DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. maj 2008 *

I sag C-133/06,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230, stk. 1, EF, anlagt den 8. marts 2006,

Europa-Parlamentet ved H. Duintjer Tebbens, A. Caiola, A. Auersperger Matić og K. Bradley, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. O'Reilly, P. Van Nuffel og J.-F. Pasquier, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

* Processprog: fransk.

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Simm, M. Balta og G. Maganza, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues og J.-C. Niollet, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano og L. Bay Larsen (refererende dommer), samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz og A. Arabadjiev,

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. juni 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. september 2007,

afsagt følgende

Dom

1 I sin stævning har Europa-Parlamentet principalt nedlagt påstand om annullation af artikel 29, stk. 1 og 2, og artikel 36, stk. 3, i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT L 326, s. 13, herefter »de anfægtede bestemmelser«) og subsidiært annullation af direktivet i sin helhed.

2 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25. juli 2006 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber og Den Franske Republik fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for henholdsvis Parlamentets og Rådet for Den Europæiske Unions påstande.

Retsforskrifter

De relevante bestemmelser i EF-traktaten

3 Artikel 63, stk. 1, EF, som er indeholdt i afsnit IV, der har overskriften »Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer«, bestemmer:

»Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 67 [EF] og inden fem år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden:

1) foranstaltninger vedrørende asyl […] inden for følgende områder:

[…]

d) minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling eller fratagelse af flygtningestatus

2) foranstaltninger vedrørende flygtninge og fordrevne på følgende områder:

a) minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse af fordrevne fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og for personer, der i øvrigt har behov for international beskyttelse

[…]«

4 Artikel 67 EF, som ændret ved Nicetraktaten, bestemmer:

»1. I en overgangsperiode på fem år efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden træffer Rådet afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen eller på initiativ af en medlemsstat og efter høring af Europa-Parlamentet.

2. Efter denne periode på fem år:

— træffer Rådet afgørelse på forslag af Kommissionen; Kommissionen behandler enhver anmodning fra medlemsstaterne om, at den forelægger Rådet et forslag

— træffer Rådet med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet afgørelse med henblik på at få alle eller dele af de områder, der er omhandlet i dette traktatafsnit, underlagt fremgangsmåden i artikel 251 [EF] og med henblik på at tilpasse bestemmelserne vedrørende Domstolens beføjelser.

[…]

5. Uanset stk. 1 vedtager Rådet efter fremgangsmåden i artikel 251 [EF]:

— de i artikel 63, nr. 1), [EF] og artikel 63, nr. 2), litra a), [EF] omhandlede foranstaltninger, forudsat at Rådet forudgående og i overensstemmelse med nærværende artikels stk. 1 har vedtaget fællesskabsbestemmelser, som fastlægger fælles regler og grundlæggende principper for dette spørgsmål

[…]«

Afledt ret før vedtagelsen af direktiv 2005/85

5 Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT L 50, s. 1), og Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT L 31, s. 18) blev vedtaget på grundlag af artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra a) og b), EF.

6 Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en

sådan beskyttelse (EUT L 304, s. 12) blev vedtaget på grundlag af artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra c), EF, artikel 63, stk. 1, nr. 2, litra a), EF og artikel 63, stk. 1, nr. 3, litra a), EF.

7 Rådets afgørelse 2004/927/EF af 22. december 2004 om at få visse områder, der er omfattet af afsnit IV i tredje del i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, underlagt proceduren i artikel 251 i traktaten (EUT L 396, s. 45) blev truffet på grundlag af artikel 67, stk. 2, andet led, EF.

8 Det anføres i artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2004/927/EF:

»Fra den 1. januar 2005 træffer Rådet afgørelse efter proceduren i artikel 251 [EF], når det vedtager foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 63, nr. 2, litra b), og nr. 3, litra b), [EF].«

9 Det fremgår af fjerde betragtning til samme afgørelse, at afgørelsen ikke berører bestemmelserne i artikel 67, stk. 5, EF.

