Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 7. juni 2016 [1]

Forenede sager C-14/15 og C-116/15

Europa-Parlamentet
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål — retsgrundlag — politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager — Rådets afgørelser 2014/731/EU, 2014/743/EU, 2014/744/EU og 2014/911/EU — elektronisk udveksling af oplysninger — køretøjsregistre — fingeraftryksoplysninger — beslutningsprocedure — virkningen af ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde — overgangsbestemmelser — artikel 9 i protokol nr. 36 — begreberne »basisretsakt« og »gennemførelsesforanstaltninger« — afledt retsgrundlag — høring af Parlamentet — initiativ af en medlemsstat eller af Kommissionen — afstemningsregler«

1. De foreliggende annullationssøgsmål, som er anlagt af Europa-Parlamentet, drejer sig om fire afgørelser [2] (herefter »de anfægtede afgørelser«), der vedrører EU-samarbejdet på det politimæssige og strafferetlige område (tidligere afsnit VI i EU-traktaten, »den tredje søjle«), og som Rådet har vedtaget efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten. Som bekendt havde ikrafttrædelsen af denne traktat en hidtil uset indvirkning på det institutionelle og retlige grundlag for vedtagelsen af foranstaltninger henhørende under tredje søjle. Den »lissaboniseringsproces«, traktaten udløste, betød nemlig, at tredje søjle blev integreret i den overstatslige EU-struktur.

2. For at sikre en gnidningsfri overgang fra en overvejende mellemstatslig beslutningsproces til en ny EU-retlig ramme på det nævnte område blev protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser knyttet til traktaterne som bilag. De anfægtede afgørelser blev vedtaget på grundlag af en retsakt, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 9 i protokol nr. 36 [3]. I henhold til denne bestemmelse skal retsvirkningerne af retsakter, der er vedtaget inden for rammerne af tredje søjle før ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, bevares, så længe de pågældende retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets afgørelse 2014/731/EU af 9.10.2014 om Maltas elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre (EUT 2014, L 302, s. 56), Rådets afgørelse 2014/743/EU af 21.10.2014 om Cyperns elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre (EUT 2014, L 308, s. 100), Rådets afgørelse 2014/744/EU af 21.10.2014 om Estlands elektroniske udveksling af oplysninger fra køretøjsregistre (EUT 2014, L 308, s. 102) (sag C-14/15) og Rådets afgørelse 2014/911/EU af 4.12.2014 om elektronisk udveksling med Letland af fingeraftryksdata (EUT 2014, L 360, s. 28) (sag C-116/15).

3 — Protokol om overgangsbestemmelser, knyttet som bilag til traktaterne. Protokollens artikel 9 indgår i dens afsnit VII, der vedrører retsakter vedtaget på grundlag af afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union, således som den forelå før Lissabontraktaten.

3. Domstolen har i en række nyere sager allerede løst en række grundlæggende spørgsmål, som anvendelsen af den nævnte overgangsbestemmelse har givet anledning til[4]. Desuagtet, og på trods af den tætte forbindelse, de foreliggende sager har med disse sager, rejser de søgsmål, Parlamentet har anlagt, også spørgsmål, som Domstolen endnu ikke har behandlet, såsom af hvilken art de anfægtede afgørelser er i en situation, hvor de synes vedtaget i henhold til en »blandet« beslutningsprocedure, og om en sådan procedure er lovlig.

I – Retsforskrifter

A – *Relevante traktatbestemmelser (før Lissabontraktaten)*

4. Artikel 34, stk. 2, EU bestemmer:

»Rådet træffer foranstaltninger og fremmer samarbejde under anvendelse af den passende form og fremgangsmåde, der er fastsat i dette traktatafsnit, med henblik på at bidrage til opfyldelse af Unionens målsætninger. Rådet kan med henblik herpå på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen med enstemmighed:

[...]

c) vedtage afgørelser i ethvert andet øjemed i overensstemmelse med målsætningerne i dette traktatafsnit, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Disse afgørelser er bindende, og de indebærer ikke umiddelbar anvendelighed; Rådet vedtager med kvalificeret flertal de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre afgørelserne på unionsplan [...]«

5. Artikel 39, stk. 1, EU bestemmer:

»Rådet hører Europa-Parlamentet, før det vedtager foranstaltninger som nævnt i artikel 34, stk. 2, litra b), c) og d) [...]«

B – *Protokol nr. 36*

6. Artikel 9 i protokol nr. 36 bestemmer:

»Retsvirkningerne af retsakter, der er vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, bevares, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret i medfør af traktaterne. Det samme gælder de konventioner, som medlemsstaterne har indgået på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union.«

4 — Domme af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223) og Parlamentet mod Rådet (C-540/13, EU:C:2015:224), samt dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579), og af 23.12.2015 (Parlamentet mod Rådet, C-595/14, EU:C:2015:847).

