



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 22. januar 2015¹

Forenede sager C-317/13 og C-679/13

**Europa-Parlamentet
mod
Rådet for Den Europæiske Union
Sag C-540/13
Europa-Parlamentet
mod**

Rådet for Den Europæiske Union

»Annulationsøgsmål — hjemmel — politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager — gennemførelsesforanstaltninger — ingen høring af Parlamentet — virkning af ikrafttrædelsen af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde — overgangsbestemmelser — artikel 9 i protokol nr. 36 — formål — retsvirkninger«

1. Lissabontraktatens ikrafttrædelse førte til betydelige ændringer af EU's institutionelle landskab, som er den juridiske baggrund for gennemførelsen af foranstaltninger vedrørende EU-samarbejde inden for politi og retsvæsen (tidligere afsnit VI i EU-traktaten) (også kaldet »den tredje søjle«). Traditionelt har den tredje søjle været kendetegnet ved mellemstatslige beslutninger, og Europa-Parlamentet har kun haft perifer betydning. Med »lissaboniseringen« er den tredje søjle imidlertid blevet integreret i Unionens supranationale ramme, og de relevante beslutningsprocedurer er blevet tilpasset de øvrige områder af Unionens politik. Udvidelsen af den almindelige lovgivningsprocedure (tidligere »den fælles beslutningsprocedure«) til dette område har således generelt styrket Parlamentets position som medlovgiver, og dets kompetencer på området er nu på linje med Rådets.

2. Nærværende annulationsøgsmål, som er anlagt af Parlamentet, er resultatet af de komplekse forhold i forbindelse med disse ændringer. Mere specifikt vedrører nærværende sager den korrekte fortolkning af artikel 9 i protokol nr. 36² om overgangsbestemmelser, der er knyttet til traktaterne som bilag. Ifølge denne bestemmelse bevares retsvirkningerne af foranstaltninger, der er vedtaget under den tredje søjle inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, indtil de pågældende retsakter ophæves, annulleres eller ændres. På baggrund af den vedtagne fortolkning har Domstolen mulighed for at fastlægge parametrene for at vurdere lovligheden af foranstaltninger, der er vedtaget af Rådet efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse på grundlag af retsakter, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 9 i protokol nr. 36.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Artikel 9 findes i protokollens afsnit VII, som vedrører retsakter vedtaget på grundlag af afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse.

I – Retsgrundlag

A – Protokol nr. 36

3. Artikel 9 i protokol nr. 36 har følgende ordlyd:

»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.«

B – Relevante afgørelser

1. Rådets afgørelse 2005/387/RIA³

4. Afgørelse 2005/387 blev vedtaget på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse og navnlig på grundlag af artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra c), EU. Afgørelsen blev med andre ord vedtaget på grundlag af den tredje søjle og vedrører området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager.

5. I henhold til artikel 1 i afgørelse 2005/387 etableres der i medfør af afgørelsen en mekanisme for hurtig udveksling af oplysninger om nye psykoaktive stoffer. Der etableres endvidere en risikovurderingsmekanisme med det formål at fastlægge behovet for kontrolforanstaltninger i forbindelse med sådanne stoffer. Mere generelt etableres der ved afgørelse 2005/387 en mekanisme, der har til formål at sikre en hurtig og koordineret reaktion fra medlemsstaterne på nye psykoaktive stoffer, der vurderes at udgøre en risiko (for folkesundheden eller på anden måde).

6. I artikel 8 i afgørelse 2005/387 fastlægges proceduren for at indføre kontrolforanstaltninger, der allerede anvendes i medlemsstaterne på narkotiske og psykotrope stoffer, for særlige nye psykoaktive stoffer. I artikel 8, stk. 3, fastlægges det, at afgørelsen om, hvorvidt det psykoaktive stof skal underkastes kontrolforanstaltninger, træffes af Rådet med kvalificeret flertal på grundlag af artikel 34, stk. 2, litra c), EU.

7. Når Rådet har truffet en sådan afgørelse, skal medlemsstaterne ifølge artikel 9 i afgørelse 2005/387 træffe de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med deres nationale lovgivning for at sikre, at de nye stoffer underkastes kontrolforanstaltninger og strafferetlige sanktioner.

8. Søgsmålene i de forenede sager C-317/13 og C-679/13 vedrører afgørelser⁴, som Rådet har truffet på grundlag af artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387.

2. Gennemførelsesafgørelse nr. 1

9. Gennemførelsesafgørelse nr. 1 vedrører 4-methylamfetamin, som er et syntetisk ringmethyleret derivat af amfetamin. I betragtningerne til afgørelsen anføres det, at den blev vedtaget på grundlag af EUF-traktaten og artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387.

3 — Rådets afgørelse 2005/387/RIA af 10.5.2005 om udveksling af oplysninger om, risikovurdering af og kontrol med nye psykoaktive stoffer (EUT L 127, s. 32).

4 — Rådets afgørelse 2013/129/EU af 7.3.2013 om at underkaste 4-methylamfetamin kontrolforanstaltninger (EUT L 72, s. 11) («gennemførelsesafgørelse nr. 1») og Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/496/EU af 7.10.2013 om at underkaste 5-(2-aminopropyl)indol kontrolforanstaltninger (EUT L 272, s. 44) («gennemførelsesafgørelse nr. 2») (eller under ét »de omhandlede gennemførelsesafgørelser«).

3. Gennemførelsesafgørelse nr. 2

10. Gennemførelsesafgørelse nr. 2 vedrører et syntetisk indolderivat, som muligvis har hallucinogene virkninger. Som ved gennemførelsesafgørelse nr. 1 anføres det i betragtningerne til afgørelsen, at den blev vedtaget på grundlag af EUF-traktaten og artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387.

4. Afgørelsen om visuminformationssystemet⁵

11. VIS-afgørelsen⁶ blev vedtaget på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse og navnlig på grundlag af artikel 30, stk. 1, litra b), og artikel 34, stk. 2, litra c), EU. Ligesom afgørelse 2005/387 blev VIS-afgørelsen vedtaget på grundlag af den tredje søjle og vedrører området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager.

12. VIS er et system til udveksling af visumoplysninger mellem medlemsstaterne. Et af de udtrykkelige formål med systemet er at bidrage til den indre sikkerhed samt til bekæmpelse af terrorisme. For at sikre, at dette formål opfyldes, fandt Rådet det nødvendigt at give de udpegede myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for den indre sikkerhed, og Europol adgang til oplysningerne i VIS. Til det formål blev VIS-afgørelsen vedtaget som supplement til VIS-forordningen⁷.