Direktiv 2005/85

10 Direktiv 2005/85 blev bl.a. vedtaget på grundlag af artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra d), EF.

11 I henhold til artikel 1 i direktiv 2005/85 er formålet med direktivet at fastsætte minimumsstandarder for procedurerne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne.

12 I 17. og 18. betragtning til direktiv 2005/85 anføres:

»(17) Et afgørende kriterium for, om en asylansøgning er velbegrundet, er, om ansøgeren er i sikkerhed i sit oprindelsesland. Hvis et tredjeland kan betragtes som et sikkert oprindelsesland, bør medlemsstaterne kunne betragte det som sikkert for en given ansøger, medmindre den pågældende fremlægger alvorlige oplysninger om det modsatte.

(18) I betragtning af den harmonisering, der er opnået vedrørende tredjelandsstatsborgeres og statsløses flygtningestatus, bør der etableres fælles kriterier for tredjelandes status som sikre oprindelseslande.«

13 I 19. betragtning til direktiv 2005/85 anføres vedrørende sikre oprindelseslande:

»Hvis Rådet har konstateret, at et bestemt oprindelsesland opfylder disse kriterier, og derfor har medtaget det på den fælles minimumsliste over sikre oprindelseslande, der skal vedtages i henhold til dette direktiv, bør det betyde, at medlemsstaterne skal behandle ansøgninger fra landets statsborgere […] ud fra den simple formodning,

at landet er sikkert. Da det har politisk betydning, at et land udpeges som et sikkert oprindelsesland, navnlig fordi det er en vurdering af menneskerettighedssituationen i landet og på grund af betydningen for Den Europæiske Unions politik over for tredjelande, bør beslutninger om etablering eller ændring af listen træffes af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.«

14 Hvad angår visse europæiske tredjelande, der opfylder særlig høje standarder på menneskerettighedsområdet og for beskyttelse af flygtninge, anføres i 24. betragtning til nævnte direktiv:

»[…] medlemsstaterne [bør] endvidere kunne undlade at behandle eller ikke foretage nogen fuldstændig behandling af asylansøgninger fra ansøgere, som rejser ind på deres område fra disse europæiske tredjelande. I betragtning af de følger, det kan få for ansøgeren, at behandlingen undlades eller indskrænkes, bør denne betydning af begrebet sikkert tredjeland kun anvendes i forbindelse med tredjelande, hvor Rådet har konstateret, at de høje standarder for status som sikkert tredjeland som omhandlet i dette direktiv er opfyldt. Rådet bør træffe afgørelse herom efter høring af Europa-Parlamentet.«

15 Direktivets artikel 29, stk. 1 og 2, som har overskriften »Fælles minimumsliste over tredjelande, som anses for sikre oprindelseslande«, bestemmer:

»1. Rådet vedtager med kvalificeret flertal, på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, en fælles minimumsliste over tredjelande, som medlemsstaterne skal betragte som sikre oprindelseslande i overensstemmelse med bilag II.

2. Rådet kan med kvalificeret flertal, på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, ændre den fælles minimumsliste ved at tilføje eller fjerne tredjelande i overensstemmelse med bilag II. Kommissionen behandler enhver anmodning fra Rådet eller en medlemsstat om at fremsætte et forslag til ændring af den fælles liste.«

16 Bilag II til direktiv 2005/85, der har overskriften »Udpegelse af sikre oprindelseslande som omhandlet i artikel 29 og artikel 30, stk. 1«, definerer de kriterier, som gør det muligt at udpege et land som et sikkert oprindelsesland, på følgende måde:

»Et land betragtes som et sikkert oprindelsesland, hvis det på grundlag af de retlige forhold, anvendelsen af lovgivningen inden for rammerne af et demokratisk system og de generelle politiske omstændigheder kan påvises, at der generelt og til stadighed ikke sker forfølgelse, som defineret i artikel 9 i direktiv 2004/83/EF, ingen tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, og ingen trussel om vilkårlig vold i forbindelse med international eller intern væbnet konflikt.