C – *Relevante afgørelser*

1. Afgørelse 2008/615/RIA [5]

7. Artikel 7 i afgørelse 2008/615 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne agter med denne afgørelse at intensivere det grænseoverskridende samarbejde i sager, der er omfattet af afsnit VI i 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)

[...]«

8. Afgørelsens kapitel 6 indeholder de almindelige bestemmelser om databeskyttelse i forbindelse med informationsudveksling på grundlag af afgørelsen.

9. Artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 bestemmer:

»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.«

10. Artikel 33 i afgørelse 2008/615 bestemmer:

»Rådet vedtager med kvalificeret flertal og efter høring af Europa-Parlamentet de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre denne afgørelse på EU-plan.«

2. Afgørelse 2008/616/RIA [6]

11. Artikel 20 i afgørelse 2008/616 bestemmer:

»1. Rådet træffer afgørelse, som omhandlet i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615/RIA, 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/RIA 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/RIA.

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

5 — Rådets afgørelse af 23.6.2008 om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (EUT 2008, L 210, s. 1).

6 — Rådets afgørelse af 23.6.2008 om gennemførelse af afgørelse 2008/615/RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet (EUT 2008, L 210, s. 12).

3. De anfægtede afgørelser

12. Første til tredje betragtning til de anfægtede afgørelser, som blev vedtaget på grundlag af afgørelse 2008/615 og 2008/616, har følgende ordlyd:

»(1) I henhold til [protokol nr. 36] 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.«

13. 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.«

14. 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.«

15. Artikel 1 i afgørelse 2014/744 bestemmer:

»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.«

16. Artikel 1 i afgørelse 2014/911 bestemmer:

»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.«

II – Forhandlinger for Domstolen og parternes påstande

17. Ved stævninger af 14. januar og 6. marts 2015 har Parlamentet indbragt de foreliggende annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 2, TEUF.

18. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 8. april 2015 er de to sager blevet forenet med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen. Ved kendelser af 24. juni 2015 har Domstolens præsident tilladt Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige at intervenere til støtte for Rådets påstande i de to sager. På trods af tilladelsen til at intervenere har den tyske regering ikke fremsat bemærkninger under den foreliggende sag.

19. Parlamentet har ved sine søgsmål nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede afgørelser annulleres.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Rådet har – støttet af den svenske regering – nedlagt følgende påstande:

— Søgsmålene forkastes som ugrundede, i den udstrækning de vedrører det første anbringende (retsgrundlag) samt første del af og de to første punkter i anden del af det andet anbringende (formforskrifter). For så vidt angår det tredje punkt i anden del af det andet anbringende (høring af Parlamentet) overlader Rådet spørgsmålet til Domstolens vurdering.

— Subsidiært, i tilfælde af at Domstolen annullerer de anfægtede afgørelser, opretholdes virkningerne af afgørelserne, indtil de er erstattet af nye afgørelser.

— Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. I henhold til artikel 76, stk. 2, i Domstolens procesreglement er der ikke blevet afholdt mundtlig forhandling.

III – Bedømmelse

A – *Indledende bemærkninger*

22. I de foreliggende annullationssøgsmål har Parlamentet bestridt, at de anfægtede afgørelser, som Rådet har vedtaget, er lovlige. I det væsentlige fastslås det i afgørelserne, at en række medlemsstater har gennemført de almindelige bestemmelser om databeskyttelse i kapitel 6 i afgørelse 2008/615, og medlemsstaterne bemyndiges til at modtage og levere data omfattet af afgørelse 2008/615 med virkning fra en bestemt dato. Kort sagt består de praktiske konsekvenser af de anfægtede afgørelser i, at de pågældende medlemsstater får adgang til et system, som gør det muligt at udveksle oplysninger om dna-profiler samt fingeraftryksoplysninger og visse oplysninger i nationale køretøjsregistre [7].

23. Parlamentet har principalt gjort gældende, at Rådet i samtlige tilfælde anvendte det forkerte retsgrundlag. Endvidere har det påstået, at en række formforskrifter blev tilsidesat under beslutningsproceduren forud for vedtagelsen af afgørelserne.

24. Rådet finder på baggrund af artikel 9 i protokol nr. 36, at de anfægtede afgørelser blev vedtaget på det korrekte retsgrundlag, nemlig artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615. Rådet er uenigt i størstedelen af Parlamentets argumenter vedrørende formforskrifter, men har medgivet, at det burde have hørt Parlamentet under beslutningsproceduren.

7 — Systemet blev oprindeligt oprettet ved den såkaldte Prümaftale. Nogle af bestemmelserne i denne internationale aftale er senere blevet integreret i EU-retten ved afgørelse 2008/615.

25. For at kunne afgøre Parlamentets søgsmål skal Domstolen bl.a. fastslå de anfægtede afgørelsers art, hvilket spørgsmål parterne er uenige om. Spørgsmålet har væsentlige implikationer for behandlingen af såvel det ulovlighedsanbringende vedrørende artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, som Parlamentet har fremsat i henhold til artikel 277 TEUF, som det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af formforskrifter.

B – *Retsgrundlag*

26. Inden for rammerne af det første anbringende har Parlamentet hævdet, at Rådet anvendte det forkerte retsgrundlag for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. Til støtte for påstanden har Parlamentet påberåbt sig flere argumenter.

27. Dels har Parlamentet hævdet, at Rådet burde have anvendt et retsgrundlag, der er fastsat i EUF-traktaten. De anfægtede afgørelser er nemlig ifølge Parlamentet basisretsakter på linje med afgørelse 2008/615 og skulle som sådanne have været vedtaget på det samme retsgrundlag som denne afgørelse, som ændret ved Lissabontraktaten. Efter Parlamentets opfattelse burde artikel 82, stk. 1, litra d), og artikel 87, stk. 2, litra a), TEUF have været anvendt.

28. Dels finder institutionen, at selv hvis det blev fastslået, at de anfægtede afgørelser ikke er basisretsakter, men foranstaltninger, der skal gennemføre afgørelse 2008/615, udgør artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 under alle omstændigheder et ulovligt afledt retsgrundlag. I denne bestemmelse fastsættes der nemlig en beslutningsprocedure, som efter Parlamentets opfattelse er uforenelig med den primære ret [artikel 34, stk. 2, litra c), EU, sammenholdt med artikel 39, stk. 1, EU], som var gældende, da afgørelse 2008/615 blevet vedtaget.

29. Før der kan drages en konklusion vedrørende det første anbringende, må der tages stilling til to andre spørgsmål. Det første drejer sig om artikel 9 i protokol nr. 36, det andet om de anfægtede afgørelsers art.

1. Artikel 9 i protokol nr. 36

30. Inden for rammerne af det første anbringende har Parlamentet hævdet, at artikel 9 i protokol nr. 36 kun omfatter basisretsakter, og ikke retsakter, hvori der fastsættes formforskrifter for vedtagelse af andre foranstaltninger. Efter Parlamentets opfattelse kunne artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 derfor ikke udgøre et selvstændigt retsgrundlag for de anfægtede afgørelser.

31. Dette spørgsmål har Domstolen allerede afgjort. Den har fastslået, at artikel 9 i protokol nr. 36 ville miste enhver effektiv virkning, hvis den blev fortolket indskrænkende. Det ville den blive, hvis det blev fastslået, at denne bestemmelse alene indebærer, at akter henhørende under politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager ikke automatisk ophæves som følge af ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten [8]. Den omstændighed, at artikel 9 i protokol nr. 36 skal fortolkes således, at den bl.a. har til formål at sikre, at retsakter vedtaget inden for rammerne af politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager kan fortsætte med effektivt at finde anvendelse på trods af ændringen af den institutionelle ramme for dette samarbejde [9], er bestemt en omstændighed, der ikke bør overses. Retsakter, der blev vedtaget behørigt på grundlag af EU-traktaten før ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, og hvori der fastsættes regler for vedtagelsen af andre foranstaltninger, har derfor fortsat retsvirkninger [10].

8 — Dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 56).

9 — Dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 44).

10 — Dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 57).

32. I medfør af artikel 9 i protokol nr. 36 opretholdes virkningen af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 (og for den sags skyld af artikel 33 i afgørelse 2008/615) følgelig selv efter ophævelsen af artikel 34 EU (på grundlag af hvilken afgørelse 2008/615 blev vedtaget). Dette indebærer ligeledes, at de formforskrifter, der fastsættes i artikel 25, stk. 2 (og i artikel 33), fortsat består og har virkning uanset de ændringer, der siden har fundet sted i den forfatningsmæssige ramme for Den Europæiske Union.

33. Det spørgsmål står dog stadig tilbage, om de anfægtede afgørelser er basisretsakter, således som Parlamentet har hævdet, eller gennemførelsesforanstaltninger, således som Rådet har gjort gældende.

2. De anfægtede afgørelsers art

34. Parlamentet har gjort gældende, at de anfægtede afgørelser er basisretsakter og ikke gennemførelsesforanstaltninger. Det har i denne forbindelse påpeget, at vedtagelsen af de anfægtede afgørelser ifølge proceduren i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 kræver enstemmighed i Rådet. Da afgørelse 2008/615 blev vedtaget, indeholdt artikel 34, stk. 2, litra c), EU to forskellige procedurer for vedtagelse af henholdsvis basisretsakter og gennemførelsesforanstaltninger. Kun basisretsakter krævede enstemmighed i Rådet. Endvidere finder Parlamentet det sigende, at artikel 33 indeholder et separat retsgrundlag for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger. Selv om denne bestemmelse fandtes, valgte Rådet ikke at vedtage de anfægtede afgørelser på dette grundlag. I betragtning af Rådets valg kan de anfægtede afgørelser ikke anses for gennemførelsesforanstaltninger, men må betragtes som basisretsakter på linje med afgørelse 2008/615. Ydermere indeholder overskrifterne i de anfægtede afgørelser ikke ordet »gennemførelse«, hvilket ligeledes er udtryk for, at de anfægtede afgørelser rent faktisk er basisretsakter. De anfægtede afgørelser supplerer ifølge Parlamentet afgørelse 2008/615 med hensyn til, fra hvilket tidspunkt en medlemsstat gives adgang til det elektroniske dataudvekslingssystem.

35. Rådet har anført, at artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 sætter det i stand til at udøve gennemførelsesbeføjelser, og at de anfægtede afgørelser derfor udgør gennemførelsesforanstaltninger. Rådet finder, at ordlyden af artikel 25, stk. 2, og den omstændighed, at de anfægtede afgørelser udelukkende har til formål at gennemføre målene med afgørelse 2008/615, klart viser, at de anfægtede afgørelser udgør gennemførelsesforanstaltninger. Efter Rådets opfattelse tager Parlamentets argumenter ikke hensyn til Domstolens faste praksis, hvorefter retsgrundlaget bestemmer, hvilken procedure der skal følges, og ikke omvendt.

36. Som det vil fremgå nedenfor, overbeviser Parlamentets argumenter mig ikke.

37. Domstolens praksis er nyttig for forståelsen af skillelinjen mellem »basisretsakter« og »gennemførelsesforanstaltninger«. Basisretsakter henhører under lovgivers beføjelser, da de indeholder regler af væsentlig betydning for det pågældende emne og i denne henseende kræver politiske valg. Sådanne væsentlige regler kan ikke gøres til genstand for en delegation [11]. Det fremgår ligeledes af retspraksis, at de nævnte væsentlige elementer skal bestemmes på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, idet det pågældende områdes kendetegn og særtræk tages i betragtning [12]. Der skal ligeledes tages hensyn til den lovgivningsmæssige sammenhæng [13].

11 — Dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 63-65 og den deri nævnte retspraksis).

12 — Dom af 5.9.2012, Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 67 og 68). Jf. ligeledes dom af 6.5.2014, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-43/12, EU:C:2014:298, præmis 29), og af 22.10.2013, Kommissionen mod Rådet (C-137/12, EU:C:2013:675, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Dom af 8.9.2009, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet (C-411/06, EU:C:2009:518, præmis 64 og 65).

38. Det hedder i betragtningerne til afgørelse 2008/615, at dens formål er at integrere substansen i Prümaftalens bestemmelser [14] i EU-lovgivningen. Mere specifikt tager afgørelsen sigte på at forbedre informationsudvekslingen mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at opspore og efterforske strafbare handlinger.

39. Det fastsættes i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, at levering af personoplysninger ikke må ske, før der er indført bestemmelser om databeskyttelse i den nationale lovgivning, og at Rådet for hver medlemsstat og hver type udvekslede data (dna-profiler, fingeraftryksoplysninger og oplysninger i køretøjsregistre) skal afgøre med enstemmighed, om denne betingelse er opfyldt. Ifølge artikel 20 i afgørelse 2008/616 skal Rådet gøre dette på grundlag af en evalueringsrapport udarbejdet af eksperter fra de medlemsstater, som allerede deltager i dataudvekslingen. Rapporten baseres på et spørgeskema, et evalueringsbesøg og en forsøgsfase for den relevante database. På grundlag af rapporten kan det fastslås, om den pågældende medlemsstat har indført et databeskyttelsessystem og tekniske og juridiske betingelser for at foretage elektroniske søgninger og modtage data fra andre medlemsstater, og om dens database er kompatibel med andre medlemsstaters databaser.

