



Samling af Afgørelser

Sag C-363/14

**Europa-Parlamentet
mod
Rådet for Den Europæiske Union**

»Annullationssøgsmål — politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager — Europol — listen over de tredjelande og organisationer, hvormed Europol skal indgå aftaler — fastlæggelse af retsgrundlaget — retlig ramme, der finder anvendelse efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten — overgangsbestemmelser — afledt retsgrundlag — sondring mellem lovgivningsmæssige retsakter og gennemførelsesforanstaltninger — høring af Parlamentet — på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen«

Sammendrag – Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 10. september 2015

1. *Politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager — Den Europæiske Politienhed (Europol) — oprettelse af forbindelser med tredjelande — afgørelse 2014/269 om ændring af listen over de lande og organisationer, som kan indgå aftaler med Europol — hjemmel — ophævelse af artikel 34 EU — ingen betydning for lovligheden af afgørelse 2014/269*

[Art. 34 EU, Rådets afgørelse 2009/371, art. 26, stk. 1, litra a), afgørelse 2009/934, art. 5 og 6 og afgørelse 2009/935 og 2014/269]

2. *Institutionernes retsakter — valg af hjemmel — valg, der skal begrundes i objektive forhold, som gør det muligt at foretage domstolsprøvelse*

(Art. 5 TEU)

3. *Institutionernes retsakter — procedure for udarbejdelse — traktatbestemmelser — tvingende karakter — en institution har mulighed for at indføre afledte retsgrundlag — foreligger ikke*

(Art. 13, stk. 2, TEU)

4. *Institutionernes retsakter — grundlæggende retsforskrift og gennemførelsesforskrift — gennemførelsesforskrift, der hverken kan ændre eller supplere væsentlige elementer i den grundlæggende retsforskrift — kvalifikation af væsentlige elementer — hensyntagen til det pågældende områdes kendetegn og særtræk — ændring af listen over de lande og organisationer, som kan indgå aftaler med Den Europæiske Politienhed (Europol), ved en gennemførelsesretsakt — lovlig — ændring, der ikke udgør et væsentligt element af den grundlæggende retsforskrift*

(Art. 290 TEUF, Rådets afgørelse 2009/371, art. 23 og afgørelse 2009/934, art. 5, stk. 4)

5. *Annulationsøgsmål — den anfægtede retsakt — vurdering af lovligheden på grundlag af de oplysninger, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af retsakten*

(Art. 263 TEUF)

6. *Politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager — hjemmel — artikel 34 EU — gennemførelsesforanstaltninger for Rådets afgørelser — vedtagelse, der ikke er underlagt forudgående initiativ fra en medlemsstat eller Kommissionen*

[Art. 34, stk. 2, litra c), EU, Rådets afgørelse 2009/371, art. 23, afgørelse 2009/934, art. 5, stk. 4, og art. 6, afgørelse 2009/935, art. 1, og afgørelse 2014/269]

7. *Unionens traktater — overgangsbestemmelser — virkningerne af retsakter, der er vedtaget på grundlag af EU-traktaten opretholdes — uforenelighed med de procedureregler, der finder anvendelse efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten — ingen betydning*

[Art. 290 TEUF, protokol nr. 36, der er knyttet som bilag til EU- og EUF-traktaten, art. 9, Rådets afgørelse 2009/371, art. 26, stk. 1, litra a)]

8. *Politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager — Den Europæiske Politienhed (Europol) — oprettelse af forbindelser med tredjelande — ændring af listen over de lande og organisationer, som kan indgå aftaler med Europol — forpligtelse til at høre Europa-Parlamentet — rækkevidde*

[Art. 39, stk. 1, EU, art. 291 TEUF, protokol nr. 36, der er knyttet som bilag til EU- og EUF-traktaten, art. 9, Rådets afgørelse 2009/371, art. 26, stk. 1, litra a), og afgørelse 2009/935]

9. *Institutionernes retsakter — procedure for udarbejdelse — høring af Parlamentet — urigtig anvendelse af en procedure for fakultativ høring — lovlig — betingelser*

1. Det kan, henset til ordlyden af afgørelse 2014/269 om ændring af afgørelse 2009/935 for så vidt angår listen over de tredjelande og organisationer, hvormed Den Europæiske Politienhed (Europol) skal indgå aftaler, som i princippet skal angive retsgrundlaget for at opfylde begrundelseskravet, således ikke fastslås, at denne afgørelse er vedtaget på grundlag af artikel 34 EU. Afgørelsen henviser nemlig ikke til artikel 34 EU, og de indledende bestemmelser henviser udtrykkeligt til artikel 26, stk. 1, litra a), i afgørelse 2009/371 om Europol samt til artikel 5 og 6 i afgørelse 2009/934 om vedtagelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende Europolis forbindelser med partnere, herunder udveksling af personoplysninger og klassificerede informationer.

