation, skal det korrekte retsgrundlag for den anfægtede forordning fastlægges i overensstemmelse med Domstolens retspraksis under hensyn til objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, hvilket hovedsageligt omfatter retsaktens indhold og formål [14].

41. Ifølge Domstolens retspraksis er det ligeledes klart, at hvis en retsakt har et dobbelt formål, eller den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det vigtigste eller fremherskende, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det vigtigste eller fremherskende formål eller led [15].

12 — Eksempelvis artikel 192, stk. 2, litra c), TEUF om miljøet – hvortil artikel 194, stk. 2, TEUF udtrykkeligt henviser – som fastsætter, at der kan træffes foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning. Netop fordi denne bestemmelse udgør en undtagelse fra artikel 194, stk. 2, TEUF, foreskriver den faktisk en særlig lovgivningsprocedure (Rådet vedtager med enstemmighed efter høring af Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget), som er markant mere kompleks end proceduren i henhold til artikel 337 TEUF.

13 — Rådet har også anført artikel 122 TEUF og artikel 170 TEUF som særlige undtagelsesbestemmelser fra ordningen i henhold til artikel 194 TEUF. I disse tilfælde skyldes den manglende anvendelse af artikel 194 TEUF dog bestemmelsernes forskellige områder, idet artikel 122 TEUF vedrører den økonomiske politik og regulerer Rådets kompetence til at vedtage foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation, navnlig hvis der opstår alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter, især på energiområdet, hvorimod artikel 170 TEUF vedrører de transeuropæiske net og Unionens bidrag til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net på transport-, telekommunikations- og energiinfrastrukturområdet.

14 — Jf. eksempelvis dom af 11.6.1991, sag C-300/39, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2867, præmis 10, af 29.4.2004, sag C-338/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 4829, præmis 54, af 6.11.2008, sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 8103, præmis 34, og af 3.9.2009, sag C-166/07, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 7135, præmis 42.

15 — Jf. bl.a. dom af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 59, af 11.9.2003, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 8913, præmis 39, af 29.4.2004, Kommissionen mod Rådet, sag C-338/01, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 55, af 10.1.2006, sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 107, præmis 42, og af 8.9.2009, sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 7585, **præmis 46**.

42. Kun en retsakt, hvormed der samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til det andet, kan vedtages med de dertil svarende forskellige retsgrundlag [16].

43. I den konkrete situation skal det indledningsvis bemærkes, at Parlamentet og Rådet i henhold til artikel 194, stk. 2, TEUF efter den almindelige lovgivningsprocedure fastsætter de *foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål*, der er nævnt i bestemmelsens stk. 1, dvs. Unionens energipolitiske mål.

44. Artikel 337 TEUF adskiller sig derimod, fordi den henviser til generel indhentelse af oplysninger og foretagelse af nødvendige undersøgelser fra Kommissionens side i forbindelse med gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den, uden krav om, at de foranstaltninger, som Rådet eventuelt træffer med simpelt flertal, er nødvendige for at nå Unionens politiske mål på et bestemt område.

45. Den anfægtede forordning henhører således under anvendelsesområdet for artikel 194 TEUF, såfremt forordningen på baggrund af dens indhold og formål kan opfattes som en af de »foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål, der er nævnt i stk. 1« i artikel 194 TEUF [17], dvs. et instrument inden for Unionens energipolitik for at nå dens fastsatte mål.

46. Det korrekte retsgrundlag for den anfægtede forordning vil derimod være artikel 337 TEUF, såfremt indhentelse af oplysninger ikke direkte kan knyttes til iværksættelse af Unionens energipolitiske mål, og dermed ikke kan kvalificeres som en nødvendig foranstaltning for at nå dem.

47. Det er derfor nødvendigt at vurdere den anfægtede forordnings lovtekst, og i særlig grad dens overskrift og artikler, for at fastlægge, hvorvidt indhentelse og indberetning af de konkrete oplysninger i realiteten er nødvendige og strengt knyttede til realiseringen af formålene jf. artikel 194, stk. 1, TEUF.

48. Indledningsvis bemærkes det, at enkelte artikler i den anfægtede forordning objektivt ikke kan bidrage til realiseringen af Unionens energipolitiske mål og derfor ikke er nødvendige for at opnå dem.

49. Der er tale om artikel 4, som omhandler datakilder for de oplysninger, som skal sendes til de pågældende medlemsstater (virksomhederne), artikel 7, som fastlægger fristerne for vedtagelsen af de bestemmelser, der er nødvendige for anvendelsen af den anfægtede forordning, artikel 8 om databehandling og artikel 9 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af oplysninger.