Ved denne vurdering skal der bl.a. tages hensyn til, i hvilket omfang der ydes beskyttelse mod forfølgelse og mishandling i henhold til:

a) det pågældende lands relevante love og administrative bestemmelser og deres anvendelse i praksis

b) respekt for de rettigheder og frihedsrettigheder, der er fastsat i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og/eller den internationale konvention om civile og politiske rettigheder og/eller konventionen mod tortur, herunder navnlig de rettigheder, der ikke kan fraviges i henhold til artikel 15, stk. 2, i nævnte europæiske konvention

c) overholdelse af non refoulement-princippet i overensstemmelse med Genèvekonventionen

d) effektive retsmidler mod krænkelser af disse rettigheder og frihedsrettigheder.«

17 Artikel 36, stk. 1-3, i direktiv 2005/85, med overskriften »Begrebet europæiske sikre tredjelande«, bestemmer:

»1. En medlemsstat kan fastlægge, at der ikke foretages nogen, eller nogen fuldstændig, undersøgelse af asylansøgningen og af ansøgerens sikkerhed i forbindelse med vedkommendes særlige omstændigheder, som beskrevet i kapitel II, såfremt en kompetent myndighed ud fra de faktiske kendsgerninger har fastslået, at asylansøgeren forsøger at rejse ind på eller er rejst ind på medlemsstatens område fra et sikkert tredjeland som defineret i stk. 2.

2. Et tredjeland kan kun anses for et sikkert tredjeland med henblik på stk. 1, hvis det

a) har ratificeret og overholder Genèvekonventionens bestemmelser uden nogen geografiske begrænsninger

b) har indført en asylprocedure ved lov

c) har ratificeret den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og overholder dens bestemmelser, herunder standarderne vedrørende effektive retsmidler og

d) er blevet udpeget af Rådet i overensstemmelse med stk. 3.

3. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, vedtager eller ændrer efter høring af Europa-Parlamentet en fælles liste over tredjelande, der kan anses [for] sikre tredjelande med henblik på stk. 1.«

18 Rådet har ikke anvendt de anfægtede bestemmelser med henblik på at vedtage de i nævnte bestemmelser omhandlede to lister.

Om søgsmålet

19 Parlamentet har anført fire anbringender til støtte for sin annullationspåstand, nemlig overtrædelse af EF-traktaten som følge af tilsidesættelse af artikel 67, stk. 5, første led, EF, Rådets manglende kompetence til at vedtage de anfægtede bestemmelser, tilsidesættelse af pligten til at begrunde de anfægtede bestemmelser og endelig manglende iagttagelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde.

20 De to første anbringender skal behandles sammen, idet de, som generaladvokaten har anført i punkt 11 i forslaget til afgørelse, er uadskillelige.

De to første anbringender om tilsidesættelse af artikel 67, stk. 5, første led, EF og Rådets manglende kompetence

Parternes argumenter

21 Parlamentet har anført, at set i lyset af den fællesskabslovgivning, som allerede er vedtaget, nemlig forordning nr. 343/2003 samt direktiv 2003/9 og 2004/83, udgør vedtagelsen af direktiv 2005/85 det sidste lovgivningsmæssige skridt for vedtagelsen af fælles regler og grundlæggende principper, hvis gennemførelse har til formål at sikre overgangen til den i artikel 251 EF fastsatte procedure (herefter »den fælles beslutningsprocedure«), i overensstemmelse med kravene i artikel 67, stk. 5, første led, EF.

22 Den senere vedtagelse af den fælles minimumsliste over tredjelande, der kan anses for sikre oprindelseslande, og af den fælles liste over europæiske sikre tredjelande (herefter under ét »listerne over sikre lande«) skal således ske i henhold til den fælles beslutningsprocedure.