Den omstændighed, at artikel 34, stk. 2, litra c), EU udgør det eneste mulige retsgrundlag for vedtagelsen af en foranstaltning som afgørelse 2014/269, såfremt dette godtgøres, er uden betydning, for så vidt som Rådets udtrykkelige beslutning om ikke at nævne denne bestemmelse i afgørelsen, men artikel 26, stk. 1, litra a), i afgørelse 2009/371 samt artikel 5 og 6 i afgørelse 2009/934 klart angiver, at afgørelse 2014/269 er vedtaget på grundlag af sidstnævnte bestemmelser som sådan. Under disse omstændigheder fratager ophævelsen af artikel 34 EU ved Lissabontraktaten ikke afgørelse 2014/269 sit retsgrundlag.

(jf. præmis 23, 24, 26 og 28)

2. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 41)

3. For så vidt som det er traktaterne, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Unionens institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv, er det alene traktaterne, der i særlige tilfælde kan bemyndige en institution til at ændre en beslutningsprocedure, som er fastsat ved traktaterne. Indrømmes en institution muligheden for at indføre afledte retsgrundlag, der gør det muligt at vedtage lovgivningsmæssige retsakter eller gennemførelsesforanstaltninger, uanset om der sker en skærpelse eller lempelse af kravene til vedtagelsen af en retsakt, svarer dette således til at tilkende institutionen en lovgivningsbeføjelse, som går ud over, hvad der er fastsat ved traktaterne.

(jf. præmis 43)

4. Vedtagelsen af væsentlige regler på området for politisamarbejde er forbeholdt EU-lovgiver, og disse regler skal vedtages i den grundlæggende retsforordning. Det følger heraf, at bestemmelser, der fastsætter væsentlige elementer i en grundlæggende retsforordning, og hvis vedtagelse kræver et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe, ikke kan gøres til genstand for en delegation eller indgå i gennemførelsesretsakter. I denne henseende skal identificeringen af de bestemmelser på et område, der skal kvalificeres som væsentlige, baseres på objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolsprøvelse, og kræver, at det pågældende områdes kendetegn og særtræk tages i betragtning.

For så vidt angår listen over de tredjelands og organisationer, hvormed Den Europæiske Politienhed (Europol) skal indgå aftaler, som er knyttet som bilag til afgørelse 2009/935 om oprettelse af denne liste, udgør en ændring af denne ikke et væsentligt element på det retsområde, der er reguleret i afgørelse 2009/371 om Europol, og det er derfor muligt for EU-lovgiver at bestemme, at ændringen kan foretages i henhold til en gennemførelsesretsakt. Oprettelsen af forbindelser mellem Europol og tredjelands udgør en supplerende funktion til Europols aktiviteter, hvorfor samarbejdsrelationer med disse tredjelands desuden kun kan oprettes eller vedligeholdes ved anvendelse af artikel 23, stk. 1, i afgørelse 2009/371, for så vidt som dette er nødvendigt for varetagelsen af Europols opgaver. Endvidere har EU-lovgiver fastsat et princip om oprettelse og vedligeholdelse af sådanne forbindelser, defineret det formål, som skal søges opnået med disse forbindelser, og fastlagt, inden for hvilke rammer forbindelserne skal udøves. Selv om en afgørelse vedrørende ændring af listen medfører visse afvejsninger af teknisk og politisk art, kan en sådan afgørelse dog ikke anses for at nødvendiggøre et politisk valg, som det hører under EU-lovgivers egen kompetence at træffe.

Ganske vist kan den overførsel af personoplysninger, der kan godkende de indgåede aftaler i henhold til artikel 23 i afgørelse 2009/371, udgøre et indgreb i de berørte personers grundlæggende rettigheder i et sådant omfang, at EU-lovgivers medvirken er påkrævet. Imidlertid er princippet om overførsel af personoplysninger til visse tredjelands og de rammer, inden for hvilke denne overførsel skal finde sted, blevet fastsat af lovgiver selv, eftersom artikel 23, stk. 6, litra b), i afgørelse 2009/371 og artikel 5, stk. 4, i afgørelse 2009/934 om vedtagelse af gennemførelsesbestemmelserne vedrørende Europols forbindelser med partnere navnlig bestemmer, at der skal foretages en vurdering af, om de pågældende tredjelands kan garantere et passende databeskyttelsesniveau. Under alle omstændigheder muliggør opførelsen af et tredjeland på listen ikke som sådan, at der kan videregives personoplysninger til dette tredjeland, eftersom en sådan opførelse kun kan finde sted efter, at Europol og dette land har indgået en aftale, der specifikt gør det muligt at videregive sådanne oplysninger.