13. Som følge af de komplekse forhold i forbindelse med oprettelsen af adgangssystemet blev det besluttet, at VIS-afgørelsen skulle få virkning fra en senere dato, der skulle fastlægges af Rådet. I VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, fastsættes det følgelig, at afgørelsen har virkning fra den dato, som Rådet fastlægger, når Kommissionen har meddelt Rådet, at VIS-forordningen er trådt i kraft og finder anvendelse.

5. Rådets afgørelse 2013/392/EU

14. Søgsmålet i sag C-540/13 vedrører den afgørelse⁸, som Rådet traf med henblik på at fastlægge den dato, fra hvilken VIS-afgørelsen har virkning.

15. Efter meddelelse fra Kommissionen om, at VIS-forordningen fandt fuld anvendelse, vedtog Rådet afgørelse 2013/392 på grundlag af EUF-traktaten og artikel 18, stk. 2, i VIS-afgørelsen. I henhold til artikel 1 i afgørelse 2013/392 fik VIS-afgørelsen virkning fra den 1. september 2013.

II – Retsforhandlingerne og parternes påstande

16. Ved kendelser afsagt af Domstolens præsident den 8. oktober 2013 og den 28. april 2014 er der givet Republikken Østrig tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande i sagerne C-317/13 og C-679/13. Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 27. marts 2014 er de to sager blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

5 — Visa Information System. Systemet blev oprettet ved Rådets beslutning 2004/512/EF af 8.6.2004 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS) (EUT L 213, s. 5).

6 — Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23.6.2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger (EUT L 218, s. 129).

7 — Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9.7.2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) (EUT L 218, s. 60).

8 — Rådets afgørelse 2013/392/EU af 22.7.2013 om fastsættelse af den dato, fra hvilken afgørelse 2008/633/RIA om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger har virkning (EUT L 198, s. 45) (herefter »afgørelse 2013/392«).

A – *Forenede sager C-317/13 og C-679/13*

17. Ved sine søgsmål har Parlamentet nedlagt følgende påstande:

- De anfægtede afgørelser annulleres.
- Virkningerne af disse afgørelser opretholdes, indtil de er erstattet af nye retsakter, som er behørigt vedtaget.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Rådet har – med støtte fra Republikken Østrig – nedlagt følgende påstande:

- Sagerne afvises.
- Klagepunktet om retsstridighed⁹ vedrørende artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 afvises eller subsidiært forkastes som ugrundet.
- Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- Subsidiært, såfremt Domstolen annullerer de anfægtede afgørelser, opretholdes virkningerne af disse afgørelser, indtil de er erstattet af nye retsakter.

B – *Sag C-540/13*

19. Ved sit søgsmål har Parlamentet nedlagt følgende påstande:

- Afgørelse 2013/392 annulleres.
- Virkningerne af afgørelsen opretholdes, indtil den er erstattet af en ny retsakt, som er behørigt vedtaget.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises eller subsidiært forkastes som ugrundet.
- Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- Subsidiært, såfremt Domstolen annullerer afgørelse 2013/129, opretholdes virkningerne af denne afgørelse, indtil den er erstattet af en ny retsakt.

C – *Forenede sager C-317/13 og C-679/13 og sag C-540/13*

21. Parlamentet og Rådet har afgivet mundtlige indlæg i alle tre verserende sager i det fælles retsmøde den 5. november 2014.

⁹ — Parlamentet har subsidiært gjort gældende, at artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 udgør et ugyldigt afledt retsgrundlag. Heroverfor har Rådet fortolket denne påstand som en ulovlighedsindsigelse som omhandlet i artikel 277 TEUF. Selv om Rådet ikke udtrykkeligt har nedlagt påstand herom i sag C-540/13, er der fremsat et lignende argument i Rådets indlæg i den sag.

III – Bedømmelse

A – Indledende spørgsmål

1. Parternes hovedargumenter

22. I de forenede sager C-317/13 og C-679/13 har Parlamentet anfægtet lovligheden af de omhandlede gennemførelsesafgørelser og gjort gældende, at Rådet i begge sager har anvendt det forkerte retsgrundlag. Sag C-540/13 vedrører en afgørelse, hvorved Rådet på grundlag af artikel 18, stk. 2, i VIS-afgørelsen fastlægger den dato, fra hvilken denne afgørelse har virkning. Også i dette tilfælde har Parlamentet anfægtet lovligheden af afgørelsen, og atter med påstand om anvendelse af forkert retsgrundlag.

23. På trods af de indlysende forskelle hænger de tre sager tæt sammen. Det skyldes ikke kun, at den anfægtede afgørelse i alle tre sager er baseret på en afgørelse vedtaget på grundlag af den tidligere tredje søjle. I alle tre sager har begge parter også fremsat næsten identiske argumenter.

24. Jeg bemærker her, at navnlig Parlamentets skriftlige bemærkninger bærer præg af manglende klarhed og konsekvens. Jeg kan dog af de skriftlige bemærkninger og de argumenter, der er fremsat under retsmødet, udlede, at Parlamentet i væsentlighed baserer sine søgsmål på to anbringender. Det har for det første anført, at Rådet anvendte et forkert retsgrundlag, da det vedtog de omhandlede gennemførelsesafgørelser og afgørelse 2013/392. Ifølge Parlamentet har Rådet benyttet et ophævet retsgrundlag eller subsidiært et ugyldigt afledt retsgrundlag. Dernæst har Rådet derved fulgt en beslutningsprocedure, der ikke var fastsat i EUF-traktaten¹⁰.

25. I denne henseende har Parlamentet anført, at de anfægtede afgørelser – selv om retsgrundlagene i afgørelse 2013/129, 2013/496 og 2013/392 (under ét »de anfægtede afgørelser«) angives via en generel henvisning til EUF-traktaten og i de første to sager via en specifik henvisning til artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og i den tredje sag til VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2 – reelt er baseret på artikel 34, stk. 2, litra c), EU¹¹. Eftersom artikel 34, stk. 2, litra c), EU blev ophævet, da Lissabontraktaten trådte i kraft, er de anfægtede afgørelser ifølge Parlamentet baseret på et ugyldigt retsgrundlag. Parlamentet har mere specifikt gjort gældende, at hverken artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 eller VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, kan anvendes som retsgrundlag for nogen af de anfægtede afgørelser.

26. Ifølge Parlamentet følger det logisk af ophævelsen af artikel 34, stk. 2, litra c), EU, at de foranstaltninger, der er gennemført i henhold til afledt ret, som på grundlag af denne bestemmelse omhandler vedtagelsen af gennemførelsesafgørelser, ikke længere kan finde anvendelse. Artikel 9 i protokol nr. 36 berører ifølge Parlamentet ikke denne analyse. Da denne overgangsbestemmelse er en undtagelse til de generelle regler, der er fastlagt i EUF-traktaten, skal den fortolkes restriktivt.