50. Disse bestemmelser skal opfattes som typiske for en forordning vedrørende indhentelse af oplysninger, henset til, at de tjener til at fastlægge, hvilke retssubjekter der skal indsende dem, hvem der er ansvarlig for behandlingen af de pågældende data (Kommissionen), ordningen for beskyttelse af personoplysninger og fristerne for vedtagelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende formen og andre tekniske enkeltheder ved den konkrete indberetning.

51. Den anfægtede forordnings overskrift og efterfølgende bestemmelser har derimod en nøje sammenhæng med Unionens energipolitik og er ikke blot udtryk for en simpel indhentelse af generelle oplysninger.

52. Først og fremmest nævner overskriften udtrykkeligt investeringsprojekter i den energiinfrastruktur i Den Europæiske Union, som er nødvendig for, at energiforsyningssikkerheden i Unionen fungerer og sikres.

53. Artikel 1 omhandler indberetningen af data og oplysninger om investeringsprojekter i infrastruktur i stort set alle energisektorer. Denne omstændighed kan kun forklares med behovet for en omfattende planlægning med henblik på at sikre energimarkedets funktion, energiforsyningssikkerheden i Unionen og udviklingen af nye og vedvarende energikilder.

16 — Jf. eksempelvis dom af 19.9.2002, sag C-336/00, Huber, Sml. I, s. 7699, præmis 31, af 12.12.2002, sag C-281/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 2049, præmis 35, og af 11.9.2003, sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 40.

17 — Disse mål er i henhold til artikel 194, stk. 1, TEUF at sikre energimarkedets funktion, at sikre energiforsyningssikkerheden i Unionen, at fremme energibesparelser, energieffektivitet samt udvikling af nye og vedvarende energikilder og at fremme sammenkobling af energinet.

54. Artikel 2 indeholder definitioner, som har sammenhæng med behovet for at realisere de i artikel 1 opstillede mål, i særlig grad det specifikke organ, der er pålagt at udarbejde og vedtage flerårige EU-netudviklings- og -investeringsplaner for energiinfrastruktur.

55. I medfør af artikel 3 sker indberetning af de pågældende data i aggregeret form, dog ikke for data om grænseoverskridende transmissionsprojekter. Herved understreges, at data skal anvendes til en kompleks planlægning, såsom den ovennævnte, som er mere vidtrækkende end den simple indhentelse af generelle oplysninger i ikke-aggregeret form. Dette fremgår også af henvisningen til det i artikel 2 omtalte specifikke organ.

56. Endvidere giver artikel 5 en bred og detaljeret beskrivelse af indholdet i indberetningen af de pågældende oplysninger. Behovet for indsamling af meget komplekse data og endog relevante bemærkninger vedrørende forsinkelser af investeringsprojekter eller hindringer for gennemførelsen af dem, som udtrykkes i den nævnte bestemmelse, finder sin rimeligste forklaring i behovet for at realisere målene jf. artikel 194, stk. 1, TEUF.

57. Artikel 6 omhandler kvaliteten i indhentelse og indberetning af oplysninger. Henvisningen til bemærkninger fra medlemsstaterne, offentliggørelse af data i aggregeret form og analyserne i artikel 10, stk. 3, omfatter bl.a. aktiviteter, som er for komplekse til kun at vedrøre en simpel indsamling af almindelige oplysninger. Der er derfor tale om aktiviteter inden for rammerne af en mere kompleks planlægning, som sigter mod at realisere Unionens energipolitiske mål.

58. I henhold til artikel 10 forelægger Kommissionen – på grundlag af de indberettede data og oplysninger og eventuelle andre datakilder – Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og offentliggør hvert andet år en tværsektoriel analyse af udviklingen i Unionens energisystems struktur og dets udsigter. Denne analyse har især til formål

a) at konstatere, hvor der i fremtiden kan opstå huller mellem det energiudbud og den energiefterspørgsel, der har betydning set ud fra et EU-energipolitisk synspunkt

b) at påpege hindringer for investeringer og anvise bedste praksis for at overvinde dem

c) at øge gennemsigtigheden for markedsaktørerne og potentielle nye markedsaktører.

59. Når denne sidstnævnte artikel fastlægger gennemførelsen af den omtalte tværsektorielle analyse af udviklingen i Unionens energisystems struktur og dets udsigter, henviser artiklen til et komplekst instrument til viderebehandling af de pågældende oplysninger. Denne viderebehandling skal opfattes som mere vidtrækkende end en simpel indhentelse af data og gennemføres for at nå mål, som bidrager til sikring af energimarkedets funktion.

60. En vurdering af samtlige ovenstående artikler i den anfægtede forordning – i lyset af forordningens overskrift og ved en sammenligning og afbalancering af disse bestemmelser – viser, at den anfægtede retsakts indhold ikke udgør et instrument til en almindelig indhentelse af simple oplysninger, men er nødvendigt for at nå Unionens energipolitiske mål.