23 Rådet har derfor ved de anfægtede bestemmelser ulovligt tilvejebragt en hjemmel i en afledt retsakt, som gør det muligt for Rådet at vedtage lister over sikre tredjelande i henhold til en procedure, der alene kræver, at Parlamentet høres.

24 Ved således at skabe en afledt hjemmel har Rådet indført et »lovgivningsforbehold«. Det fremgår imidlertid ikke af traktaten, at Rådet uden for de eksisterende procedurer for vedtagelsen af retsregler og gennemførelsesforanstaltninger kan tilvejebringe nye retsgrundlag med henblik på vedtagelsen af afledte retsregler.

25 Parlamentet har anført, at den omstændighed, at Rådet eventuelt følger en praksis om at tilvejebringe afledte retsgrundlag, ikke kan påberåbes som begrundelse.

26 Parlamentet har med henvisning til Domstolens dom af 23. februar 1988, Det Forenede Kongerige mod Rådet (sag 68/86, Sml. s. 855), anført, at traktaten finder anvendelse på lovgivningsområdet, uden at det er muligt at ændre de deri fastsatte procedurer.

27 Kommissionen har anført, at de afledte retsgrundlag, som er indeholdt i de anfægtede bestemmelser, er ulovlige.

28 Fællesskabslovgiver har ikke kompetence til at fastsætte den måde, hvorpå den skal udøve sine beføjelser. Fællesskabsinstitutionerne kan kun handle inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt dem ved traktaterne, og kun traktaterne kan foreskrive procedurer for vedtagelsen af retsakter.

29 Kommissionen har anført, at de anfægtede bestemmelser ikke kan anses for et forbehold til gennemførelsesbeføjelsen, som Rådet kan anvende på grundlag af artikel 202, tredje led, EF.

30 De anfægtede bestemmelser udgør procedurefordrejning på to punkter. For det første i forhold til reglen om enstemmighed i artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra d), EF på tidspunktet for vedtagelsen af direktiv 2005/85 og for det andet i forhold til den fælles beslutningsprocedure, som skal erstatte nævnte regel, når der er vedtaget fællesskabsbestemmelser, som fastlægger fælles regler og grundlæggende principper for asylpolitikken.

31 Rådet har derimod anført, at EF-traktaten ikke er til hinder for, at en retsakt, der er vedtaget i overensstemmelse med den procedure, som er fastsat ved det gældende retsgrundlag, skaber et afledt retsgrundlag bl.a. med henblik på senere vedtagelse af en retsakt inden for dette område i henhold til en forenklet beslutningsprocedure.

32 Ifølge Rådet er anvendelsen af afledte retsgrundlag en anerkendt lovteknik, hvilket en lang række fællesskabsretsakter illustrerer. Det eneste, der kan udledes af dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, er, at et afledt retsgrundlag ikke kan medføre, at den procedure, som er fastsat ved traktaten, bliver tungere, hvilket ikke er tilfældet hvad angår den procedure, som er indført ved direktiv 2005/85.

33 Rådet har anført, at det henset til sagens omstændigheder var nødvendigt at anvende et afledt retsgrundlag, og at artikel 67, stk. 5, første led, EF ikke er til hinder herfor.

34 De instrumenter, som listerne over sikre lande udgør, vedrører et område, som er kendetegnet ved at være et for medlemsstaterne meget følsomt politisk område, inden for hvilket det i praksis er nødvendigt at kunne handle hurtigt og effektivt i forhold til ændringer i situationen i de berørte tredjelande. Instrumenterne kan imidlertid netop kun anvendes effektivt, hvis de vedtages og senere ændres inden for rammerne af en procedure som den, der er indført ved de anfægtede bestemmelser.