27. Rådet er uenigt heri, hvilket støttes af den østrigske regering i de forenede sager C-317/13 og C-679/13. Rådet har anført, at de anfægtede afgørelser i givet fald lovligt kan træffes på grundlag af artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 eller VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, i, set i lyset af artikel 9 i protokol nr. 36.

10 — Trods ligheden mellem de anbringender, der er fremsat i alle tre sager, præsenteres disse anbringender i omvendt rækkefølge i sagerne C-679/13 og C-540/13 i forhold til sag C-317/13. Parlamentet sætter spørgsmålstegn ved den anvendte procedure, eftersom Parlamentet i henhold til de regler, der var gældende inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, skulle høres som fastsat i artikel 39 EU, inden Rådet vedtog afgørelser under den tredje søjle.

11 — Ved artikel 34, stk. 2, litra c), EU tildelte Rådet kompetence til med kvalificeret flertal at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for på EU-plan at gennemføre afgørelser, som er i overensstemmelse med målene i EU-traktatens afsnit VI, med undtagelse af foranstaltninger vedrørende indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der gennemføres i henhold til denne bestemmelse.

28. Ved afslutningen af den skriftlige procedure herskede der endvidere betydelig forvirring med hensyn til, om Parlamentet subsidiært også havde fremsat en ulovlighedsindsigelse navnlig vedrørende artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, i. Denne forvirring blev forværret af den langvarige diskussion om, hvorvidt dette anbringende kunne antages til realitetsbehandling, og om anbringendets indhold, hvilket begge parter har anført i deres skriftlige bemærkninger¹². I retsmødet afklarede Parlamentet dog forholdene ved at angive, at det ikke som sådan betvivlede lovligheden af grundafgørelserne (eller dele deraf). Det gjorde blot gældende, at artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2 – som følge af ophævelsen af artikel 34, stk. 2, litra c), EU og artikel 39 EU – ikke længere kunne anvendes som grundlag for at træffe de anfægtede afgørelser. Ved at anvende disse bestemmelser til dette formål anvendte Rådet efter Parlamentets opfattelse et ugyldigt afledt retsgrundlag, som ikke er omhandlet i EUF-traktaten.

2. Hovedspørgsmålene bag nærværende sager

29. I nærværende sager anmodes Domstolen om at afgøre spørgsmål, der uden tvivl har forfatningsmæssig betydning. Spørgsmålene vedrører Unionens institutionelle system og princippet om institutionel ligevægt, som er en hjørnesten i Unionens forfatningsmæssige arkitektur¹³. Mere specifikt rejser de omhandlede sager et nyt institutionelt spørgsmål, der kan henføres til de komplekse forhold i forbindelse med »lissaboniseringen« af den gamle mellemstatslige tredje søjle, der omfattede politisamarbejde og retligt samarbejde.

30. I modsætning til Schengen-reglerne, som blev integreret i Unionens juridiske og institutionelle ramme uden særlige overgangsbestemmelser¹⁴, var det hensigten, at »lissaboniseringen« af den tredje søjle ti år senere skulle ske mere gradvist. Det ses tydeligt af det forhold, at EUF-traktaten nu indeholder specifikke overgangsbestemmelser for retsakter, der er vedtaget under den tredje søjle. Artikel 9 i protokol nr. 36 fastlægger en af disse regler.

31. Nøglen til at afgøre nærværende sager ligger i at fastlægge rækkevidden af artikel 9 i protokol nr. 36. Parlamentets søgsmål står og falder således med fortolkningen af den bestemmelse. Parlamentet har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, ikke kan anvendes som retsgrundlag for de anfægtede afgørelser uden støtte i artikel 34, stk. 2, litra c), EU. Efter dets opfattelse skulle TEUF-rammen finde anvendelse, og der var dermed kun to muligheder for at træffe disse afgørelser på lovlig vis.

32. Ifølge den første mulighed burde de anfægtede afgørelser, hvis det vurderes, at de omhandler et væsentligt element inden for det pågældende område, være blevet truffet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure i overensstemmelse med artikel 83, stk. 1, TEUF for så vidt angår de omhandlede gennemførelsesafgørelser, og i overensstemmelse med artikel 87 TEUF og 88 TEUF for så vidt angår

12 — Årsagen til denne forvirring kan spores tilbage til Rådets svarskrift i sag C-317/13. Rådet fortolkede de argumenter, som Parlamentet fremsatte i sin anmodning vedrørende disse bestemmelser, som et anbringende om retsstridighed som omhandlet i artikel 277 TEUF. Parlamentet forsøgte imidlertid ikke at afklare dette spørgsmål i sin duplik eller sine andre skriftlige indlæg. Tværtimod bidrog Parlamentet for Domstolen yderligere til misforståelsen ved udførligt at forklare navnlig begrundelsen for, at Parlamentet burde have mulighed for at anfægte lovligheden af afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsen (herefter »grundafgørelserne«).

13 — For en oversigt over udviklingen af det forfatningsmæssige princip om institutionel ligevægt i Unionens retssystem henvises der til J.-P. Jacqué, »The Principle of Institutional Balance«, 41(2004) Common Market Law Review, s. 383-391. Jf. også D. Curtin, »EU Constitution as Architecture – Separation of Powers in the Twenty-First Century«, i J.-H. Reestman, A. Schrauwen, M. van Montfrans og J. Jans, *De Regels en het spel Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijsbouts*, TMC Asser Press, Haag, 2011, s. 123-133, og 126 ff. Jf. dom Meroni mod High Authority (9/56, EU:C:1958:7) for en tidlig diskussion af princippet i retspraksis.

14 — Dette skete efter undertegnelsen af Amsterdamtraktaten den 1.5.1999. I denne forbindelse skulle Rådet opstille en liste over de elementer af Schengen-foranstaltningerne, der udgør reglerne, og anføre det tilsvarende retsgrundlag for hvert af disse elementer i traktaterne (EF-traktaten eller EU-traktaten). Dette blev gennemført ved Rådets afgørelse 1999/435/EF af 20.5.1999 om definition af Schengen-reglerne med henblik på, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, at fastsætte retsgrundlaget for de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengen-reglerne (EFT L 176, s. 1) og Rådets afgørelse 1999/436/EF af 20.5.1999 om fastsættelse, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, af retsgrundlaget for hver af de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengen-reglerne (EFT L 176, s. 17).

afgørelse 2013/392. Ifølge den anden mulighed burde grundafgørelserne, hvis det vurderes, at de anfægtede afgørelser omhandler ikke væsentlige elementer, have været ændret (i overensstemmelse med de procedurer, der er fastlagt ved ovennævnte bestemmelser i EUF-traktaten), således at det blev angivet, om en delegeret retsakt eller gennemførelsesretsakt i overensstemmelse med artikel 290 TEUF og 291 TEUF¹⁵ burde have været anvendt i forbindelse med, at de anfægtede afgørelser blev truffet. Uanset om den første eller anden mulighed blev anvendt, skulle Parlamentet have været inddraget som medlovgiver.