61. Artikel 4 og 7-9 har ikke direkte sammenhæng med denne politik og omhandler i realiteten den simple indhentelse af oplysninger. På grundlag af deres yderst tekniske karakter spiller disse artikler således en underordnet og supplerende rolle i forordningens systematik.

62. De nævnte bestemmelser udgør ingen særlig kvalificering af den anfægtede forordning, fordi de kan betegnes som typiske regler for enhver retsakt om indsamling af oplysninger.

63. De øvrige vurderede artikler (artikel 1-3, 5, 6 og 10) og overskriften i den anfægtede forordning udgør derimod retsaktens grundlæggende elementer, fordi de definerer dens fremherskende træk, dvs.

påbuddet om en række komplekse aktiviteter i form af indhentelse, indberetning og analyse, som åbenlyst er knyttet til en mere kompleks planlægning af stort set alle områder og sektorer for Unionens energipolitik, og som har til formål at realisere de i artikel 194, stk. 1, TEUF fastsatte mål.

64. For at klarlægge det korrekte retsgrundlag skal der i forbindelse med vurderingen af den anfægtede forordning – efter den nævnte afbalancering af dens elementer – lægges afgørende vægt på den del af retsakten (overskriften og artikel 1, 2, 3, 5, 6 og 10), som gør retsakten åbenlyst forskellig fra eventuelle andre retsakter om indhentelse af oplysninger, idet denne del i særlig grad definerer retsaktens genstand (oplysninger om investeringsprojekter i energiinfrastruktur) og gør den til et nødvendigt instrument for at realisere målene i sådan en sektoriel unionspolitik som energipolitikken.

65. De øvrige nævnte bestemmelser (artikel 4, 7, 8 og 9) har mindre betydning, fordi de på grund af deres indlysende tekniske natur ikke har kvalificerende karakter og ikke kan anvendes til fastlæggelse af tilknytningen til en specifik unionspolitik, men derimod kunne være omfattet af enhver forordning om indhentelse af oplysninger.

66. De ovenfor anførte bemærkninger, og navnlig udtalelsen i punkt 64, bekræftes i øvrigt af vurderingen af de betragtninger, der danner grundlag for den anfægtede forordnings bestemmelser.

67. Det bemærkes først og fremmest, at 1., 5. og 15. betragtning i det væsentlige præciserer, at de pågældende oplysninger skal indhentes, for at Kommissionen kan udføre sine opgaver på energiområdet og foreslå foranstaltninger vedrørende den fremtidige balance mellem udbud af og efterspørgsel efter energi, herunder påpege eventuelle infrastruktur- og investeringsmangler. Herved præciseres, at den anfægtede forordning sigter mod at sikre energimarkedets funktion.

68. Endvidere fremhæver anden, tredje og fjerde betragtning i deres helhed behovet for at sikre energimarkedets funktion, at sikre energiforsyningssikkerheden i Unionen, at fremme energibesparelser, energieffektivitet samt udvikling af nye og vedvarende energikilder, der alle henhører under Unionens energipolitiske mål i henhold til artikel 194, stk. 1, TEUF.

69. Det er derfor bekræftet, at den anfægtede forordning har til formål at realisere Unionens energipolitiske mål og ikke en almindelig indhentelse af simple oplysninger.

70. Med henvisning til de anførte vurderinger kan der ikke gives medhold i Rådets argument (støttet af Den Franske Republik), hvorefter den anfægtede forordnings tilknytning til de i artikel 194, stk. 1, TEUF fastsatte mål skulle udelukkes, fordi retsaktens genstand i hvert fald alene udgøres af indberetning af oplysninger, hvilket kunne udledes af den omstændighed, at artikel 1 og 3-9[18] alene vedrører aspekter med tilknytning til dataoverføring.

71. I denne sammenhæng skal det ud over de ovenstående betragtninger bemærkes, at vurderingen af artiklerne ikke kan begrænses til en formel og særskilt læsning uden at anlægge en samlet og koordineret vurdering af dem.

72. Genstanden for den anfægtede forordning er ikke indhentelse af generelle oplysninger, men af særlige oplysninger, herunder oplysninger om investeringer i energiinfrastruktur, som henhører under et område (energi), der er specielt omhandlet af traktaterne.

73. Rådets argument underkender derimod de omtalte oplysningers sande karakter, i særlig grad deres specifikke indhold, idet det udelukkende støttes på det formelle og ubestridte aspekt i form af den materielle indberetning af data, og ikke på indberetningen som et instrument inden for rammerne af Unionens energipolitik.

18 — Den Franske Republik har også henvist til 1., 5., 6., 7., 8., 9., 10., 12., 13. og 14. betragtning.

74. Rådet har også gjort gældende, at vurderingen af den anfægtede forordnings artikel 10 kan belyse de til Kommissionen specifikt tildelte formål og metoderne for anvendelse og spredning af oplysningerne, såsom særligt behandling af de modtagne oplysninger og foretagelse af analyser af udviklingen i energiinfrastruktur og deres udsigter.