35 Rådet har bestridt argumentet om, at de afledte retsgrundlag i de anfægtede bestemmelser er i strid med den fælles beslutningsprocedure i artikel 67, stk. 5, første led, EF. Denne bestemmelse kan kun anvendes på den dobbelte betingelse, at den retsakt, som skal vedtages, baseres på artikel 63, stk. 1, nr. 1, EF eller artikel 63, stk. 1, nr. 2, litra a), EF, og at Rådet tidligere har vedtaget fællesskabsbestemmelser, som fastlægger de fælles regler og grundlæggende principper for området.

36 Hvad angår den første betingelse har Rådet i det væsentlige anført, at listerne over sikre lande skal vedtages på grundlag af de anfægtede bestemmelser, som foreskriver en lettere procedure end den, som anvendes for at vedtage basisretsakten, og ikke på grundlag af artikel 63 EF. Rådet har tilføjet, at i det omfang traktaten, hvad angår vedtagelsen af direktiv 2005/85, kun foreskrev en høring af Parlamentet, synes det vanskeligt at kritisere anvendelsen af de anfægtede bestemmelser, som giver Parlamentet samme grad af medbestemmelse.

37 Hvad angår den anden betingelse har Rådet anført, at henvisningen til »fællesskabsbestemmelser« i artikel 67, stk. 5, første led, EF alene kræver, at de fælles regler og grundlæggende principper skal indeholdes i én enkelt retsakt og på et bestemt tidspunkt. Overgangen til den fælles beslutningsprocedure er knyttet til et materielt kriterium og ikke et formelt eller tidsmæssigt kriterium.

38 Da de fastsatte betingelser for overgangen til den fælles beslutningsprocedure ikke er opfyldt, er der hverken sket krænkelse af Parlamentets beføjelser eller princippet om institutionel ligevægt.

39 Den Franske Republik har anført, at vedtagelsen af listerne over sikre lande henhører under de fællesskabsbestemmelser, som fastlægger »fælles regler og grundlæggende principper« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 67, stk. 5, første led, EF. Selv om listerne skal vedtages på grundlag af traktaten og ikke de anfægtede bestemmelser, kan de derfor kun vedtages efter høring af Parlamentet.

40 Hvad angår det generelle spørgsmål om muligheden for at anvende et afledt retsgrundlag har Den Franske Republik, ligesom Rådet, anført, at traktaten ikke er til hinder herfor.

41 Fællesskabslovgiver har anvendt afledte restgrundlag som fast praksis. En praksis kan ganske vist ikke udgøre en undtagelse til traktatens bestemmelser og kan således ikke have en præcedensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner. Retspraksis vidner imidlertid om, at Domstolen ikke nødvendigvis ser bort fra den praksis, som følges af Fællesskabets institutioner (dom af 10.2.1983, sag 230/81, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. s. 255, præmis 48 og 49).

42 Endelig er de materielle betingelser for anvendelsen af et afledt retsgrundlag opfyldt i det foreliggende tilfælde. De anfægtede bestemmelser vedrører et meget følsomt politisk område, inden for hvilket det i praksis er nødvendigt at kunne handle hurtigt og effektivt i forhold til ændringer i situationen i de berørte tredjelande.

Domstolens bemærkninger

43 Parlamentet har med de to første anbringender i det væsentlige rejst spørgsmålet, om Rådet lovligt i de anfægtede bestemmelser kan fastsætte bestemmelser om vedtagelse og ændring af listerne over sikre lande med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Parlamentet.

44 Det bemærkes i denne henseende, at hver institution i henhold til artikel 7, stk. 1, andet afsnit, EF handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved traktaten (jf. dom af 23.10.2007, sag C-403/05, Parlamentet mod Kommissionen, Sml. I, s. 9045, præmis 49 og den deri i nævnte retspraksis).

45 Det bemærkes for det første, at da Rådet vedtog direktiv 2005/85 i medfør af fremgangsmåden i artikel 67, stk. 1, EF, havde det mulighed for at anvende artikel 202, tredje led, EF med henblik på at vedtage foranstaltninger, som ikke er af væsentlig betydning på området (jf. i denne retning dom af 27.10.1992, sag C-240/90, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5383, præmis 36).