40. På denne baggrund fastslås det i det væsentlige i de anfægtede afgørelser, i) at de pågældende medlemsstater har fuldført den forberedende evalueringsfase med positivt resultat som fastsat i artikel 20 i afgørelse 2008/616, og at der på grundlag af denne konklusion ii) gives dem adgang til det elektroniske dataudvekslingssystem med virkning fra en bestemt dato.

41. Skønt de anfægtede afgørelser udgør et nødvendigt skridt forud for nogen form for udveksling af oplysninger, betyder dette ikke, at de udgør basisretsakter, der er sammenlignelige med afgørelse 2008/615 selv. Jeg mener ikke, at de anfægtede afgørelser kan anses for at have indvirkning på de politiske valg, som oprettelsen af et informationsudvekslingssystem indebærer.

42. Endvidere er det – således som Rådet med rette har påpeget – retsgrundlaget, der bestemmer, hvilken procedure der skal følges, og ikke omvendt [15]. I denne henseende er jeg derfor ikke overbevist om, at der af den procedure, der foreskrives i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, kan drages vidtgående konklusioner om de anfægtede afgørelsers art.

43. Hvis Parlamentets standpunkt blev tiltrådt, ville det desuden betyde, at lovgiver, hver gang en medlemsstat havde fuldført den forberedende evaluering og forsøgsfase, som den i afgørelse 2008/615 omhandlede informationsudveksling forudsætter, skulle medvirke til at afgøre, om de databeskyttelsesforanstaltninger, hvortil der henvises i afgørelsens kapitel 6, var blevet efterlevet, og til at bekræfte, at den pågældende medlemsstat kunne gives direkte adgang til data omfattet af afgørelse 2008/615. Efter min opfattelse ville en så bred fortolkning af begrebet basisretsakt reducere anvendelsesområdet for gennemførelsesforanstaltninger til praktisk taget ingenting.

44. Endelig har Parlamentet ikke fremført noget overbevisende argument, der viser, hvorledes de anfægtede afgørelser kunne opfattes som selvstændige afgørelser med et formål, der på en eller anden måde var forskelligt fra formålet med afgørelse 2008/615. Som tidligere nævnt er afgørelserne tværtimod en integrerende og nødvendig del af den procedure, der fører til virkeliggørelsen af målene med afgørelse 2008/615. I denne forbindelse mener jeg ikke, at den manglende anvendelse af ordet »gennemførelse« kan betyde, at de anfægtede afgørelser er basisretsakter.

45. Jeg drager derfor den konklusion, at de anfægtede afgørelser udgør gennemførelsesforanstaltninger, og Parlamentets argumenter om det modsatte må forkastes. Det samme gælder argumenterne om, at de anfægtede afgørelser ikke kunne baseres på afgørelse 2008/615, og at de i stedet for skulle have været baseret på eksisterende bestemmelser i EUF-traktaten.

14 — Jf. fodnote 7 ovenfor.

15 — Jf. bl.a. dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 80), og af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 57).

46. Med denne konklusion in mente går jeg herefter over til at behandle Parlamentets ulovlighedsanbringende vedrørende artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615.

3. Lovligheden af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615

47. Parlamentet har gjort gældende, at der i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 fastsættes en forenklet procedure, som ikke er forudset i artikel 34, stk. 2, litra c), EU, hvori der for vedtagelsen af basisretsakter kræves både et forudgående initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen og høring af Parlamentet. Parlamentet har anført, at proceduren i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 er forskellig fra den, der er fastsat i artikel 34, stk. 2, litra c), EU, selv hvis Domstolen fastslår, at de anfægtede afgørelser udgør gennemførelsesforanstaltninger. Det forhold, at det forholder sig således, skyldes ifølge Parlamentet ikke kun, at artikel 25, stk. 2, ikke kræver et forudgående initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen eller høring af Parlamentet, men også, at bestemmelsen kræver enstemmighed i Rådet. De anfægtede afgørelser bør følgelig annulleres på grund af ulovligheden af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615.

48. Derimod har Rådet anført, at den blotte omstændighed, at ordvalget i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 må siges at være uheldigt, ikke rejser tvivl om lovligheden af denne bestemmelse, når Domstolens praksis[16] tages i betragtning. Efter Rådets opfattelse er den omstridte bestemmelse forenelig med de relevante bestemmelser i EU-traktaten [artikel 34, stk. 2, litra c), EU, sammenholdt med artikel 39, stk. 1, EU], selv om bestemmelsen ikke henviser til høring af Parlamentet eller angiver de forskellige trin i proceduren forud for optagelsen af en medlemsstat i det ved afgørelse 2008/615 oprettede system.

49. Rådet har i denne forbindelse gentaget, at de anfægtede afgørelser efter dets opfattelse er gennemførelsesforanstaltninger, og bemærket, at artikel 34, stk. 2, litra c), EU ikke kræver et forudgående initiativ af Kommissionen eller en medlemsstat, når der skal vedtages gennemførelsesforanstaltninger. Hvad på samme måde angår kravet om, at Parlamentet høres, er det ikke afgørende, at der ikke er en udtrykkelig bestemmelse herom, eftersom det ifølge Domstolens praksis ikke desto mindre er muligt at foretage en overensstemmende fortolkning.

50. Endelig har Rådet udtalt sig om kravet om enstemmighed i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615. Det har hævdet, at den måde, hvorpå afgørelsen er affattet – »afgør med enstemmighed« i stedet for »vedtager en afgørelse med enstemmighed« – giver mulighed for fortolkning, og at der derfor skal tages hensyn til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og dens formål. Ifølge Rådet omfatter kravet om enstemmighed i realiteten to separate trin i beslutningsproceduren. Først skal medlemsstaterne med enstemmighed fastslå (på grundlag af de forberedende evalueringer, der er foretaget, jf. punkt 39 ovenfor), om den pågældende medlemsstat har fuldført evalueringen med positivt resultat. På grund af dataudvekslingssystemets struktur, som giver de deltagende medlemsstater direkte adgang til andre medlemsstaters nationale databaser, forudsætter et positivt resultat af de forberedende evalueringer nødvendigvis samtykke fra hver enkelt medlemsstat. Derpå træffes der med kvalificeret flertal en formel afgørelse om optagelsen af medlemsstaten og om den dato, hvorpå dataudvekslingen kan begynde. Ifølge Rådet samler artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 disse to trin i én afgørelse.

16 — Domme af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223), og Parlamentet mod Rådet (C-540/13, EU:C:2015:224).

51. Som begge parter har medgivet, er det af afgørende betydning, at bestemmelserne om, hvorledes EU-institutionerne når frem til deres afgørelser, er fastlagt i traktaterne. Disse bestemmelser kan ikke ændres af medlemsstaterne eller af EU-institutionerne. Afledte retsgrundlag, der styrker eller svækker de i traktaterne fastlagte retsgrundlag, kan derfor ikke anerkendes [17]. Dette vigtige princip gælder også for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger [18].

52. Det skal i denne forbindelse ligeledes bemærkes, at lovligheden af en EU-retsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor retsakten blev udstedt [19].

53. Jeg drog allerede ovenfor den konklusion, at de anfægtede afgørelser bør betragtes som gennemførelsesforanstaltninger. Lovligheden af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 skal følgelig bedømmes på baggrund af de bestemmelser, der gjaldt for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger henhørende tredje søjle, da afgørelsen blev vedtaget, nemlig artikel 34, stk. 2, litra c), EU og artikel 39, stk. 1, EU [20]. I henhold til disse bestemmelser kan Rådet vedtage de foranstaltninger, som er nødvendige for at gennemføre afgørelser henhørende under tredje søjle, med kvalificeret flertal og efter at have hørt Parlamentet.

54. Ifølge ordlyden af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 kræves der ikke et initiativ af Kommissionen eller en medlemsstat, og bestemmelsen pålægger heller ikke Rådet at høre Parlamentet. Desuden afviger den fra artikel 34, stk. 2, litra c), EU ved at kræve enstemmighed i Rådet.

55. Skønt jeg er enig med Rådet i, at artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 er forenelig med artikel 34, stk. 2, litra c), og artikel 39, stk. 1, EU for så vidt angår spørgsmålene om initiativ [21] og høring af Parlamentet [22], er jeg ikke desto mindre ikke overbevist om, at det samme gælder kravet om enstemmighed i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615. Dette krav afviger klart fra artikel 34, stk. 2, litra c), EU, hvorefter gennemførelsesforanstaltninger skal vedtages med kvalificeret flertal.

56. Det er ganske vist rigtigt, således som Rådet har gjort gældende, at der ved fortolkningen af en bestemmelse skal tages hensyn til dens formål og den retlige sammenhæng, hvori den indgår [23]. Desuden har Domstolen fastslået, at en bestemmelse i videst muligt omfang skal fortolkes således, at dens lovlighed ikke drages i tvivl [24]. Disse fortolkningsprincipper kan dog ikke strækkes for langt, særligt i en situation, hvor et andet princip af væsentlig betydning står på spil, nemlig princippet om, at det er traktaterne, der bestemmer beslutningsproceduren (jf. videre punkt 51 ovenfor) [25].

17 — Dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 43), og af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 54-56).

18 — Dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 44).

19 — Jf. blandt mange domme dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

20 — Jf. hvad dette angår domme af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 45) og Parlamentet mod Rådet (C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 35), samt dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 59).

21 — Domstolen har bekræftet, at artikel 34, stk. 2, litra c), EU ikke kræver et initiativ af Kommissionen eller en medlemsstat, når der er tale om gennemførelsesforanstaltninger, jf. dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 58-67).

22 — Domstolen har i en sag, hvori der var fremsat et lignende ulovlighedsanbringende, fastslået, at manglende angivelse i den pågældende bestemmelse af, at Rådet skal høres, som følge af en overensstemmende fortolkning af artikel 39, stk. 1, EU (hvorefter Parlamentet skal høres) ikke medfører, at bestemmelsen er ulovlig, jf. dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 47-50 og den deri nævnte retspraksis).

23 — Dom af 21.5.2015, Rosselle (C-65/14, EU:C:2015:339, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

24 — Dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

25 — Dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223, præmis 43), og af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 54-56).

57. For det første har Rådet gjort gældende, at kravet om enstemmighed i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 skal forstås således, at det omfatter en beslutningsprocedure i to trin, der fører til én afgørelse, og at kravet om enstemmighed kun gælder for det første forberedende trin. Den formelle afgørelse træffes med kvalificeret flertal. Hvis Rådets fortolkning af denne bestemmelse skulle tiltrædes, ville den de facto skabe et afledt retsgrundlag, som ændrede de regler, der er fastsat i traktaten. Således som Rådet har anført, skyldes dette, at to trins-proceduren fører til én afgørelse, hvilket betyder, at kravet om kvalificeret flertal ville blive reduceret til et teoretisk krav, og at Rådet reelt ville vedtage gennemførelsesretsakten med enstemmighed.

58. Desuden er det i betragtning af, at det udtrykkeligt angives i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, at der skal træffes afgørelse med enstemmighed, efter min opfattelse ikke muligt at fortolke dette krav således, at det betyder »kvalificeret flertal«, gennem en overensstemmende fortolkning. En sådan fortolkning ville klart stride imod ordlyden af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615[26].

59. Den sidste bemærkning, jeg vil gøre, er følgende. Jeg forstår Rådets argumenter om, hvorfor hver medlemsstat – som en *forudsætning* for at vedtage en efterfølgende gennemførelsesafgørelse – må forvisse sig om, at den medlemsstat, der skal gives adgang, har fuldført den forberedende evalueringsfase med positivt resultat. Dette kan imidlertid ikke indebære, at Rådet kunne vedtage den efterfølgende gennemførelsesafgørelse på grundlag af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, eftersom denne bestemmelse udgør et ulovligt afledt retsgrundlag, da den kræver enstemmighed. Således som Parlamentet med rette har påpeget, findes der en anden bestemmelse i afgørelse 2008/615, nemlig artikel 33, der bemyndiger Rådet til at vedtage de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at gennemføre afgørelsen.

60. På baggrund af det ovenstående drager jeg den konklusion, at der i artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 fastsættes en procedure, som adskiller sig fra den, der er fastlagt i artikel 34, stk. 2, litra c), EU, og som derfor udgør et ulovligt afledt retsgrundlag. Heraf følger, at Parlamentets første anbringende skal tages til følge i det hele, og at de anfægtede afgørelser skal annulleres.

61. For det tilfælde at Domstolen er uenig med mig og bestemmer, at Parlamentets første anbringende skal forkastes, vurderer jeg herefter Parlamentets andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

C – *Væsentlige formforskrifter*

62. Inden for rammerne af det andet anbringende har Parlamentet gentaget, at de anfægtede afgørelser burde have været vedtaget på grundlag af artikel 82, stk. 1, litra d), og artikel 87, stk. 2, litra a), TEUF. Dette spørgsmål har jeg allerede behandlet ovenfor.

63. Subsidiært har Parlamentet gjort gældende, at proceduren forud for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser stred imod artikel 34, stk. 2, litra c), EU af tre grunde. I artikel 34, stk. 2, litra c), EU, sammenholdt med artikel 39, stk. 1, EU, fastsættes følgende procedure: vedtagelse med enstemmighed af Rådet (eller med kvalificeret flertal, hvis der er tale om gennemførelsesretsakter) efter et forudgående initiativ af Kommissionen eller en medlemsstat, og efter at Parlamentet er blevet hørt. Rådet fulgte ikke denne procedure.

26 — Der kunne i denne forbindelse foretages en sondring i den situation, der beskrives i fodnote 22 ovenfor, hvor den omstændighed, at Parlamentet skulle høres, *ikke var omhandlet* i den pågældende bestemmelse, jf. dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-317/13 og C-679/13, EU:C:2015:223).

64. Rådet har gjort gældende, at Parlamentets primære argument bygger på en fejlagtig fortolkning af det korrekte retsgrundlag for de anfægtede afgørelser. Rådet har tilføjet, at det vedtog de anfægtede afgørelser lovligt på grundlag af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615, hvori der kræves enstemmighed i Rådet, men ikke et forudgående initiativ eller høring af Parlamentet. Rådet har imidlertid ligeledes medgivet, at det i betragtning af Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet [27] burde have hørt Parlamentet, før det vedtog de anfægtede afgørelser.

65. På baggrund af den ovenstående vurdering vedrørende lovligheden af artikel 25, stk. 2, i afgørelse 2008/615 er det tilstrækkeligt at bemærke følgende.

66. Som Rådet har indrømmet, burde det have hørt Parlamentet. Den manglende høring af Parlamentet medfører nødvendigvis, at afgørelserne bør annulleres [28]. Ved at vedtage de anfægtede afgørelser enstemmigt har Rådet desuden tilsidesat afstemningsreglerne i artikel 34, stk. 2, litra c), EU. Parlamentets argument vedrørende forudgående initiativ inden for rammerne af det andet anbringende må dog forkastes. Artikel 34, stk. 2, litra c), EU kræver nemlig som anført ovenfor ikke et forudgående initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen.

67. Jeg drager følgelig den konklusion, at Parlamentets andet anbringende ligeledes må tages til følge. Dette indebærer, at de anfægtede afgørelser må annulleres.

D – *Virkningerne af de anfægtede afgørelser*

68. Rådet har, støttet af Kongeriget Sverige, nedlagt påstand om, at Domstolen i overensstemmelse med artikel 264, stk. 2, TEUF opretholder virkningerne af de anfægtede afgørelser, hvis de anfægtede afgørelser annulleres. Parlamentet har ikke rejst indsigelse imod denne anmodning.

69. Jeg drog ovenfor den konklusion, at de anfægtede afgørelser bør annulleres. Annulleres afgørelserne uden at bestemme, at deres virkninger skal opretholdes, ville dette imidlertid have væsentlige følger for det grænseoverskridende samarbejde om bekæmpelse af terrorisme, alvorlig kriminalitet og ulovlig indvandring. Det ville nemlig i væsentlig grad hæmme de retshåndhævende myndigheders adgang (såvel i de medlemsstater, der er berørt af de anfægtede afgørelser, som i de øvrige deltagende medlemsstater) til dna-profiler, fingeraftryksoplysninger og oplysninger i nationale køretøjsregistre. I denne henseende ville manglende opretholdelse af virkningerne af de anfægtede afgørelser undergrave bevarelsen af den offentlige orden og bringe effektiviteten af det grænseoverskridende samarbejde på området i fare [29]. En annullation af de anfægtede afgørelser ville nemlig føre til, at grundlaget for dette samarbejde forsvandt for de deltagende medlemsstater. Dette er efter min opfattelse tilstrækkelig grund til at opretholde virkningen af de anfægtede afgørelser, indtil de er blevet erstattet af nye retsakter. Endvidere skal det bemærkes, at selv om Parlamentet har påstået de anfægtede afgørelser annulleret, har det ikke anfægtet deres formål eller indhold.

70. Jeg finder derfor, at virkningerne af de anfægtede afgørelser må opretholdes, indtil nye retsakter, der skal erstatte dem, er trådt i kraft.

27 — Dom af 16.4.2015 (C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 53).

28 — Jf. senest dom af 23.12.2015, Parlamentet mod Rådet (C-595/14, EU:C:2015:847, præmis 35-43).

29 — Jf. på samme måde dom af 16.4.2015, Parlamentet mod Rådet (C-540/13, EU:C:2015:224, præmis 61-64), og af 23.12.2015, Parlamentet mod Rådet (C-595/14, EU:C:2015:847, præmis 45-49).

IV – Sagsomkostningerne

71. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis den vindende part har nedlagt påstand herom. I de foreliggende to sager har Parlamentet nedlagt påstand om betaling af sagsomkostningerne, og Rådet har tabt sagen.

72. I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater og institutioner, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige bør derfor bære deres egne omkostninger.

V – Forslag til afgørelse

73. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»– De fire anfægtede afgørelser annulleres, dvs. 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.

– Virkningerne af de anfægtede afgørelser opretholdes, indtil nye retsakter, der skal erstatte dem, er trådt i kraft.

– Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

– Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Sverige bærer deres egne omkostninger.«