75. Disse mål kunne på et mere generelt plan udledes af artikel 17 TEU, hvorefter Kommissionen fremmer Unionens almene interesser, fremsætter forslag og drager omsorg for gennemførelsen af traktaterne og af de foranstaltninger, der vedtages af institutionerne på grundlag heraf.

76. Formålet med den anfægtede forordning er derfor efter Rådets opfattelse at gøre det muligt for Kommissionen regelmæssigt at råde over aktualiserede data ved skabelse af et ensartet system for indhentelse og indberetning af disse data, således at Kommissionen kan nå sine mål »i det omfang, som tilgængeligheden af pålidelige oplysninger er væsentlig for, at Kommissionen kan udøve sit hverv« [19].

77. I denne sammenhæng understreges behovet for en samlet vurdering af den anfægtede forordnings lovtekst, som ikke skal være rent formel, men gøre det muligt at fastlægge forordningens virkelige formål på grundlag af en koordineret vurdering dels af retsaktens regler og betragtninger, dels af de pågældende oplysningers karakter.

78. En sådan vurdering viser klart, at formålet med indsamling af de pågældende oplysninger, som anført ovenfor, bidrager til realiseringen af de i artikel 194, stk. 1, TEUF fastsatte mål og ikke har generel tilknytning til artikel 17 TEU.

79. Det skal derfor hævdes, at den anfægtede forordning i lyset af dens indhold og formål – sådan som de kan udledes af vurderingen af retsaktens overskrift, artikler og betragtninger – udgør en *nødvendig foranstaltning* for at nå Unionens energipolitiske mål, som finder klart udtryk i artikel 194, stk. 1, TEUF.

80. Dette følger af den omstændighed, at forordningens genstand ikke er indsamlingen af oplysninger af generel karakter, men af kvalificerede data og oplysninger om energiinfrastruktur. Netop henset til oplysningernes særlige karakter er denne indhentelse, i modsætning til den af Kommissionen fremførte argumentation i dens indlæg, en *nødvendig forudsætning* for gennemførelsen af alle yderligere og mere komplekse indgreb, som bidrager til realiseringen af målene i henhold til artikel 194, stk. 1, TEUF, og den konkrete iværksættelse af Unionens energipolitik, hvilket kan opfattes som formålet med den anfægtede forordning.

81. Rådet selv har implicit anerkendt, at de pågældende oplysninger er af specifik karakter og har tilknytning til artikel 194 TEUF, idet det har gjort gældende, at disse oplysninger er nødvendige inden for rammerne af en i traktaten fastsat politik, og at den anfægtede forordning knytter sig til en af Unionens politikker, i den konkrete situation til energipolitikken [20].

82. I modsætning til det af Rådet anførte udgør behovet for sådanne oplysninger inden for rammerne af energipolitikken ikke »en ufravigelig betingelse for anvendelse af artikel 337« [21], men derimod – som understreget i punkt 43-47 i dette forslag til afgørelse – netop den nødvendige betingelse i henhold til artikel 194, stk. 2, TEUF med henblik på vedtagelse efter den almindelige lovgivningsprocedure af foranstaltninger med henblik på realisering af de i artikel 194, stk. 1, TEUF fastsatte mål [22].

19 — Jf. punkt 17 i Rådets første skriftlige indlæg.

20 — Jf. punkt 29, første del, i Rådets første skriftlige indlæg.

21 — Jf. videre punkt 29, afsluttende del, i Rådets første skriftlige indlæg.

22 — Artikel 194, stk. 2, TEUF foreskriver nemlig: »Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure de *foranstaltninger, der er nødvendige* for at nå de mål, der er nævnt i stk. 1, dog således at anvendelsen af andre bestemmelser i traktaterne ikke berøres herved. Disse foranstaltninger vedtages efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.«

83. De hidtil anførte betragtninger understøttes endvidere af den omstændighed, at tiltrædelsen af Rådets argumentation ville reducere Parlamentets deltagelse i Unionens lovgivningsprocedure, hvilket er i klar modstrid med den i Domstolens retspraksis anerkendte betydning af Parlamentets deltagelse [23], og ville også afvige fra den seneste tendens i Unionen, idet Unionen ved Lissabontraktaten netop har bestemt, dels at den almindelige lovgivningsprocedure er proceduren i henhold til artikel 194, stk. 2, TEUF, hvorefter Parlamentet har ret til fuldstændig deltagelse i udøvelsen af lovgivningsfunktionen, dels at de tilfælde, hvor Rådet vedtager forordninger med simpelt flertal, skal udgøre undtagelser (som eksempelvis artikel 337 TEUF).

84. De øvrige argumenter fremført af Rådet, Kommissionen og Den Franske Republik kan ikke ændre ved mine konklusioner, der er draget på grundlag af den anfægtede forordnings indhold og formål.

85. I deres indlæg har de gjort gældende, at den anfægtede forordning i det konkrete tilfælde – selv om den kan henhøre til energiområdet – henset til dens hovedgenstand, har en indirekte og sekundær effekt på den pågældende politik, som blot udgør retsaktens ramme, idet en direkte realisering af de energipolitiske mål ville kræve foranstaltninger, som er meget mere vidtrækkende end en simpel indhentelse af oplysninger.

86. Denne argumentation kan ikke tiltrædes, når det på grundlag af de ovenfor anførte betragtninger er konstateret, at de pågældende bestemmelser har den klare og nødvendige tilknytning til Unionens energipolitiske mål i henhold til artikel 194, stk. 1, TEUF og til realiseringen af energiinfrastruktur, hvorefter det må udelukkes, at den anfægtede forordning kun skulle påvirke denne politik på en indirekte og sekundær måde.

87. Argumentet om, at artikel 337 TEUF helt ville miste sin effektive virkning, hvis den ikke kunne udgøre hjemlen for foranstaltninger med henblik på indsamling af oplysninger i enhver situation, hvor der er tale om en af Unionens sektorpolitikker, kan heller ikke tiltrædes.

88. Artikel 337 TEUF kan imidlertid fortsat anvendes som enkelt retsgrundlag bortset fra de tilfælde, som udtrykkeligt er reguleret ved bestemmelser, som foreskriver den almindelige lovgivningsprocedure – som i den foreliggende situation – eller under alle omstændigheder særlige procedurer. Den kan derimod ikke udgøre hjemlen for foranstaltninger på et område, som fuldstændigt og generelt er reguleret ved traktatbestemmelser, der fraviger den deri fastsatte procedure.

89. I modsætning til Rådets og Kommissionens anbringender omhandler den konkrete situation nemlig ikke Kommissionens beføjelse til frit at anvende lovligt indsamlede oplysninger selv for at gennemføre opgaver (overdraget ved traktaterne), som vedrører andre politikker end dem, hvortil oplysningerne er blevet opnået, men pligten til at træffe foranstaltninger, som regulerer denne indsamlingsbeføjelse, ved anvendelse af det korrekte retsgrundlag og frem for alt af den i traktaterne fastsatte procedure hvad angår områder, som er omfattet af en fuldstændig sektorbaseret lovgivning.

90. Argumentet om, at artikel 337 TEUF udgør et tilstrækkelig retsgrundlag for den anfægtede forordning, idet den umiddelbart efterfølgende bestemmelse i traktaten, dvs. artikel 338 om foranstaltninger til udarbejdelse af statistikker, hvor det er nødvendigt, for at Unionen kan udøve sin virksomhed, udgør det egnede retsgrundlag for udarbejdelse af statistikker på alle områder, herunder energiområdet, kan heller ikke tiltrædes.

91. I henhold til denne synsvinkel ville artikel 338 TEUF – da den er placeret i traktatens almindelige og afsluttende bestemmelser – være almengyldig og kunne finde anvendelse på alle Unionens kompetenceområder. Samme konklusion ville kunne drages med hensyn til artikel 337 TEUF, idet den også er placeret i traktatens almindelige og afsluttende bestemmelser og ligeledes er almengyldig.

23 — Domstolen har præciseret, at Parlamentets effektive deltagelse i retsakternes vedtagelsesprocedure, når denne er fastlagt, på fællesskabsniveau er en refleks af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken. Denne kompetence udgør et væsentligt element i den institutionelle ligevægt, som er ønsket i traktaten, jf. dom af 29.10.1980, sag C-138/79, SA Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 33.

92. Bortset fra, at artikel 338 TEUF ikke er relevant i den foreliggende tvist, skal jeg indledningsvis bekræfte ovenstående betragtninger, hvorefter – når et område er omfattet af en fuldstændig sektorbaseret lovgivning i traktaterne – de pågældende regler i princippet udgør det korrekte retsgrundlag for de retsakter, som regulerer dette område. Disse retsakter skal da vedtages efter den procedure, som eventuelt er foreskrevet i disse sidstnævnte bestemmelser.

93. I modsætning til artikel 337 TEUF [24] kræver artikel 338 TEUF endvidere anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure, netop som artikel 194, stk. 2, TEUF [25].

94. Det kan heraf udledes, at det korrekte retsgrundlag for statistikker på energiområdet udgøres af artikel 194 TEUF, eventuelt suppleret af artikel 338 TEUF, henset til, at godkendelsesproceduren er identisk, og det derfor ikke ville berøre Parlamentets stilling.