46 Hvis Rådet havde godtgjort, at listerne over sikre lande ikke var af særlig betydning, og at de vedrørte et konkret tilfælde, havde Rådet således mulighed for at forbeholde sig retten til selv direkte at udøve gennemførelsesbeføjelser, såfremt det indgående begrundede en eventuel afgørelse herom (jf. i denne retning dom af 18.1.2005, sag C-257/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 345, præmis 50).

47 Dette indebærer, at Rådet har pligt til behørigt under hensyn til arten og indholdet af den basisretsakt, der skal gennemføres eller ændres, at begrunde en undtagelse til reglen om, at det inden for traktatens ordning, når der på fællesskabsplan skal træffes gennemførelsesforanstaltninger vedrørende en basisretsakt, er Kommissionen, som det sædvanligvis tilkommer at udøve denne kompetence (dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 51).

48 I det foreliggende tilfælde har Rådet udtrykkeligt i 19. betragtning til direktiv 2005/85 henvist til den politiske betydning, det har, at et land udpeges som et sikkert oprindelsesland, og i 24. betragtning til samme direktiv henvist til de følger, som betydningen af begrebet sikkert tredjeland kan få for asylansøgere.

49 Som generaladvokaten har anført i punkt 21 i forslaget til afgørelse, har de grunde, der er anført i nævnte betragtninger, imidlertid til formål at begrunde høring af Parlamentet vedrørende udfærdigelsen af listerne over sikre lande og de ændringer, der skal foretages heraf, og ikke at give en passende begrundelse for, at en gennemførelsesbeføjelse, som har specifik karakter, skal forbeholdes Rådet.

50 I den foreliggende tvist, som vedrører et direktiv, hvis anfægtede bestemmelser indrømmer Rådet en beføjelse, som ikke er tidsbegrænset, har Rådet på ingen måde argumenteret for, at de anfægtede bestemmelser skal omkvalificeres som bestemmelser, i henhold til hvilke Rådet har forbeholdt sig retten til direkte at udøve specifikke gennemførelsesbeføjelser. Rådet har derimod under retsmødet bekræftet, at nævnte bestemmelser indrømmer Rådet en afledt lovgivningskompetence.

51 Under disse omstændigheder opstår der ikke spørgsmål om en eventuel omkvalificering af de anfægtede bestemmelser for at fastslå, at Rådet har anvendt artikel 202, tredje led, EF.

52 Det bemærkes dernæst, at inden for rammerne af anvendelsen af artikel 67 EF skal de foranstaltninger, der skal iværksættes på de områder, som er omhandlet i artikel 63, nr. 1, EF og artikel 63, stk. 1, nr. 2, litra a), EF, vedtages efter to særskilte procedurer, som er fastsat i artikel 67 EF, dvs. enten proceduren for vedtagelse med enstemmighed efter høring af Parlamentet eller den fælles beslutningsprocedure.

53 De anfægtede bestemmelser indfører en procedure for vedtagelse af de omhandlede foranstaltninger med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Parlamentet. Denne procedure er forskellig fra den, som er foreskrevet i artikel 67 EF.

54 Det er imidlertid allerede blevet fastslået, at det er traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Fællesskabets institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv (jf. dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 38).

55 Det er alene traktaten, som i særlige tilfælde, såsom de tilfælde, der er nævnt i artikel 67, stk. 2, andet led, EF, kan bemyndige en institution til at ændre en beslutningsprocedure, som er fastsat ved traktaten.

56 At indrømme en institution muligheden for at indføre afledte retsgrundlag, uanset om der sker en skærpelse eller lempelse af kravene til vedtagelsen af en retsakt, svarer til at tilkende institutionen en lovgivningsbeføjelse, som går ud over, hvad der er fastsat ved traktaten.