(jf. præmis 46, 47, 49-51, 53-55 og 57)

5. Jf. afgørelsens tekst.

(cf. præmis 59)

6. For så vidt angår proceduren for at vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre de afgørelser, der er vedtaget inden for rammerne af afsnittet i traktaten om Den Europæiske Union om politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager, sonderer artikel 34, stk. 2, litra c), EU mellem de afgørelser, som Rådet kan træffe med enstemmighed, og de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre disse afgørelser på EU-plan, som Rådet træffer med kvalificeret flertal. I denne forbindelse skal ordene »på initiativ af en medlemsstat eller Kommissionen«, henset til syntaksen af de sætninger, som bestemmelsen udgøres af, forstås således, at den alene vedrører de grundlæggende foranstaltninger, som Rådet kan træffe med enstemmighed. Det følger således af ordlyden af denne bestemmelse, at den skal fortolkes således, at et initiativ fra en medlemsstat eller Kommissionen ikke er nødvendigt med henblik på vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger.

(jf. præmis 60 og 62-64)

7. Artikel 9 i protokollen (nr. 36) om overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union, skal fortolkes således, at en bestemmelse i en retsakt, der er behørigt vedtaget på grundlag af EU-traktaten før ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten, der fastsætter vedtagelsesprocedurer for gennemførelsesforanstaltninger til denne retsakt, fortsat har retsvirkninger, så længe den ikke er ophævet, annulleret eller ændret, og giver mulighed for at vedtage gennemførelsesforanstaltninger i henhold til den procedure, der fastsættes heri.

For så vidt angår argumentet, hvorefter artikel 26, stk. 1, litra a), i afgørelse 2009/371 om Europol er uforenelig med de procedurebestemmelser, der finder anvendelse efter vedtagelsen af Lissabontraktaten, kan artikel 26, stk. 1, litra a), hvor artikel 290 TEUF ikke finder anvendelse, derfor ikke være uforenelig med denne bestemmelse i EUF-traktaten.

(jf. præmis 68, 70 og 71)

8. Den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de tilfælde, der er fastsat i de relevante EU-bestemmelser, er derfor en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed.

For så vidt angår listen over de tredjelande og organisationer, hvormed Den Europæiske Politienhed (Europol) skal indgå aftaler, som er knyttet som bilag til afgørelse 2009/935 om oprettelse af denne liste, følger det af artikel 26, stk. 1, litra a), i afgørelse 2009/371 om Europol, at Rådet skal høre Parlamentet, inden det ændrer listen. I denne forbindelse kan ophævelsen af artikel 39, stk. 1, EU ved Lissabontraktaten ikke rejse tvivl om denne forpligtelse til at høre Parlamentet, som er udtrykkeligt fastsat i artikel 26, stk. 1, litra a), i afgørelse 2009/371. På samme måde er den omstændighed, at artikel 291 TEUF ikke fastsætter en forpligtelse til at høre Parlamentet, uden relevans, for så vidt som forpligtelsen til at høre Parlamentet udgør en af de retsvirkninger ved afgørelse 2009/371, der opretholdes efter ikrafttrædelsen af Lissabontraktaten i henhold til artikel 9 i protokol (nr. 36) om de overgangsbestemmelser, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union.

(jf. præmis 82 og 84-86)

9. En fejl, som Rådet har begået vedrørende fortolkningen af det pågældende retsgrundlag om den obligatoriske karakter af høringen af Parlamentet som sådan, udgør ikke en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, når det ikke er påvist, at denne fejl i praksis har ført til en begrænsning af den rolle, som Parlamentet har fået i forbindelse med proceduren for vedtagelsen af den omhandlede retsakt, eller til, at indholdet af denne retsakt er blevet påvirket. Dette gælder navnlig, når Parlamentet har haft mulighed for at meddele Rådet sin holdning før vedtagelsen af retsakten. Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at den fejl, som Rådet har begået, udgjorde en hindring for Parlamentets effektive deltagelse i den omhandlede procedure eller indebar en tilsidesættelse af betingelserne for Parlamentets udførelse af dets funktioner.

Den fejlagtige erstatning af et retsgrundlag, hvorefter Parlamentet skal høres, med et retsgrundlag, hvorefter der ikke stilles krav om en sådan høring, udgør desuden en ren formel mangel. Den omstændighed, at Rådet tager fejl vedrørende den retlige ramme, inden for hvilken det skal høre Parlamentet, er således ikke af en sådan karakter, at den kan påvirke indholdet af den afgørelse, der er truffet i henhold til den pågældende procedure.

(jf. præmis 89-91, 94 og 96)