95. I modsætning til artikel 338 TEUF kunne artikel 337 TEUF i kombination med artikel 194 TEUF slet ikke angives som dobbelt retsgrundlag, fordi en sådan løsning ifølge Domstolens retspraksis ikke ville være praktiserbar i situationer som den foreliggende, hvor de to retsgrundlag er uforenelige [26], eller anvendelsen af flere retsgrundlag samtidig kan føre til en tilsidesættelse af Parlamentets rettigheder [27] (idet Parlamentet bliver berøvet sin ret til fuldstændig deltagelse i udøvelsen af lovgivningsfunktionen).

96. Hvad angår forholdet mellem artikel 194 TEUF og artikel 337 TEUF foreslår jeg således Domstolen, at påstanden tages til følge, og at den anfægtede forordning annulleres.

B – *Om forholdet mellem artikel 194 TEUF og artikel 187 TEA*

97. Artikel 187 TEA er omfattet af traktatens afsnit V, der indeholder de almindelige bestemmelser og fastsætter:

»Med henblik på gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget den, kan Kommissionen med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat af Rådet i overensstemmelse med denne traktats bestemmelser, indhente alle nødvendige oplysninger og foretage alle nødvendige undersøgelser.«

98. For så vidt angår forholdet mellem artikel 187 TEA og den nævnte artikel 194 TEUF henviser jeg indledningsvis til de anførte vurderinger vedrørende artikel 337 TEUF.

99. Det skal i øvrigt tilføjes, at Euratomtraktaten indeholder en række særlige bestemmelser på energiområdet, som er omfattet af sikkerhedsklausulen jf. artikel 194, stk. 2, TEUF, og som derfor repræsenterer en undtagelse fra denne regel udelukkende for så vidt angår kerneenergiens område.

100. Artikel 41 TEA – i kombination med artikel 42-44 TEA, som præciserer den pågældende procedure – regulerer hvad angår den foreliggende tvist meddelelserne om »investeringsprojekter vedrørende nye anlæg samt udskiftninger og ændringer, hvis karakter og betydning svarer til de kriterier, som er fastlagt af Rådet på forslag af Kommissionen. […]«.

24 — Rimeligvis på grundlag af, at udarbejdelsen af statistikker er meget mere kompleks end indhentelse af oplysninger, som netop normalt udgør grundlaget for udarbejdelsen.

25 — Til støtte for sit synspunkt har Den Franske Republik understreget, at Kommissionen angav artikel 338 TEUF som retsgrundlag for sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske miljøøkonomiske regnskaber [KOM(2010) 132 endelig af 9.4.2010], og ikke artikel 192, stk. 1, TEUF, uden at Parlamentet fremsatte nogen indsigelse. Dette anbringende kan ikke tiltrædes, fordi Parlamentet ikke ville have en konkret søgsmålsinteresse, såfremt den korrekte procedure blev anvendt.

26 — De to bestemmelser foreskriver to helt forskellige procedurer. I henhold til artikel 194 TEUF anvendes den almindelige lovgivningsprocedure, ifølge hvilken Parlamentet har ret til fuldstændig deltagelse i udøvelsen af lovgivningsfunktionen, og Rådet skal træffe afgørelse med kvalificeret flertal. Artikel 337 TEUF fastsætter derimod, at Rådet vedtager med simpelt flertal uden inddragelse af Parlamentet.

27 — Dom af 11.6.1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 14, præmis 17-21, og af 10.1.2006, sag C-178/03, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 57.

101. I henhold til artikel 40 TEA sigter disse meddelelser mod at fremme initiativ hos personer og virksomheder og lette en koordineret udvikling af deres investeringer på kerneenergiens område, og af denne grund offentliggør Kommissionen regelmæssigt programmer af vejledende karakter, især vedrørende målsætning for fremstilling af kerneenergi, og de investeringer af enhver art, som deres gennemførelse indebærer.

102. De ovenstående bestemmelser i Euratomtraktaten har en særlig karakter i forhold til artikel 194, stk. 2, TEUF og kan herved – inden for det respektive kompetenceområde [28] – danne retsgrundlag for vedtagelsen af forordninger om indsamling af de pågældende oplysninger.

103. Artikel 187 TEA kan eventuelt angives som yderligere og supplerende retsgrundlag, fordi der ikke opstår procedureproblemer [29], henset til, at Rådet i medfør af artikel 41 TEA træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

104. Rådets, Kommissionens og Den Franske Republiks argument om, at artikel 187 TEA udgør den generelle regel for al indhentelse af oplysninger, som Kommissionen foretager for at realisere de i Euratomtraktaten fastsatte mål, kan ikke tiltrædes.

105. I henhold til dette synspunkt ville artikel 40-44 TEA have en mere begrænset rækkevidde end artikel 187 TEA, fordi den pågældende virksomhed i kraft af de førstnævnte artikler blot skulle meddele oplysningerne om et enkelt projekt én gang i dets indledende fase.

106. Henset til, at anvendelsesområdet for artikel 187 TEA er bredere end det tilsvarende for artikel 40-44 TEA, skulle artiklen finde anvendelse i situationer, hvor data i aggregeret form, således som det et tilfældet i den foreliggende tvist, jævnligt skal indberettes af såvel private virksomheder som medlemsstater, og hvor disse data ikke blot sigter mod en koordineret udvikling af investeringer på kerneenergiens område, men også kan anvendes til foretagelse af enhver analyse, som Kommissionen finder nødvendig eller egnet inden for rammerne af de opgaver, der er overdraget den.

107. I denne sammenhæng understreges det, at artikel 187 TEA på lige fod med artikel 337 TEUF [30] er en bestemmelse med nær tilknytning til de traktatbestemmelser, som overdrager Kommissionen særlige opgaver.

108. Artikel 187 TEA må derfor kun være retsgrundlag for vedtagelse af retsakter vedrørende indhentelse af oplysninger om investeringer på kerneenergiens område – i stedet for artikel 194 TEUF – forudsat, at den kan knyttes til Euratomtraktatens bestemmelser, som udgør en undtagelse fra den sidstnævnte bestemmelse på baggrund af sikkerhedsklausulen i artikel 194, stk. 2, TEUF, hvilket netop er tilfældet med hensyn til artikel 40-44 TEA.

109. Da artikel 187 TEA derimod ikke udgør en særlig bestemmelse i forhold til artikel 194 TEUF, må den førstnævnte artikel ikke udgøre en direkte undtagelse fra den sidstnævnte. Dette indebærer, at såfremt den foreliggende tvist ikke henhører under anvendelsesområdet for artikel 40-44 TEA, er forordningens korrekte retsgrundlag artikel 194 TEUF.

110. I den foreliggende sag har meddelelsen af de pågældende oplysninger faktisk en større rækkevidde end den, der er fastsat i artikel 40-44 TEA, idet den er henvendt til medlemsstaterne (hvortil virksomhederne skal meddele oplysningerne). Endvidere har meddelelsen karakter af en kontinuerlig aktivitet og vedrører hovedsageligt data i aggregeret form, og ikke enkelte projekter [31].

28 — Disse omhandler samme område, dvs. energi, men en særlig sektor inden for området, nemlig kerneenergi. Af denne grund finder reglen om, at lex specialis udgør en undtagelse fra den almindelige lov, anvendelse i den konkrete situation.

29 — Med hensyn til artikel 187 TEA træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal på grundlag af bestemmelserne i artikel 16, stk. 3, TEUF, som for sit vedkommende finder anvendelse, idet der henvises til den i artikel 106a, stk. 1, TEA.

30 — Jf. punkt 27-29 i dette forslag til afgørelse.

31 — Dette fremgår af den anfægtede forordnings artikel 3, stk. 1, som har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne eller de enheder, de bemyndiger dertil, indsamler fra den 1.1.2011 og derefter hvert andet år alle de i denne forordning krævede data og oplysninger, uden at indsamlings- og indberetningsbyrden dog gøres uforholdsmæssigt stor. De indberetter de data og relevante projektoplysninger, som er fastsat i denne forordning, til Kommissionen i 2011, som er det første indberetningsår, og derefter hvert andet år. Denne indberetning sker i aggregeret form, dog ikke for data og relevante oplysninger om grænseoverskridende transmissionsprojekter. […]«

111. Dette forklarer, at de pågældende oplysninger ikke blot sigter mod at gøre Kommissionen bekendt med enkelte investeringsprojekter på kerneenergiens område, som udføres af bestemte virksomheder [32], men de bidrager også til indhentelse af mere komplekse data med henblik på at realisere de i artikel 194, stk. 1, TEUF fastsatte energipolitiske mål, således at den sidstnævnte artikel udgør det mest egnede retsgrundlag.

112. Selv om det antages, at den anfægtede forordning består af to led, er det led, som inden for de ovennævnte grænser kan vedtages på grundlag af artikel 40-44 TEA (eventuelt suppleret med artikel 187 TEA), desuden ikke vigtigere eller mere fremherskende end det led, som er vedtaget på grundlag af artikel 194 TEUF.

113. I lyset af Domstolens retspraksis, jf. fodnote 15 i dette forslag til afgørelse, skal den anfægtede forordning således under alle omstændigheder støttes på artikel 194 TEUF, som er det nødvendige retsgrundlag, henset til det vigtigere eller mere fremherskende formål eller led.

114. Afslutningsvis anføres det, at Domstolen har stillet parterne [33] et spørgsmål om muligheden for at anvende et dobbelt retsgrundlag for den anfægtede forordning, dvs. artikel 194 TEUF og artikel 187 TEA, såfremt de deri foreskrevne procedurer kan opfattes som forenelige på trods af deres indbyrdes forskel.

115. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at spørgsmålet om den eventuelle forenelighed mellem de to bestemmelser ikke har nogen relevans, hvis det antages, at artikel 194 TEUF er den eneste regel, som finder anvendelse på grundlag af de hidtil anførte betragtninger.

116. Hvis det derimod antages, at den anfægtede forordning består af to led eller har et dobbelt formål, og at det ikke er muligt at identificere det fremherskende led eller formål [34], selv om de to relevante procedurer på et abstrakt plan er forenelige (denne argumentation er blevet anført af Parlamentet, Rådet og Den Franske Republik i deres indlæg, men afvist af Kommissionen) [35], skulle proceduren jf. artikel 194 TEUF under alle omstændigheder have været anvendt i det foreliggende tilfælde, idet artikel 187 TEA ikke forudsætter Parlamentets deltagelse.

117. På baggrund af alle de anførte betragtninger kunne Rådet ikke vedtage den anfægtede forordning med på et dobbelt retsgrundlag i artikel 337 TEUF og artikel 187 TEA i stedet for artikel 194 TEUF og uden at følge den i den sidstnævnte bestemmelse fastsatte procedure.

118. I tilfælde af annullation af den anfægtede forordning har Rådet i sit indlæg nedlagt påstand om, at forordningens retsvirkninger opretholdes, indtil der vedtages en ny forordning. Parlamentet har ikke gjort indsigelse mod denne påstand.

119. I henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF, som også finder anvendelse på Euratomtraktaten jf. artikel 106a, stk. 1, TEA, må Domstolen – dersom den skønner det nødvendigt – angive, hvilke af den annullerede retsakts retsvirkninger der skal betragtes som bestående.

120. I den foreliggende tvist bemærker jeg, at de pågældende oplysninger bidrager til realiseringen af investeringsprojekter i den energiinfrastruktur, som er nødvendig for gennemførelse af Unionens energipolitik. Oplysningerne er i særlig grad af afgørende betydning for en gyldig flerårlig planlægning af indgrebene.

32 — Ifølge punkt 3.1 i den anfægtede forordnings bilag medregnes udtrykkeligt termiske kraftværker og kernekraftværker blandt de relevante typer af investeringsprojekter.

33 — Jf. punkt 15 i dette forslag til afgørelse.

34 — Dette er det eneste tilfælde, hvor der teoretisk set kunne være tale om et dobbelt retsgrundlag, hvilket ville give anledning til et spørgsmål om foreneligheden mellem procedurerne.

35 — Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal både inden for den almindelige lovgivningsprocedure jf. artikel 194 TEUF og i medfør af artikel 187 TEA. Den største forskel mellem de to procedurer består i, at kun artikel 194 TEUF forudsætter Parlamentets deltagelse. På et abstrakt plan og dermed ud fra et udelukkende formelt og proceduremæssigt synspunkt – uden at gå dybere ind i de vedtagne retsakters karakter – kan deres indbyrdes forenelighed ikke helt udelukkes.

121. Endvidere har Parlamentet – selv om det har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede forordning – ikke gjort indsigelse mod Rådets påstand (som også er tiltrådt af Kommissionen). Parlamentet har erklæret, at det ikke modsætter sig formålet med den anfægtede retsakt og de valgte instrumenter i deres helhed.

122. Jeg er derfor af den opfattelse, at der foreligger gyldige grunde – under hensyn til betydningen af den pågældende unionspolitik, og henset til, at parternes indsigelser blot har omhandlet den valgte procedure for godkendelsen af den anfægtede forordning – til, at Domstolen kan betragte retsaktens retsvirkninger som bestående, indtil der vedtages en ny retsakt.

123. Jeg foreslår således Domstolen, at søgsmålet tages til følge, således at den anfægtede forordning annulleres, og dens retsvirkninger opretholdes, indtil der vedtages en ny retsakt.

V – Sagens omkostninger

124. Jeg er af den opfattelse, at Rådet – som tabende part – skal tilpligtes at betale sagens omkostninger i henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement i overensstemmelse med Parlamentets påstand.

125. I medfør af artikel 69, stk. 4, i Domstolens procesreglement bærer Den Franske Republik og Kommissionen deres egne omkostninger.

VI – Forslag til afgørelse

126. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 617/2010 af 24. juni 2010 om indberetning til Kommissionen om investeringsprojekter i energiinfrastruktur i Den Europæiske Union og om ophævelse af forordning (EF) nr. 736/96 annulleres.

2) Retsvirkningerne af forordning nr. 617/2010 opretholdes, indtil en ny forordning vedtages på det korrekte retsgrundlag.

3) Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4) Europa-Kommissionen og Den Franske Republik bærer deres egne omkostninger.«