33. Rådet har derimod anført, at det i medfør af artikel 9 i protokol nr. 36 netop har beføjelse til fortsat at vedtage (gennemførelses)foranstaltninger på grundlag af retsakter, som artikel 9 i protokol nr. 36 finder anvendelse på, og at det har beføjelse hertil, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret.

34. På dette punkt er der behov for en vigtig afklaring. Parlamentet synes dermed at gøre gældende, at de anfægtede afgørelser i virkeligheden ikke er gennemførelsesforanstaltninger, da afgørelserne kan anses for at omhandle væsentlige elementer inden for det regulerede område¹⁶. Af de grunde, der er anført i præmis 52-55 nedenfor, deler jeg ikke dette synspunkt.

35. Domstolens sondring i sin praksis mellem væsentlige og ikke væsentlige elementer¹⁷ er imidlertid ikke relevant i forbindelse med nærværende sager. Det skyldes, at den generelle TEUF-ramme – som resultat af den foreslåede fortolkning af artikel 9 i protokol nr. 36, som er forklaret nedenfor – ikke finder anvendelse på de anfægtede afgørelser. Der er derfor ikke behov for at undersøge de to ovenfor beskrevne muligheder.

36. Jeg vil derfor undersøge de spørgsmål, der rejses ved nærværende sager, ved først at undersøge artikel 9 i protokol nr. 36 i detaljer. Med udgangspunkt i den foreslåede fortolkning af artikel 9 i protokol nr. 36 vil jeg derefter kort vurdere parternes argumenter i de tre sager. Som jeg vil forsøge at illustrere, bør behovet for at sikre en gnidningsfri og velordnet overgang til den nye institutionelle ramme være udgangspunktet for fortolkningen af artikel 9 i protokol nr. 36.

B – Betydningen af artikel 9 i protokol nr. 36

1. Snæver eller bred fortolkning?

37. Som allerede nævnt fastlægger artikel 9 i protokol nr. 36 overgangsbestemmelserne for retsakter vedtaget på grundlag af afsnit V og VI i traktaten om Den Europæiske Union inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse. I overensstemmelse med denne bestemmelse opretholdes retsvirkningerne af disse retsakter, så længe de ikke er ophævet, annulleret eller ændret i medfør af traktaterne. Parterne er enige om, at artikel 9 finder anvendelse på grundafgørelserne. Her hører enigheden imidlertid op.

38. Parlamentet fastholder, at artikel 9 i protokol nr. 36 ikke har betydning for lovligheden af retsakter, som eksempelvis de anfægtede afgørelser, der er truffet efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Efter Parlamentets opfattelse skal det relevante retsgrundlag for at træffe sådanne afgørelser fastlægges ved henvisning til de generelle regler, der er fastlagt i EUF-traktaten.

15 — I henhold til den anden mulighed burde grundafgørelserne endvidere være blevet ændret ved at indsætte en bestemmelse om anvendelse af kontrollforanstaltninger i forhold til nye psykoaktive stoffer i afgørelse 2005/387, eller, for så vidt angår VIS-afgørelsen, om den dato, fra hvilken denne afgørelse skulle træde i kraft.

16 — Selv om Parlamentet i retsmødet ofte henviste til de anfægtede afgørelser som gennemførelsesforanstaltninger.

17 — For denne sondring i retspraksis henvises der eksempelvis til dom Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 64-66). Følgelig kan vedtagelsen af regler, der omhandler væsentlige elementer, ikke delegeres. For tidligere henvisninger til dette princip henvises der til domme Parlamentet mod Kommissionen (C-156/93, EU:C:1995:238, præmis 18 og den deri nævnte praksis), Parlamentet mod Rådet (C-303/94, EU:C:1996:238, præmis 23), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, præmis 34) og Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 45).

39. Parlamentet har således et restriktivt syn (selv om det selv hævder det modsatte) på fortolkningen af artikel 9 i protokol nr. 36, fordi Parlamentet fastholder, at bestemmelsen som en undtagelse til den generelle regel burde fortolkes snævert. Parlamentet har nærmere anført, at artikel 9 i protokol nr. 36 alene har til formål at sikre, at retsakter, der er vedtaget under den tidligere tredje søjle, på trods af Lissabontraktatens ikrafttrædelse, ikke automatisk ophæves. Sådanne retsakter (eksempelvis rammeafgørelser) er fortsat bindende for medlemsstaterne for så vidt angår de mål, der skal opnås, uden at have direkte virkning. Parlamentet afviser ikke desto mindre tanken om, at bestemmelser, der er fastlagt i retsakter, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 9, der giver Rådet gennemførelsesbeføjelser (som det er tilfældet med artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2), fortsat finder anvendelse i det nye forfatningsmæssige landskab.

40. Rådet har derimod anlagt en bredere fortolkning af artikel 9 i protokol nr. 36. Det har anført, at alle bestemmelser, der er fastlagt i retsakter, som falder inden for artikel 9's rækkevidde, bevarer deres retsvirkninger, herunder vedrørende vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltninger.

41. Det skal indrømmes, at artikel 9 i protokol nr. 36 langt fra er utvetydig. Der er faktisk intet, der fra starten definitivt udelukker den restriktive fortolkning, som Parlamentet foreslår, eller den bredere fortolkning, som Rådet er tilhænger af. Begge kan til en vis grad forsvares. Parlamentets fortolkning ville sikre en hurtig overgang til det nye system, men den ville efter min mening have u hensigtsmæssige konsekvenser.

2. Gnidningsfri overgang til den nye retlige ramme

42. Artikel 9 i protokol nr. 36 skal efter min mening læses i lyset af dens sammenhæng og mere specifikt med udgangspunkt i dens overordnede formål. Overgangsbestemmelser kan naturligvis have en række forskellige mål, men de har generelt til formål at sikre en velordnet og sammenhængende overgang til et nyt system¹⁸. I forbindelse med nærværende sag skal artikel 9 i protokol nr. 36 efter min mening ses som et værktøj, der har til formål at sikre en gnidningsfri overgang fra ét system til et andet.

43. Selv om nye regler uden tvivl medfører betydelige ændringer for ethvert retssystem, viser selve eksistensen af overgangsbestemmelser i den nærværende situation efter min opfattelse, at Lissabontraktatens ophavsmænd ikke var ubekendte med de vanskeligheder, der kan opstå i tilpasningsprocessen. Dette illustreres tydeligt af erklæring nr. 50, der er knyttet til traktaterne som bilag¹⁹. I denne erklæring opfordres institutionerne til at *bestræbe sig på* i de relevante tilfælde og *så vidt muligt* inden for fristen på fem år i artikel 10, stk. 3, i protokol nr. 36 at vedtage retsakter, der ændrer eller erstatter retsakter vedtaget under den tredje søjle²⁰.

44. Erklæringen opfordrer derfor tydeligvis lovgiveren til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at tilpasse foranstaltninger iværksat under den tidligere tredje søjle til den nye retlige ramme. Efter min opfattelse angiver denne erklæring, når den læses sammen med artikel 9 i protokol nr. 36, som opretholder retsvirkningerne af retsakter vedtaget under den tredje søjle (uden angivelse af en

18 — I forbindelse med nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union har anvendelsen af overgangsforanstaltninger over for disse stater resulteret i en omfattende retspraksis. I den situation er det overordnede formål med overgangsforanstaltningerne at lette overgangen fra det eksisterende system i de nye medlemsstater til det system, der følger af anvendelsen af EU-retten. Jf. eksempelvis domme Danisco Sugar (C-27/96, EU:C:1997:563), Weidacher (C-179/00, EU:C:2002:18), Parlamentet mod Rådet (C-413/04, EU:C:2006:741) og Polen mod Kommissionen (C-336/09 P, EU:C:2012:386).

19 — Erklæring ad artikel 10 i protokol nr. 36 knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten, undertegnet den 13.12.2007.

20 — Artikel 10 vedrører EU-institutionernes respektive beføjelser i forhold til retsakter vedtaget under den tredje søjle. I artikel 10, stk. 1, anføres det bl.a., at Domstolens beføjelser, for så vidt angår retsakter vedtaget under den tredje søjle, forbliver de samme som på datoen for Lissabontraktatens ikrafttrædelse. I henhold til artikel 10, stk. 2, ophører overgangsbestemmelserne vedrørende Domstolens kompetence, når en sådan retsakt ændres. Endelig fastlægger artikel 10, stk. 3 en frist for anvendelsen af overgangsforanstaltningerne i stk. 1. Overgangsforanstaltningerne ophører med at have virkning fem år efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse, dvs. den 1.12.2014.

tidsfrist), at artikel 9 i protokol nr. 36 har til formål så hurtigt som muligt at sikre en overgang fra det gamle mellemstatslige system til den generelle EU-ramme, samtidig med at lovgivningsprocessens begrænsninger og specifikke karakteristika anerkendes. Hvis Lissabontraktatens ophavsmænd havde ønsket at sikre, at overgangsprocessen blev afsluttet inden for et bestemt tidsrum, ville de uden tvivl have anført tidsfristen for dette i artikel 9 (ligesom i eksempelvis artikel 10).

45. For at fortolke artikel 9 i protokol nr. 36 korrekt er det efter min opfattelse nødvendigt også at tage omstændighederne bag lissaboniseringen af den tredje søjle og integrationen af politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager i den bredere EU-ramme i betragtning. Overgangsregler er muligvis endnu vigtigere, når der er tale om ændringer af den forfatningsmæssige arkitektur. I denne sammenhæng har overgangsforanstaltninger, som eksempelvis foranstaltningerne i protokol nr. 36, til formål at sikre en gnidningsfri overgang til det nye system (og sikre en vis grad af kontinuitet). Jeg mener således, at det bagvedliggende rationale for en bestemmelse som artikel 9 er at undgå unødvendige afbrydelser i anvendelsen af retsakter, der er vedtaget inden for en ramme, som ikke længere findes.

46. Artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 giver mere specifikt Rådet kompetence til at underkaste nye psykoaktive stoffer kontrolforanstaltninger. VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, tillægger Rådet kompetence til at fastlægge den dato, fra hvilken VIS-afgørelsen får virkning. Begge bestemmelser tillægger dermed Rådet (gennemførelses)beføjelser. Da grundafgørelserne blev vedtaget, var denne bemyndigelse – hvilket begge parter er enig om – baseret på artikel 34, stk. 2, litra c), EU. Det er naturligvis muligt – men det ville være ulogisk – at gøre gældende, sådan som Parlamentet har gjort det, at begrebet »retsvirkninger«²¹ i artikel 9 i protokol nr. 36 kun henviser til nogle, men ikke alle de retsvirkninger, der følger af de berørte retsakter. Ifølge denne fortolkning ville begrebet »retsvirkninger« ikke dække virkninger vedrørende muligheden for at vedtage de gennemførelsesforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at retsakter, der er vedtaget under den tidligere tredje søjle, fortsat har virkning eller, som det er tilfældet i forbindelse med VIS-afgørelsen, muliggør deres anvendelse.

47. Det skal påpeges, at der i artikel 9 ikke sondres mellem forskellige typer retsvirkninger. I denne sammenhæng finder jeg også Rådets argument mest overbevisende. Hvis den restriktive (og til en vis grad selektive) fortolkning af artikel 9 i protokol nr. 36, som Parlamentet foreslår, blev antaget, ville det lamme en række retsakter, der er vedtaget før Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som kræver løbende ajourføring, hvis de skal opfylde deres formål. Dette ville navnlig være tilfældet, hvis retsvirkningen af artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 automatisk ophørte efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Den dato, fra hvilken VIS-afgørelsen har virkning, ville også blive betydeligt forsinket.

48. Det skal ligeledes påpeges, at lovgiver kun har begrænsede muligheder med hensyn til iværksættelse af ny lovgivning (eller ændring af eksisterende retsakter). Beslutningen om at ændre retsakter, der er vedtaget på grundlag af den gamle tredje søjle, er en politisk beslutning, og sådan bør det fortsat være. En restriktiv fortolkning af artikel 9 i protokol nr. 36 ville i den henseende belaste lovgivningsproceduren unødigt og begrænse lovgiverens valgmuligheder med hensyn til, hvilke forslag denne ønsker at fremme. Det ville ganske enkelt resultere i et spild af ressourcer²².

21 — I en anden sammenhæng har Domstolen også fortolket begrebet »retsakter, der har retsvirkninger« bredt til at omfatte anbefalinger, der er vedtaget af en international organisation. Jf. dom Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:2258, præmis 56 ff.).

22 — Dette synspunkt støttes af erklæring nr. 50, da den opfordrer institutionerne til så vidt muligt at tilpasse foranstaltninger under den tidligere tredje søjle til den nye ramme inden for overgangsperioden på fem år i artikel 10, stk. 1, i protokol nr. 36.

49. Princippet om institutionel ligevægt er bestemt ofte blevet anvendt til at styrke Parlamentets (oprindeligt kun rådgivende) rolle i forbindelse med lovgivningsprocessen²³. Det siger imidlertid sig selv, at dette princip ikke kan fortolkes således, at det uden videre giver Parlamentet flere beføjelser på bekostning af de øvrige institutioner²⁴. Grundlæggende skal dette princip anvendes på en sådan måde, at det sikrer, at fordelingen af beføjelser mellem institutionerne, som den er fastlagt i traktaten (og i dette tilfælde i artikel 9 i protokol nr. 36), overholdes.

50. Det er dog vanskeligt ikke at støtte idéen om at styrke Parlamentets inddragelse i vedtagelsen af retsakter vedrørende den tidligere tredje søjle. Dette er netop i overensstemmelse med det mere generelle formål med lissaboniseringsprocessen, som søger at styrke den demokratiske ansvarlighed på dette område²⁵.

51. Så længe den omhandlede retsakt ikke er ophævet, annulleret eller ændret, finder artikel 9 i protokol nr. 36 fortsat anvendelse som en *lex specialis* i forhold til EUF-traktatens generelle regler. Det samme gælder bemyndigelsen af Rådet til at træffe afgørelser på grundlag af disse retsakter.

3. Hvad udgør en ændring?

52. Det kan naturligvis gøres gældende (som Parlamentet gør undervejs og uden at uddybe det nærmere), at de anfægtede afgørelser – og navnlig afgørelse 2013/392 – udgør ændringer af grundafgørelser. Hvis dette er korrekt, ville det indebære, at EUF-traktatens generelle regler skulle anvendes.

53. Dette synspunkt forudsætter en særdeles generøs opfattelse af, hvad en ændring er. Det ville i væsentlighed betyde, at enhver (gennemførelses)foranstaltning – hvis lovlighed er baseret på en retsakt vedtaget under den tidligere tredje søjle, og som artikel 9 umiddelbart finder anvendelse på – der vedtages efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse, kan opfattes som en ændring af den pågældende grundlæggende retsakt²⁶.

54. For så vidt angår de omhandlede gennemførelsesafgørelser har disse afgørelser efter min mening ikke nogen indvirkning på de politiske valg i forbindelse med indførelsen af et system til udveksling af oplysninger om og risikovurdering af nye psykoaktive stoffer som fastlagt ved afgørelse 2005/387. Disse afgørelser sikrer snarere, at afgørelse 2005/387 anvendes effektivt i forbindelse med nye stoffer. Selv om de omhandlede gennemførelsesafgørelser udvider anvendelsen af afgørelse 2005/387 til nye stoffer, ændrer de ikke på nogen måde det system, der oprettes ved afgørelsen.

55. Med hensyn til afgørelse 2013/392 vil jeg dernæst bemærke, at fastlæggelsen af anvendelsesdatoen for VIS-afgørelsen ikke påvirker VIS-afgørelsens væsentlige indhold eller faktiske ikrafttræden. VIS-afgørelsen trådte i kraft allerede i 2008 som en del af en pakke af foranstaltninger, der også omfatter VIS-forordningen. I denne henseende udgør fastlæggelsen af en anvendelsesdato, i modsætning til ikrafttrædelsesdatoen, blot en gennemførelsesforanstaltning, der har til formål at sikre afgørelsens fulde anvendelse i Den Europæiske Union.

23 — Jf. eksempelvis domme *Roquette Frères mod Rådet* (138/79, EU:C:1980:249) og *Parlamentet mod Rådet* (C-70/88, EU:C:1990:217) for vigtige eksempler på denne tendens.

24 — Jf. i denne forbindelse dom *Wybot* (149/85, EU:C:1986:310, præmis 23).

25 — Jf. mere generelt dom *Parlamentet mod Rådet* (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis). Ikke alle deler dette positive syn på ansvarlighed. Jf. fra et kritisk synspunkt *Charlemagne*, »The will to power: The European Parliament would like you to know that it matters«, *The Economist*, 4.10.2014: »Væbnet med det umiddelbart tiltalende argument om, at det er den eneste europæiske institution, der er direkte ansvarlig over for vælgerne, er Parlamentet blevet tildelt flere beføjelser gennem de seneste årtier. Som et barn, der får slik, kræver det blot mere for hvert stykke, det får.«

26 — Jeg er dog enig i, at selv en mindre ændring (såfremt den rent faktisk udgør en ændring) er nok til at udløse anvendelsen af de nye regler. Med hensyn til fraværet af en *de minimis*-regel i denne sammenhæng og problemerne vedrørende kriterierne for at fastlægge, hvad der udgør en ændring, henvises der til S. Peers, »Finally »Fit for Purpose«? The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order«, i P. Eeckhout, og T. Tridimas, (red.), 27(2008) *Yearbook of European Law*, s. 47-64, navnlig s. 55 ff.

56. På baggrund af disse observationer vil jeg nu vurdere de argumenter, som parterne har fremsat vedrørende retsgrundlagene for de anfægtede afgørelser.

C – Retsgrundlagene for de anfægtede afgørelser

57. Lidt usædvanligt er parterne ikke kun uenige om gyldigheden af de anvendte retsgrundlag, men også om de faktiske retsgrundlag for de anfægtede afgørelser. Inden gyldigheden af retsgrundlagene for de anfægtede afgørelser kan vurderes, skal det derfor først fastlægges, på hvilket grundlag de anfægtede afgørelser rent faktisk blev truffet.

58. Principalt har Parlamentet gjort gældende, at retsgrundlaget for de anfægtede afgørelser faktisk er den ophævede artikel 34, stk. 2, litra c), EU. Selv om Rådet er uenigt i denne påstand, er begge parter enige om, at artikel 34, stk. 2, litra c), EU ikke kan udgøre et gyldigt retsgrundlag for de anfægtede afgørelser, fordi den blev ophævet, da Lissabontraktaten trådte i kraft, jf. Lissabontraktatens artikel 1, nr. 51). Inden for den nuværende forfatningsmæssige ramme findes der ingen overgangsforanstaltning, som har til formål at opretholde virkningerne af den ophævede bestemmelse i en overgangsperiode. Parterne drager dog overraskende forskellige konklusioner af denne kendsgerning.

59. Det bemærkes for det første, at Domstolen systematisk undersøger *gyldigheden* af retsgrundlaget for en retsakt ved at henvise til *de elementer, der kan udledes af den pågældende retsakt*. Med hensyn til forpligtelsen til tydeligt at angive retsgrundlaget for en EU-foranstaltning har Domstolen anerkendt, at manglende henvisning til en konkret bestemmelse i traktaten ikke udgør en væsentlig mangel, såfremt hjemmelen for en retsakt kan fastlægges på grundlag af andre dele af retsaktens²⁷.

60. Hverken artikel 34, stk. 2, litra c), EU eller for den sags skyld den tidligere EU-traktat nævnes i *de anfægtede afgørelser* (hvilket er et andet spørgsmål end spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse er nævnt i *grundafgørelserne*, og hvilken betydning det kan have for lovligheden af disse afgørelser)²⁸. De anfægtede afgørelser henviser alene til de relevante bestemmelser i basisafgørelserne (artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2) og EUF-traktaten som helhed.

61. På baggrund af Domstolens tilgang beskrevet ovenfor til vurdering af gyldigheden af retsgrundlaget for en retsakt og i betragtning af, at de anfægtede afgørelser blot henviser til de relevante bestemmelser i grundafgørelserne og EUF-traktaten, kan jeg ikke se, hvorfor artikel 34, stk. 2, litra c), EU skulle være relevant her. Denne bestemmelse gav *før Lissabontraktatens ikrafttrædelse* blot Rådet beføjelse til at træffe foranstaltninger, som kan sikre gennemførelsen af afgørelser, der er vedtaget på grundlag af samme bestemmelse, i hele Den Europæiske Union. Artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 henviser ganske vist til den bestemmelse (mens VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, ikke gør det). Efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse har denne henvisning (eller manglen herpå) imidlertid ingen juridisk betydning i forhold til nærværende vurdering. Eftersom alle tre anfægtede afgørelser blev vedtaget *efter* Lissabontraktatens ikrafttrædelse, mener jeg, at EUF-traktaten udgør den eneste relevante ramme for at vurdere deres lovlighed (og Rådets kompetence til at vedtage dem).

62. I denne henseende er der ingen tvivl om, hvilket retsgrundlag der rent faktisk blev benyttet ved vedtagelsen af de anfægtede afgørelser: Som anført i betragtningerne til hver afgørelse blev de pågældende gennemførelsesafgørelser truffet på grundlag af artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og EUF-traktaten, og afgørelse 2013/392 blev truffet på grundlag af VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, og EUF-traktaten.

27 — Jf. dom Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). En udtrykkelig henvisning kræves imidlertid af Domstolen, når Domstolen og de personer, der berøres af retsaktens, ellers vil svæve i uvished med hensyn til den konkrete hjemmel.

28 — Som nævnt ovenfor har parterne drøftet dette spørgsmål i deres skriftlige indlæg, selv om det senere under retsmødet viste sig, at Parlamentet ikke havde haft til hensigt at anfægte lovligheden af grundafgørelserne eller dele heraf.

63. Jeg vil her se på Parlamentets argument om, at henvisningen til EUF-traktaten (som helhed) under alle omstændigheder er for generel til at udgøre et tilstrækkeligt retsgrundlag. Denne vage henvisning ville være en kilde til retsusikkerhed.

64. Generelt ville en upræcis henvisning til traktaten, som den omhandlede henvisning, få mig til at konkludere, at de anfægtede afgørelser skulle annulleres. Det er bestemt vanskeligt at forene manglende entydig angivelse af det anvendte retsgrundlag – som Domstolen principielt kræver – med princippet om kompetencetildeling²⁹. I nærværende sager er jeg dog uenig med Parlamentet. Bortset fra artikel 9 i protokol nr. 36 er ingen anden bestemmelse i EUF-traktaten relevant i denne sammenhæng.

65. Selv om Rådet bestemt kunne have indsat en henvisning til artikel 9 i protokol nr. 36, er anvendeligheden af en sådan henvisning tvivlsom, eftersom en væsentlig regel, der kunne have været anvendt som retsgrundlag, ikke fastlægges ved denne overgangsbestemmelse. Den opretholder blot retsvirkningerne af afledte retsakter, der er vedtaget under den tidligere tredje søjle, indtil disse retsakter ophæves, annulleres eller ændres. I dette særlige tilfælde er det netop på grund af de »afledte« retsgrundlag – dvs. artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2 – som understøtter den generelle henvisning til EUF-traktaten, at den generelle henvisning til traktaten kan godtages.

66. Som nævnt ovenfor er hverken afgørelse 2005/387 eller VIS-afgørelsen blevet ændret indtil nu. De anfægtede afgørelses udtrykkelige henvisninger til henholdsvis artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, og deres henvisning til EUF-traktaten generelt udgør derfor efter min opfattelse en tilstrækkelig angivelse af retsgrundlaget for de anfægtede afgørelser.

67. På grundlag af denne konklusion er den fortolkning af artikel 9 i protokol nr. 36, der er anvendt ovenfor, afgørende for at fastlægge, om Rådet lovligt kunne vedtage de anfægtede afgørelser på dette grundlag.

68. På baggrund af den fortolkning, der foreslås i punkt 51 ovenfor, kan jeg ikke godtage det synspunkt, som Parlamentet har fremsat med hensyn til ugyldigheden af retsgrundlagene for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. I lyset af min overbevisning om, at behovet for at sikre en gnidningsfri overgang bør være udgangspunktet for fortolkningen af artikel 9 i protokol nr. 36, skal denne bestemmelse forstås således, at *alle* retsvirkninger af bestemmelser i retsakter, der vedtages inden for dens anvendelsesområde, opretholdes. Så længe grundafgørelserne ikke er blevet ændret, opretholdes retsvirkningerne af den kompetence, der tildeles Rådet med henblik på vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger, fuldt ud. Sagt på en anden måde skal grundafgørelserne ændres, hvis de generelle EU-regler skal i spil. Beføjelsen til at foreslå ændring – eller ophævelse eller erstatning – af disse retsakter ligger imidlertid stadig hos Kommissionen. Som allerede forklaret udgør de anfægtede afgørelser efter min overbevisning ikke ændringer af grundafgørelserne som omhandlet i artikel 9 i protokol nr. 36.

69. Jeg konkluderer derfor, at de anfægtede afgørelser blev vedtaget på et korrekt retsgrundlag.

70. Denne konklusion alene er nok til at forkaste Parlamentets søgsmål i disse sager som ugrundede. Af hensyn til udførligheden vil jeg dog fremsætte følgende bemærkninger vedrørende to spørgsmål, der har været genstand for omfattende drøftelser mellem parterne i forbindelse med denne sag: anvendelsen af et afledt retsgrundlag og det forhold, at Parlamentet ikke blev hørt.

29 — Jf. dom Kommissionen mod Rådet (EU:C:2009:590, præmis 56 ff.). Jf. eksempelvis dom Parlamentet mod Kommissionen (C-403/05, EU:C:2007:624, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis med hensyn til princippet om kompetencetildeling). Jf. også nylig udtalelse 1/13 (EU:C:2014:2303, præmis 74).

D – *Yderligere spørgsmål: anvendelse af et afledt retsgrundlag og høring af Parlamentet*

71. Under sagen har Parlamentet gentagne gange beklaget, at det ikke har deltaget i beslutningsproceduren, som det burde i henhold til den ordning, der var gældende inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og i henhold til den generelle TEUF-ramme. Under retsmødet blev det dog klart, at Parlamentet ikke som sådan havde tilstræbt at blive hørt i løbet af den procedure, der førte til, at de anfægtede afgørelser blev truffet. Argumentet vedrørende manglende høring blev alene fremsat for at påvise, at den beslutningsprocedure, som Rådet fulgte i forbindelse med de anfægtede afgørelser, adskiller sig fra den, der var gældende før Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som ifølge Parlamentet burde have været fulgt, for at den generelle TEUF-ramme kunne anvendes korrekt³⁰.

72. På dette stadium vil jeg kort minde om, at artikel 34, stk. 2, litra c), og artikel 39 EU blev ophævet ved Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Som begge parter har anført, har disse bestemmelser derfor ikke længere retsvirkning og kan ikke anvendes som udgangspunkt til at fastlægge den relevante procedure for vedtagelsen af de anfægtede afgørelser. Det kan derfor – og navnlig i lyset af princippet om tempus regit actum – næppe gøres gældende, at en forpligtelse til at høre Parlamentet fortsat ville være gældende i medfør af artikel 39 EU³¹. Så meget står klart. Der er alligevel betydelig uenighed med hensyn til, om ophævelsen af den tidligere EU-traktat betyder, at artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, nu udgør ugyldige afledte retsgrundlag³², navnlig eftersom disse bestemmelser ikke kræver høring af Parlamentet³³.

73. Som allerede nævnt flere gange ovenfor, har ophævelsen af artikel 34, stk. 2, litra c), EU ingen betydning for tildelingen af kompetencer i henhold til artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2. Dette skyldes artikel 9 i protokol nr. 36. Den bestemmelse opretholder virkningen af disse bestemmelser om kompetencetildeling på trods af ophævelsen af den forfatningsmæssige ramme, hvori afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsen blev vedtaget.

74. Selv om det kan forekomme indlysende, skal det påpeges, at denne ramme blev ophævet ved traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Artikel 9 i protokol nr. 36 udgør imidlertid en integrerende del af denne traktat og derfor af den nye forfatningsmæssige ramme³⁴. Det er den bestemmelse i den primære ret, der tillader den fortsatte anvendelse af de gennemførelsesbeføjelser, som blev tildelt Rådet inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som i overgangsperioden opretholder retsvirkningerne af tidligere tildelinger af gennemførelsesbeføjelser. I medfør af eksistensen af artikel 9 afviger artikel 8, stk. 3, i afgørelse 2005/387 og VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, på ingen måde fra de regler, der er fastsat ved EUF-traktaten, på en sådan måde, at de udgør ugyldige afledte retsgrundlag.

75. Det kan naturligvis hævdes, at den høringsforpligtelse, der var gældende inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse ifølge artikel 39 EU, ikke ophører, blot fordi den forfatningsmæssige ramme ændres. Denne forpligtelses overlevelse ville være i overensstemmelse med lissaboniseringsprocessens formål, nemlig at styrke Parlamentets inddragelse på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager.

30 — Jf. punkt 32 ovenfor.

31 — Rådet bemærker – uden på dette punkt at blive modsagt af Parlamentet – at en afgørelse svarende til de omhandlede gennemførelsesafgørelser inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse kun blev truffet efter høring af Parlamentet i overensstemmelse med artikel 39 EU.

32 — Jf. dom Parlamentet mod Rådet (EU:C:2008:257, præmis 54-57). Domstolen afviste derfor klart muligheden for at anvende retsgrundlag, der ændrer de procedurer, der er fastlagt ved traktaterne.

33 — Med hensyn til artikel 18, stk. 2, i VIS-afgørelsen hævder Parlamentet videre, at den manglende udtrykkelige angivelse af en afstemningsregel i den pågældende bestemmelse udgør en ændring af den beslutningsprocedure, der er fastlagt ved traktaterne [i denne forbindelse som fastlagt ved artikel 34, stk. 2, litra c), EU].

34 — Jf. artikel 51 TEU.

76. Jeg mener dog, at der skal lægges særlig vægt på artikel 9 i protokol nr. 36, som blot opretholder retsvirkningerne af eksisterende afledte retsakter, der er vedtaget på grundlag af den tidligere tredje søjle. I betragtning af den manglende omtale af denne bestemmelse i den primære ret, men også af EUF-traktaten generelt, for så vidt angår forpligtelsen til at høre Parlamentet om gennemførelsesforanstaltninger, der er vedtaget på grundlag af tidligere tildelte kompetencer, er det efter min vurdering ikke korrekt at udlede en sådan forpligtelse af den gældende traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Dette underbygges af det forhold, at både artikel 34, stk. 2, litra c), og artikel 39 EU er blevet ophævet i henhold til Lissabontraktatens artikel 1, nr. 51)³⁵. Gennemførelsesafgørelser, der både er truffet på grundlag af retsakter, der er omfattet af tredje søjle- og på grundlag af artikel 9 i protokol nr. 36, er i overgangsperioden en særlig type foranstaltning, der ikke kræver inddragelse af Parlamentet for at blive vedtaget.

77. Jeg konkluderer derfor, at de tre søgsmål, som Parlamentet har anlagt i de forenede sager C-317/13 og C-679/13 og sag C-540/13, bør forkastes som ugrundede. Det er derfor ikke nødvendigt at behandle de to parter anmodning vedrørende behovet for at opretholde virkningerne af de anfægtede afgørelser, indtil de er erstattet af nye retsakter.

E – Omkostninger

78. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Parlamentet har tabt alle tre sager, og Rådet har nedlagt påstand om, at det tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

79. I medfør af procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer de medlemsstater og institutioner, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. Republikken Østrig bør derfor bære sine egne omkostninger i de forenede sager C-317/13 og C-679/13.

IV – Forslag til afgørelse

80. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- De tre søgsmål, som Europa-Parlamentet har anlagt ved de forenede sager C-317/13 og C-679/13 og sag C-540/13, forkastes som ugrundede.
- Parlamentet betaler sagens omkostninger.
- Republikken Østrig bærer sine egne omkostninger.«

35 — Det samme gælder for spørgsmålet om afstemningsregler (eller manglen herpå) i VIS-afgørelsens artikel 18, stk. 2, og den påståede afsmi-ning af afstemningsreglerne i artikel 34 EU. Så længe den kompetencetildeling, der er omhandlet i den afledte bestemmelse, er gældende i medfør af artikel 9 i protokol nr. 36, er den relevante afstemningsregel, som Rådet også har anført, den regel, der henvises til i artikel 16, stk. 3, TEU. I overensstemmelse med denne bestemmelse træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Det skal ligeledes bemærkes, at afstemninger ved kvalificeret flertal er underlagt særlige overgangsbestemmelser. Disse regler, som Rådet anvendte i forbindelse med afgørelse 2013/392, er fastlagt i protokol nr. 36.