57 Det indebærer endvidere, at institutionen gives mulighed for at krænke princippet om institutionel ligevægt, som sikrer, at hver enkelt institution udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (dom af 22.5.1990, sag 70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041, præmis 22).

58 Rådet kan ikke med føje hævde, at den i de anfægtede bestemmelser indeholdte vedtagelsesprocedure ikke er i strid med den fælles beslutningsprocedure, fordi listerne over sikre lande skal vedtages på grundlag af de anfægtede bestemmelser, som foreskriver en lettere procedure end den, som basisretsakten er baseret på, og ikke på grundlag af artikel 63 EF. En sådan argumentation medfører, at bestemmelser i afledt ret gives forrang for bestemmelser i primærretten, nemlig artikel 67 EF, hvis stk. 1 og 5 skal anvendes successivt under overholdelsen af de betingelser, som de fastsætter i denne henseende.

59 Vedtagelsen af afledte retsgrundlag kan heller ikke støttes på hensyn, som vedrører det berørte områdes politisk følsomme karakter eller ønsket om at sikre virkningen af en fællesskabsaktion.

60 Det kan i øvrigt ikke med føje påberåbes, at der findes en tidligere praksis, hvorefter der er indført afledte retsgrundlag. Selv hvis det antages, at eksistensen af en sådan praksis kan godtgøres, kan den ikke ændre traktatens bestemmelser og kan således ikke have en præcedensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner (jf. i denne retning dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 24, og dom af 9.11.1995, sag C-426/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3723, præmis 21).

61 Det følger heraf, at Rådet har tilsidesat artikel 67 EF ved i direktiv 2005/85 at indføre afledte restgrundlag i form af de anfægtede bestemmelser, og Rådet har således overskredet sine beføjelser i henhold til traktaten.

62 Det bemærkes, at Rådet i forbindelse med den fremtidige vedtagelse af lister over sikre lande og ændringerne heraf skal overholde de procedurer, som er indført ved traktaten.

63 I denne henseende skal det, med henblik på at fastslå, om vedtagelse eller ændring af listerne over sikre lande ved lov eller den eventuelle beslutning om at anvende artikel 202, tredje led, EF, i form af delegation eller med forbehold for gennemførelsesbeføjelsen, henhører under artikel 67, stk. 1 eller 5, EF, vurderes, om Rådet med vedtagelsen af direktiv 2005/85 har vedtaget fællesskabsbestemmelser, som fastlægger fælles regler og grundlæggende principper for de områder, som omhandles i artikel 63, stk. 1, nr. 1, EF og artikel 63, stk. 1, nr. 2, litra a), EF.

64 Hvad angår proceduren for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne foreskriver artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra d), EF alene, at der skal vedtages »minimumsstandarder«.

65 Som det fremgår af denne doms præmis 10-17, fastsætter direktiv 2005/85 detaljerede kriterier for den efterfølgende udarbejdelse af lister over sikre lande.

66 Det må derfor lægges til grund, at Rådet ved nævnte retsakt har vedtaget »fællesskabsbestemmelser, som fastlægger fælles regler og grundlæggende principper« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 67, stk. 5, første led, EF, således at den fælles beslutningsprocedure skal finde anvendelse.

67 På denne baggrund bør de to første anbringender, som Parlamentet har anført til støtte for sit annullationssøgsmål, tages til følge, og de anfægtede bestemmelser bør derfor annulleres.

Det tredje og fjerde anbringende om tilsidesættelse af pligten til at begrunde de anfægtede bestemmelser og manglende iagttagelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde

68 Da de første to anbringender er begrundet, er det ufornødent at tage stilling til det tredje og fjerde anbringende, som Parlamentet har påberåbt til støtte for søgsmålet.

Sagens omkostninger

69 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Parlamentet har

nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger. I henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer intervenienterne i denne sag deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) **Artikel 29, stk. 1 og 2, og artikel 36, stk. 3, i Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne annulleres.**

2) **Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Franske Republik og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter