



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 22. januarja 2015¹

Združeni zadevi C-317/13 in C-679/13

**Evropski parlament
proti
Svetu Evropske unije
Zadeva C-540/13
Evropski parlament
proti**

Svetu Evropske unije

„Ničnostna tožba — Pravna podlaga — Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah — Izvedbeni ukrepi — Neposvetovanje s Parlamentom — Učinek začetka veljavnosti Pogodbe o delovanju Evropske unije — Prehodne določbe — Člen 9 Protokola št. 36 — Cilj — Pravni učinki“

1. Začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe je prinesel znatne spremembe v institucionalni strukturi Evropske unije, ki tvori pravni okvir za sprejemanje ukrepov, ki spadajo v okvir sodelovanja v policijskih in kazenskoopravnih zadevah v EU (nekdanji Naslov VI Pogodbe EU) (imenovan tudi „tretji steber“). Tradicionalno je bilo za tretji steber značilno medvladno odločanje in Evropski parlament je imel le obrobno vlogo. Z „lizbonizacijo“ pa je bil tretji steber vključen v nadnacionalni okvir EU in posledično so bili veljavni postopki odločanja usklajeni s postopki z drugih področij politike EU. Razširitev rednega zakonodajnega postopka (nekdanji „postopek soodločanja“) na to področje je torej na splošno okrepila položaj Parlamenta kot so-zakonodajalca, ki ima sedaj na tem področju enake pristojnosti kot Svet.

2. Te ničnostne tožbe, ki jih je vložil Parlament, so odraz zapletenosti tega procesa preobrazbe. Natančneje, obravnavane zadeve se nanašajo na pravilno razlago člena 9 Protokola št. 36² o prehodnih določbah, ki je priloga k Pogodbam. V skladu s to določbo ukrepi, sprejeti v okviru tretjega stebra pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, ohranijo pravne učinke, dokler upoštevni akti niso razveljavljeni, razglašeni za nične ali spremenjeni. Sodišče ima glede na sprejeto razlago te določbe priložnost določiti parametre za oceno zakonitosti ukrepov, ki jih je Svet sprejel po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe na podlagi aktov, ki spadajo v področje uporabe člena 9 Protokola št. 36.

¹ — Jezik izvirnika: angleščina.

² — Člen 9 je umeščen pod Naslov VII tega protokola, ki se nanaša na akte, sprejete na podlagi naslovov V in VI predlizbonske različice Pogodbe o Evropski uniji.

I – Pravni okvir

A – Protokol št. 36

3. Člen 9 Protokola št. 36 določa:

„Akti institucij, organov, uradov in agencij Unije, sprejeti na podlagi Pogodbe o Evropski uniji pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, ohranijo pravni učinek, dokler se ne razveljavijo, razglasijo za nične ali spremenijo zaradi izvajanja Pogodb. Isto velja za sporazume, sklenjene med državami članicami na podlagi Pogodbe o Evropski uniji.“

B – Upoštevni sklepi

1. Sklep iz leta 2005³

4. Sklep iz leta 2005 je bil sprejet na podlagi Pogodbe EU pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in, natančneje, na podlagi členov 29, 31(1)(e) in 34(2)(c) PEU. Povedano drugače, Sklep je bil sprejet na podlagi tretjega stebra in se nanaša na področje policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

5. V skladu s členom 1 Sklepa iz leta 2005 ta sklep vzpostavlja mehanizem za izmenjavo podatkov o novih psihoaktivnih snoveh. Vzpostavlja tudi mehanizem za ocenjevanje tveganj, da bi se ugotovila potreba po uporabi ukrepov nadzora v zvezi s temi snovmi. Splošneje, Sklep iz leta 2005 določa mehanizem, namenjen zagotavljanju hitrega in usklajenega odziva držav članic na nove psihoaktivne snovi, za katere se šteje, da pomenijo tveganje (za javno zdravje ali sicer).

6. Člen 8 Sklepa iz leta 2005 določa postopek uvedbe nadzornih ukrepov, ki se v državah članicah že izvajajo v zvezi z narkotičnimi in psihotropnimi snovmi, nad določeno novo psihoaktivno snovjo. Člen 8(3) določa, da Svet na podlagi člena 34(2)(c) PEU s kvalificirano večino odloči, ali se za novo psihoaktivno snov uvedejo nadzorni ukrepi.

7. Člen 9 Sklepa iz leta 2005 določa, da ko Svet sprejme odločitev v ta namen, morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe v skladu s svojim nacionalnim pravom, da bi zagotovile uporabo nadzornih ukrepov in kazenskih sankcij v zvezi z novimi snovmi.

8. Tožbi v združenih zadevah C-317/13 in C-679/13 se nanašata na sklepa,⁴ ki ju je Svet sprejel na podlagi člena 8(3) Sklepa iz leta 2005.

2. Izvedbeni sklep 1

9. Izvedbeni sklep 1 se nanaša na 4-metilamfetamin, ki je sintetični derivat amfetamina z metiliranim benzenovim obročem. V preambuli tega sklepa je navedeno, da je bil sprejet na podlagi Pogodbe DEU in člena 8(3) Sklepa iz leta 2005.

3 — Sklep Sveta 2005/387/PNZ z dne 10. maja 2005 o izmenjavi podatkov, oceni tveganja in nadzoru nad novimi psihoaktivnimi snovmi (UL L 127, 2005, str. 32).

4 — Sklep Sveta 2013/129/EU z dne 7. marca 2013 o uvedbi nadzornih ukrepov za 4-metilamfetamin (UL L 72, 2013, str. 11) (v nadaljevanju: Izvedbeni sklep 1) in Izvedbeni sklep Sveta 2013/496/EU z dne 7. oktobra 2013 o uvedbi nadzornih ukrepov za 5-(2-aminopropil)indol (UL L 272, 2013, str. 44) (v nadaljevanju: Izvedbeni sklep 2) (ali skupaj: zadevna izvedbena sklepa).

3. Izvedbeni sklep 2

10. Izvedbeni sklep 2 se nanaša na sintetični derivat indola, ki naj bi imel halucinogene učinke. Kot pri Izvedbenem sklepu 1 je v preambuli tega sklepa navedeno, da je bil sprejet na podlagi Pogodbe DEU in člena 8(3) Sklepa iz leta 2005.

4. Sklep VIS⁵

11. Sklep VIS je bil sprejet na podlagi Pogodbe EU pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in, natančneje, na podlagi členov 30(1)(b) in 34(2)(c) PEU. Podobno kot Sklep iz leta 2005 je bil torej Sklep VIS sprejet na podlagi tretjega stebra in se nanaša na področje policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

12. VIS je sistem za izmenjavo podatkov o vizumih med državami članicami.⁶ Eden od izrecno navedenih ciljev sistema je izboljšanje notranje varnosti in boj proti terorizmu. Za zagotovitev uresničitve tega cilja je Svet štel, da je potrebno odobriti dostop do podatkov, ki so v VIS na voljo imenovanim organom držav članic, odgovornim za notranjo varnost, in Europolu. V ta namen je bil Sklep VIS sprejet v dopolnitev Uredbe VIS.⁷

13. Glede na zapletenost uvedbe sistema za dostop je bilo odločeno, da Sklep VIS začne učinkovati pozneje, ta datum pa naj bi določil Svet. Člen 18(2) Sklepa VIS torej določa, da ta sklep začne učinkovati od datuma, ki ga določi Svet, potem ko ga Komisija obvesti, da je Uredba VIS začela veljati in se v celoti uporablja.

5. Sklep o določitvi datuma

14. Tožba v zadevi C-540/13 se nanaša na sklep,⁸ ki ga je Svet sprejel za določitev datuma uporabe Sklepa VIS.

15. Svet je, potem ko ga je Komisija obvestila, da se Uredba VIS v celoti uporablja, sprejel Sklep o določitvi datuma na podlagi Pogodbe DEU in člena 18(2) Sklepa VIS. V skladu s členom 1 Sklepa o določitvi datuma naj bi Sklep VIS začel učinkovati s 1. septembrom 2013.

II – Postopek in predlogi

16. S sklepoma predsednika Sodišča z dne 8. oktobra 2013 in 28. aprila 2014 je bila v zadevah C-317/13 in C-679/13 Republiki Avstriji dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta. S sklepom predsednika Sodišča z dne 27. marca 2014 sta bili za namene ustnega postopka in izdaje sodbe ti zadevi združeni.

5 — Sklep Sveta 2008/633/PNZ z dne 23. junija 2008 o dostopu imenovanih organov držav članic in Europolu do vizumskega informacijskega sistema (VIS) za iskanje podatkov za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj (UL L 218, str. 129).

6 — VIS je bil vzpostavljen z Odločbo Sveta 2004/512/ES z dne 8. junija 2004 o vzpostavitvi vizumskega informacijskega sistema (VIS) (UL L 213, str. 5).

7 — Uredba (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS) (UL L 218, str. 60).

8 — Sklep Sveta z dne 22. julija 2013 o določitvi datuma začetka učinkovanja Sklepa 2008/633/PNZ o dostopu imenovanih organov držav članic in Europolu do vizumskega informacijskega sistema (VIS) za iskanje podatkov za namene preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja terorističnih dejanj in drugih hudih kaznivih dejanj (2013/392/EU) (UL L 198, 2013, str. 45) (tudi: Sklep o določitvi datuma).

A – *Združeni zadevi C-317/13 in C-679/13*

17. Parlament s tožbama Sodišču predlaga, naj:

- Sklep Sveta 2013/129/EU z dne 7. marca 2013 in Sklep Sveta 2013/496/EU z dne 7. oktobra 2013 razglasi za nična;
- ohrani v veljavi učinke teh sklepov, dokler se ju ne nadomesti z novima aktoma, sprejetima na predpisan način, in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

18. Svet Sodišču predlaga – pri čemer ga glede več tožbenih predlogov podpira Republika Avstrija – naj:

- tožbo zavrne;
- ugovor nezakonnosti⁹ glede člena 8(3) Sklepa Sveta 2005/387/PNZ z dne 10. maja 2005 zavrne kot nedopusten ali vsaj kot neutemeljen;
- Parlamentu naloži plačilo stroškov, in
- podredno, če Sodišče Sklep Sveta 2013/129 in Izvedbeni sklep Sveta 2013/496 razglasi za nična, ohrani njune učinke v veljavi, dokler se ju ne nadomesti z novima aktoma.

B – *Zadeva C-540/13*

19. Parlament Sodišču s tožbo predlaga, naj:

- Sklep Sveta 2013/392/EU z dne 22. julija 2013 razglasi za ničn;
- ohrani v veljavi učinke tega sklepa, dokler se ga ne nadomesti z novim aktom, sprejetim na predpisan način, in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

20. Svet Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- ugovor nezakonnosti¹⁰ glede člena 18(2) Sklepa Sveta 2013/392 zavrne kot nedopusten ali vsaj kot neutemeljen;
- Parlamentu naloži plačilo stroškov, in
- podredno, če Sodišče Sklep Sveta 2013/392 razglasi za ničn, ohrani njegove učinke v veljavi, dokler se ga ne nadomesti z novim aktom.

9 — Parlament podredno navaja, da je člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 neveljavna sekundarna pravna podlaga. Svet v odgovoru to navedbo razlaga kot ugovor nezakonnosti v smislu člena 277 PDEU.

10 — Parlament podredno navaja, da je člen 18(2) Sklepa VIS neveljavna sekundarna pravna podlaga. Svet v odgovoru to navedbo razlaga kot ugovor nezakonnosti v smislu člena 277 PDEU.

C – Združeni zadevi C-317/13 in C-679/13 ter zadeva C-540/13

21. Parlament in Svet sta na skupni obravnavi 5. novembra 2014 podala stališča za vse tri obravnavane zadeve.

III – Analiza

A – Uvodna vprašanja

1. Glavne trditve strank

22. V združenih zadevah C-317/13 in C-679/13 Parlament izpodbija zakonitost zadevnih izvedbenih sklepov, pri čemer trdi, da je Svet v vsakem posameznem primeru uporabil napačno pravno podlago. Zadeva C-540/13 pa se nanaša na sklep, s katerim je Svet, ki je ravnal v skladu s členom 18(2) Sklepa VIS, določil datum začetka učinkovanja tega sklepa. Tudi v tej zadevi Parlament izpodbija zakonitost zadevnega sklepa, znova ob zatrjevanju uporabe napačne pravne podlage.

23. Kljub očitnim razlikam so vse tri zadeve tesno povezane. Ne le zato, ker v vseh treh zadevah izpodbijani sklep temelji na sklepu, ki je bil sprejet na podlagi nekdanjega tretjega stebra. V vseh treh zadevah sta namreč obe strani navedli skoraj povsem enake trditve.

24. Na tem mestu moram ugotoviti, da zlasti pisna stališča Parlamenta niso dovolj jasna in dosledna. Kljub temu iz pisnih stališč in argumentov, predstavljenih na obravnavi, sklepam, da Parlament v bistvu navaja dva razloga v podporo svojim tožbam. Prvič, trdi, da je Svet za sprejetje zadevnih izvedbenih sklepov in za Sklep o določitvi datuma uporabil napačno pravno podlago. Glede na navedbe Parlamenta je Svet uporabil razveljavljeno pravno podlago oziroma podredno, neveljavno sekundarno pravno podlago. Drugič, s tem naj bi Svet uporabil postopek odločanja, za katerega ni nobenih določb v Pogodbi DEU.¹¹

25. V zvezi s tem Parlament trdi, da je v sklepih 2013/129, 2013/496 in 2013/392 (skupno: izpodbijani sklepi) pravna podlaga sicer navedena s splošnim sklicevanjem na Pogodbo DEU in posamičnim sklicevanjem na člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 v prvih dveh zadevah ter člen 18(2) Sklepa VIS v tretji zadevi, vendar izpodbijani sklepi v resnici temeljijo na členu 34(2)(c) PEU.¹² Glede na to, da je bil člen 34(2)(c) PEU razveljavljen z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, izpodbijani sklepi po mnenju Parlamenta torej temeljijo na neveljavni pravni podlagi. Natančneje, Parlament trdi, da ne člena 8(3) Sklepa iz leta 2005 ne člena 18(2) Sklepa VIS ni mogoče uporabiti kot pravno podlago za katerega koli od izpodbijanih sklepov.

26. Po mnenju Parlamenta je logična posledica razveljavitve člena 34(2)(c) PEU ta, da ukrepov sekundarnega prava, ki na podlagi te določbe omogočajo sprejetje izvedbenih sklepov, ni več mogoče uporabiti. Člen 9 Protokola št. 36 po mnenju Parlamenta ne vpliva na to analizo. Ker naj bi bila ta prehodna določba izjema od splošnih pravil, določenih v Pogodbi DEU, naj bi jo bilo treba razlagati restriktivno.

11 — Kljub podobnosti tožbenih razlogov, navedenih v vseh treh zadevah, so ti razlogi v zadevah C-679/13 in C-540/13 navedeni v obratnem vrstnem redu v primerjavi z zadevo C-317/13. Parlament ugovarja uporabljenemu postopku, saj se je moral Svet v skladu s pravili, ki so veljala pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, s Parlamentom v skladu s členom 39 PEU posvetovati, kadar je sprejemal sklepe v okviru tretjega stebra.

12 — Člen 34(2)(c) PEU je Svetu podeljeval pristojnost, da s kvalificirano večino sprejema ukrepe, potrebne za izvajanje – na ravni EU – sklepov, ki so skladni s cilji naslova VI Pogodbe EU, razen za približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic, sprejetih na podlagi te določbe.

27. Svet se ne strinja. Trdi, da lahko izpodbijani sklepi veljavno temeljijo na členu 8(3) Sklepa iz leta 2005 oziroma členu 18(2) Sklepa VIS, ob njuni razlagi glede na člen 9 Protokola št. 36.

28. Še več, ob koncu pisnega postopka je obstajala precejšnja zmeda glede tega, ali je Parlament tudi podredno podal ugovor nezakonnosti v zvezi s členom 8(3) Sklepa iz leta 2005 in členom 18(2) Sklepa VIS. To zmedo je spodbudila dolga razprava glede dopustnosti in vsebine tega razloga v pisnih stališčih obeh strank.¹³ Na obravnavi pa je Parlament vprašanja razjasnil z navedbo, da ni prerekal zakonitosti Sklepa iz leta 2005 ali Sklepa VIS (ali njunih delov). Trdil je le, da zaradi razveljavitve člena 34(2)(c) PEU in člena 39 PEU člena 8(3) Sklepa iz leta 2005 in člena 18(2) Sklepa VIS več ni bilo mogoče uporabiti za sprejetje izpodbijanih sklepov: po njegovem mnenju je uporaba teh členov v ta namen pomenila uporabo neveljavne sekundarne pravne podlage, ki ni določena v Pogodbi DEU.

2. Poglavitna vprašanja v obravnavanih zadevah

29. V obravnavanih zadevah je Sodišče zaproseno, da odloči o vprašanjih, ki so nedvomno ustavnega pomena. Ta vprašanja se dotikajo institucionalnega sistema EU in načela institucionalnega ravnovesja, ki je temelj ustavne strukture EU.¹⁴ Natančneje, v obravnavanih zadevah se zastavlja povsem novo institucionalno vprašanje, ki izhaja iz zapletenosti, ki spremlja „lizbonizacijo“ nekdanjega medvladnega tretjega stebra, ki ureja pravosodno in policijsko sodelovanje v kazenskih zadevah.

30. Drugače kot velja za schengenski pravni red, ki je bil vključen v pravni in institucionalni okvir Evropske unije brez uporabe kakršnih koli posebnih prehodnih ukrepov,¹⁵ je bila vključitev tretjega stebra v okvir EU desetletje pozneje zasnovana tako, da poteka bolj postopno. To lepo ponazarja dejstvo, da Pogodba DEU zdaj vsebuje posebna prehodna pravila glede aktov, sprejetih v okviru tretjega stebra. V členu 9 Protokola št. 36 je določeno eno od teh pravil.

31. Ključ do rešitve obravnavanih zadev je v določitvi področja uporabe člena 9 Protokola št. 36. Uspeh tožb Parlamenta je namreč odvisen od razlage te določbe. Parlament v bistvu trdi, da člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 in člen 18(2) Sklepa VIS brez podpore iz člena 34(2)(c) PEU ne moreta služiti kot pravni podlagi za izpodbijane sklepe. Po njegovem mnenju sta za veljavno sprejetje navedenih sklepov obstajali le dve možnosti.

32. V skladu s prvo možnostjo bi morali biti izpodbijani sklepi, če naj bi se zanje štelo, da urejajo bistven element urejanega področja, sprejeti po rednem zakonodajnem postopku, in sicer v skladu s členom 83(1) PDEU v primeru zadevnih izvedbenih sklepov ter v skladu s členom 87 PDEU ali členom 88 PDEU v primeru Sklepa o določitvi datuma. V skladu z drugo možnostjo bi morali biti osnovni sklepi, če bi se za izpodbijane sklepe štelo, da urejajo nebistvene elemente, spremenjeni (v

13 — Izvor zmede je dejansko mogoče izslediti v odgovoru Sveta v zadevi C-317/13. Svet je trditve, ki jih je Parlament v tožbi navedel v zvezi z navedenima določbama, razumel kot ugovor nezakonnosti v smislu člena 277 PDEU. Parlament pa vprašanja ni nikakor skušal razjasniti v dupliki ali odgovoru na pisna stališča v ostalih dveh zadevah. Nasprotno, Parlament je še prispeval k nesporazumu s tem, da je Sodišču posredoval dolga pojasnila predvsem glede tega zakaj Parlament mora imeti procesno upravičenje za izpodbijanje zakonitosti osnovnih sklepov.

14 — Za pregled razvoja ustavnega načela institucionalnega ravnovesja v pravnem redu EU glej *Jacqué, J.-P., „The Principle of Institutional Balance“, 41(2004) Common Market Law Review*, str. od 383 do 391. Glej tudi *Curtin, D., „EU Constitution as Architecture – Separation of Powers in the Twenty-First Century“, v Reestman, J.-H., Schrauwen, A., van Montfrans, M., in Jans, J., De Regels en het spel – Opstellen over recht, filosofie, literatuur en geschiedenis aangeboden aan Tom Eijssbouts, TMC Asser Press, Haag: 2011, str. od 123 to 133, na strani 126 in naslednjih. Za zgodnjo razpravo o načelu v sodni praksi glej sodbo *Meroni/High Authority (9/56, EU:C:1958:7)*.*

15 — To se je zgodilo po podpisu Amsterdamske pogodbe 1. maja 1999. V tistem okviru naj bi Svet sestavil seznam elementov schengenskih ukrepov, ki tvorijo pravni red, in določil ustrezno pravno podlago za vsakega od teh elementov v Pogodbah (Pogodba ES ali Pogodba o Evropski uniji). To je bilo storjeno s *Sklepom Sveta 1999/435/ES z dne 20. maja 1999 o opredelitvi schengenskega pravnega reda za namen določanja pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, skladno z ustreznimi določbami iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 136)* in *Sklepom Sveta 1999/436/ES z dne 20. maja 1999 o določitvi pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, skladno z ustreznimi določbami Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 1, str. 152)*.

skladu s postopki, določenimi v zgoraj navedenih določbah Pogodbe DEU), tako da bi natančno določali, ali je treba za sprejetje izpodbijanih sklepov v skladu s členoma 290 PDEU in 291 PDEU uporabiti delegirani ali izvedbeni akt, odvisno od primera. Ne glede na to, ali bi se uporabila prva ali pa druga možnost, bi Parlament imel vlogo so-zakonodajalca.

33. Svet pa trdi, da je prav zaradi člena 9 Protokola št. 36 pristojen, da še naprej sprejema (izvedbene) ukrepe na podlagi aktov, za katere se uporablja člen 9 Protokola št. 36, in da to velja, dokler ti akti niso razveljavljeni, razglašeni za nične ali spremenjeni.

34. Na tej točki je potrebno pomembno pojasnilo. Parlament namiguje, da izpodbijani sklepi morda v resnici niso izvedbeni ukrepi, saj naj bi bilo za te sklepe mogoče šteti, da urejajo bistvene elemente urejanega področja.¹⁶ Iz razlogov, navedenih v točkah od 52 do 55 spodaj, se s tem stališčem ne strinjam.

35. Kakor koli že, razlikovanje v sodni praksi Sodišča glede bistvenih in nebistvenih elementov,¹⁷ nikakor ni upoštevno v obravnavanih zadevah. To je zato, ker se zaradi spodaj pojasnjene predlagane razlage člena 9 Protokol št. 36 splošni okvir Pogodbe DEU ne uporablja za izpodbijane sklepe. Zato zgoraj opisanih dveh možnosti ni treba preučiti.

36. Skladno s tem bom vprašanja, ki se zastavljajo v teh zadevah, obravnaval tako, da bom najprej podrobno preučil člen 9 Protokola št. 36. Na podlagi predlagane razlage člen 9 Protokola št. 36 bom nato na kratko preučil trditve, ki sta jih stranki navedli v treh zadevah. Kot bom skušal ponazoriti, mora biti potreba po zagotovitvi nemotenega in urejenega prehoda na nov institucionalni okvir vodilo pri razlagi člena 9 Protokola št. 36.

B – Pomen člena 9 Protokola št. 36

1. Ali ga je treba razlagati ozko ali široko?

37. Kot sem že navedel zgoraj, člen 9 Protokola št. 36 določa prehodno ureditev za akte, sprejete na podlagi naslovov V in VI Pogodbe EU pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe. V skladu s tem pravilom ti akti ohranijo pravni učinek, dokler se ne razveljavijo, razglasijo za nične ali spremenijo v skladu s Pogodbami. Stranki se strinjata, da se člen 9 uporablja za osnovne sklepe. Pri tem pa se skupno stališče konča.

38. Parlament trdi, da člen 9 Protokola št. 36 ni upošteven, kar zadeva zakonitost aktov, kakršni so izpodbijani sklepi, ki so bili sprejeti po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. Po njegovem mnenju je treba ustrezno pravno podlago za sprejetje takih aktov določiti z napotilom na splošna pravila, določena v Pogodbi DEU.

39. Parlament temu ustrezno zavzema restriktivno stališče (čeprav sam trdi drugače) glede razlage člena 9 Protokola št. 36, in sicer s trditvijo, da je treba to določbo, kot izjemo od splošnega pravila, razlagati ozko. Natančneje, trdi, da je člen 9 Protokola št. 36 zasnovan zgolj za zagotovitev, da akti, sprejeti v okviru nekdanjega tretjega stebra, kljub začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe niso avtomatično razveljavljeni. Taki akti (kot na primer okvirni sklepi) naj bi države članice še naprej

16 — Vendar pa se je Parlament na obravnavi na izpodbijane sklepe pogosto skliceval kot na izvedbene ukrepe.

17 — V zvezi s tem razlikovanjem v sodni praksi glej na primer sodbo Parlament/Svet (C-355/10, EU:C:2012:516, točke od 64 do 66). S tem v skladu pristojnosti za sprejemanje pravil glede bistvenih elementov ni mogoče prenesti. V zvezi z zgodnejšimi sklicevanji na to načelo glej sodbe Parlament/Komisija (C-156/93, EU:C:1995:238, točka 18 in navedena sodna praksa), Parlament/Svet (C-303/94, EU:C:1996:238, točka 23), Söhl & Söhlke (C-48/98, EU:C:1999:548, točka 34) in Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točka 45).

zavezovali glede ciljev, ki jih je treba doseči, ne da bi imeli neposredni učinek. Parlament kljub temu zavrača stališče, da se določbe iz aktov, ki spadajo v področje uporabe člena 9 in ki Svetu podeljujejo izvedbena pooblastila (kot to velja za člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 in člen 18(2) Sklepa VIS), še naprej uporabljajo v okviru nove ustavne strukture.

40. Svet pa, nasprotno, sprejema širšo razlago člena 9 Protokola št. 36. Trdi, da vse določbe iz aktov, ki spadajo v področje uporabe člena 9, ohranjajo svoje pravne učinke, vključno s tistimi, ki določajo sprejetje izvedbenih ukrepov.

41. Priznati je treba, da je člen 9 Protokola št. 36 vse prej kot nedvoumen. Dejansko ni mogoče na prvi pogled na podlagi ničesar dokončno izključiti ozke razlage, ki jo predlaga Parlament, ali pa širše razlage, ki jo zagovarja Svet. Obe sta do neke mere utemeljeni. Vendar, čeprav bi razlaga, ki jo zagovarja Parlament, pomenila hiter prehod na novi sistem, menim, da bi zaradi te razlage nastale nerazumne posledice.

2. Nemoten prehod na novi pravni okvir

42. Po mojem mnenju je treba člen 9 Protokola št. 36 razlagati glede na kontekst, v katerega je umeščen, in, natančneje, ob upoštevanju njegovega glavnega cilja. Čeprav prehodna pravila morda sledijo več različnim ciljem, si upam trditi, da so splošno namenjena zagotavljanju urejenega in doslednega prehoda na novi sistem.¹⁸ V posebnem okviru tega primera menim, da je treba člen 9 Protokola št. 36 razumeti kot orodje, zasnovano za zagotovitev nemotene prehoda iz enega na drug sistem.

43. Čeprav lahko nova pravila nedvomno prinesejo znatne spremembe za kateri koli pravni sistem, pa sam obstoj prehodnih pravil v tem okviru po mojem mnenju kaže na to, da snovalci Lizbonske pogodbe niso spregledali težav, ki lahko nastanejo v postopku usklajevanja. To je lepo ponazorjeno z izjavo št. 50, priloženo Pogodbama.¹⁹ Ta izjava institucije poziva, naj si v ustreznih primerih in *po možnosti* v petih letih, predvidenih v členu 10(3) Protokola št. 36, *prizadevajo* za sprejetje pravnih aktov, ki spreminjajo ali nadomeščajo predhodno obstoječe akte tretjega stebra.²⁰

44. Izjava torej jasno spodbuja zakonodajalca, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev ukrepov nekdanjega tretjega stebra z novim pravnim okvirom. Po mojem mnenju pa ta izjava, če se jo razume skupaj s členom 9 Protokola št. 36, ki ohranja pravne učinke aktov, sprejetih v okviru tretjega stebra (ne da bi natančneje opredeljeval roke), kaže, da je člen 9 Protokola št. 36 namenjen zagotovitvi čim prejšnjega prehoda iz starega medvladnega sistema na splošni okvir EU ob hkratnem sprejemanju omejitev in posebnih značilnosti zakonodajnega postopka. Če bi namreč snovalci Lizbonske pogodbe želeli zagotoviti, da se prehod v celoti konča v nekem časovnem okviru, bi člen 9 nedvomno določal (podobno kot na primer člen 10) rok za to.

18 — V okviru pristopa novih držav članic k Evropski uniji je uporaba prehodnih ukrepov za te države botrovala obsežni sodni praksi. V tem položaju je glavni cilj prehodnih ukrepov olajšati prehod iz obstoječe ureditve v novih državah članicah na ureditev, ki izhaja iz uporabe prava EU. Glej na primer sodbe Danisco Sugar (C-27/96, EU:C:1997:563), Weidacher (C-179/00, EU:C:2002:18), Parlament/Svet (C-413/04, EU:C:2006:741) in Poljska/Komisija (C-336/09 P, EU:C:2012:386).

19 — Izjava o členu 10 Protokola št. 36, priložena sklepnim listinam medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, in podpisana 13. decembra 2007.

20 — Člen 10 se nanaša na ustrezne pristojnosti institucij EU v zvezi s predhodno obstoječimi akti tretjega stebra. Člen 10(1) med drugim določa, da pooblastila Sodišča glede predhodno obstoječih aktov tretjega stebra ostajajo enaka, kot so bila na datum začetka veljavnosti te pogodbe. V skladu s členom 10(2) sprememba takega akta povzroči konec specialne ureditve pristojnosti Sodišča. Nazadnje, člen 10(3) omejuje časovno uporabo prehodnega ukrepa, navedenega v odstavku 1. Specialna prehodna ureditev je prenehala učinkovati pet let od datuma začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe, to pomeni, 1. decembra 2014.

45. Zato menim, da je treba za pravilno razlago člena 9 Protokola št. 36 upoštevati posebne okoliščine, ki so privedle do „lizbonizacije“ tretjega stebra in do vključitve policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah v širši okvir EU. Prehodna pravila so namreč verjetno toliko pomembnejša, kadar pride do sprememb v ustavni strukturi. V tem kontekstu je razumljivo, da so prehodni ukrepi, kakršni so ti, ki so določeni v Protokolu št. 36, zasnovani za zagotovitev nemotenega prehoda na nov sistem (in neke stopnje kontinuitete). Temu ustrezno menim, da temeljni namen določbe, kakršen je člen 9, izogniti se nepotrebnim prekinitvam pri uporabi pravnih aktov, sprejetih v okviru, ki več ne obstaja.

46. Natančneje, člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 daje Svetu pristojnost, da za nove psihoaktivne snovi uvede nadzorne ukrepe. Člen 18(2) Sklepa VIS Svet pooblašča za določitev datuma, kdaj naj Sklep VIS začne učinkovati. Obe določbi torej Svetu podeljujeta (izvedbena) pooblastila. V času sprejetja osnovnih sklepov je ta podelitev – kot se stranki strinjata – temeljila na členu 34(2)(c) PEU. Čeprav je morda mogoče, pa se ne zdi logično trditi, kot trdi Parlament, da se pojem „pravni učinki“²¹ iz člena 9 Protokola št. 36 nanaša le na nekatere, vendar ne na vse, pravne učinke, ki jih povzročajo zadevni akti. V skladu s to razlago pojem „pravni učinki“ ne bi zajemal učinkov v zvezi z možnostjo sprejetja izvedbenih ukrepov, potrebnih za zagotovitev, da akti, sprejeti v okviru nekdanjega tretjega stebra, še naprej učinkujejo, ali, kot velja v primeru Sklepa VIS, da se omogoči njihova uporaba.

47. Poudariti je treba, da člen 9 ne razlikuje med različnimi vrstami pravnih učinkov. V tem kontekstu se mi zdi tudi argument Sveta zlasti prepričljiv. Če bi se sprejelo restriktivno (in nekoliko selektivno) razlago člena 9 Protokola št. 36, ki jo ponuja Parlament, bi to povzročilo ohromitev številnih aktov, ki so bili sprejeti pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe in ki terjajo nenehno posodabljanje, če naj izpolnjujejo svojo nalogo. To bi zlasti veljalo, če bi člen 8(3) Sklepa 2005 po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe avtomatično prenehal učinkovati. Tudi datum začetka uporabe Sklepa VIS bi bil znatno odložen.

48. Pomembno se je tudi zavedati, da ima zakonodajalec na voljo le omejene možnosti, ko gre za sprejemanje nove zakonodaje (ali spreminjanje obstoječe zakonodaje). Odločitev glede spreminjanja aktov, sprejetih na podlagi nekdanjega tretjega stebra, je politična odločitev, kar bi morala tudi ostati. Restriktivna razlaga člena 9 Protokola št. 36 bi s tega vidika neutemeljeno obremenjevala zakonodajni postopek in omejevala izbiro, ki jo ima zakonodajalec glede tega, katere predloge želi izpeljati. Preprosto bi to povzročilo potratu virov.²²

49. Načelo institucionalnega ravnovesja je bilo vsekakor pogosto uporabljeno za okrepitev (izvorno zgolj posvetovalne) vloge Parlamenta v zakonodajnem postopku.²³ Vendar je samoumevno, da tega načela ni mogoče razlagati, kot da v dvomu podeljuje več pristojnosti Parlamentu na škodo drugih institucij.²⁴ Najbolj bistveno je, da je treba to načelo uporabiti tako, da se zagotovi spoštovanje delitve pristojnosti med institucijami, kot je določena v Pogodbi (in, kot v obravnavani zadevi, v členu 9 Protokola št. 36).

21 — V drugačnem kontekstu je Sodišče pojem „akti s pravnim učinkom“ tudi razlagalo široko, tako da je zajemal priporočila, ki jih sprejme mednarodna organizacija. Glej sodbo Nemčija/Svet (C-399/12, EU:C:2014:2258, točka 56 in naslednje).

22 — Izjava št. 50 podpira to stališče, saj institucije poziva k uskladitvi ukrepov nekdanjega tretjega stebra, kolikor je mogoče, z novim okvirom v prehodnem obdobju petih let, ki se uporablja v zvezi s členom 10(1) Protokola št. 36.

23 — Kot bistvena primera tega trenda glej na primer sodbi Roquette Frères/Svet (138/79, EU:C:1980:249) in Parlament/Svet (C-70/88, EU:C:1990:217).

24 — Glej v zvezi s tem sodbo Wybot (149/85, EU:C:1986:310, točka 23).

50. Ob navedenem je težko ne podpirati stališča o krepitvi vključenosti Parlamenta pri sprejemanju aktov, povezanih z nekdanjim tretjim stebrom. To je dejansko v skladu s splošnejšim ciljem postopka „lizbonizacije“, ki je povečanje demokratične odgovornosti na tem področju.²⁵

51. Vendar, vse dokler zadevni akt ni bil razveljavljen, razglašen za ničen ali spremenjen, se člen 9 Protokola št. 36 v razmerju do splošnih pravil Pogodbe DEU še naprej uporablja kot *lex specialis*. Isto velja za podelitev pooblastil Svetu za sprejemanje sklepov na podlagi teh aktov.

3. Kaj pomeni spremembo?

52. Seveda bi bilo mogoče trditi (kot Parlament mimogrede trdi in brez poglobljene razčlenitve), da izpodbijani sklepi – in zlasti Sklep o določitvi datuma – pomenijo spremembe osnovnih sklepov. Če bi bilo res, bi to sprožilo uporabo splošnih pravil Pogodbe DEU.

53. To stališče predpostavlja izjemno široko razumevanje pojma sprememba. V bistvu bi pomenilo, da je treba vsak (izvedbeni) ukrep – ki za svojo zakonitost temelji na aktu nekdanjega tretjega stebra in za katerega se člen 9 *a priori* uporablja – ki je bil sprejet po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe šteti za spremembo zadevnega osnovnega akta.²⁶

54. Prvič, zadevni izvedbeni sklepi po mojem mnenju ne vplivajo na politične odločitve, vključene v vzpostavitev sistema za izmenjavo informacij in oceno tveganj, povezanih z novimi psihoaktivnimi substancami, kot je določen v Sklepu iz leta 2005. Ti sklepi namreč zagotavljajo, da se Sklep iz leta 2005 učinkovito uporablja v zvezi z novo odkritimi snovmi. Čeprav uporabo Sklepa iz leta 2005 razširjajo na nove snovi, pa zadevni izvedbeni sklepi nikakor ne spreminjajo sistema, vzpostavljenega z navedenim sklepom.

55. Drugič, kar zadeva Sklep o določitvi datuma, opozarjam, da določitev datuma uporabe Sklepa VIS ne vpliva na vsebino tega sklepa ali na dejanski začetek njegove veljavnosti. Navedeni sklep je začel veljati že leta 2008 kot del svežnja ukrepov, ki zajema tudi Uredbo VIS. V tem smislu pomeni določitev datuma uporabe, drugače kot določitev datuma veljavnosti, le povsem izvedbeni ukrep, namenjen zagotovitvi njegove polne uporabe v celotni Evropski uniji.

56. Ob upoštevanju teh ugotovitev bom zdaj preučil trditve, ki sta jih stranki navedli glede pravnih podlag za izpodbijane sklepe.

C – Pravne podlage za izpodbijane sklepe

57. Nekoliko nenavadno se stranki ne strinjata ne le glede veljavnosti uporabljenih pravnih podlag, temveč tudi glede dejanskih pravnih podlag za izpodbijane sklepe. Torej je treba pred preučitvijo veljavnosti pravnih podlag za izpodbijane sklepe ugotoviti, na kateri podlagi so bili izpodbijani sklepi dejansko sprejeti.

25 — Glej splošneje sodbo Parlament/Svet (C-130/10, EU:C:2012:472, točka 81 in navedena sodna praksa). Vsi pa se ne strinjajo s tem pozitivnim stališčem glede odgovornosti. Glej kritično stališče v Charlemagne, „The will to power: The European Parliament would like you to know that it matters“, *The Economist*, 4. oktober 2014: „Parlament je, sklicujoč se na navidezno privlačen argument, da je edina institucija EU, ki je neposredno odgovorna volivcem, v preteklih desetletjih povečal pristojnosti. Kot pri otroku, ki prejema sladkarije, vsaka dobrot, ki jo dobi, spodbudi potrebo po še več.“

26 — Vendar pa se strinjam s stališčem, da tudi najmanjša sprememba (če jo je le mogoče šteti za spremembo) zadošča za sprožitev uporabe novih pravil. Glede neobstoja pravila *de minimis* v tem kontekstu in težav glede meril pri določitvi, kaj pomeni spremembo, glej Peers, S., „Finally ‚Fit for Purpose?‘ The Treaty of Lisbon and the End of the Third Pillar Legal Order“, v Eeckhout, P., in Tridimas, T. (ured.), 27(2008) *Yearbook of European Law*, str. od 47 do 64, na str. 55 in naslednjih.

58. Parlament kot svoj glavni argument podaja trditev, da je dejanska pravna podlaga za izpodbijane sklepe razveljavljeni člen 34(2)(c) PEU. Čeprav se Svet s tem ne strinja, pa se stranki strinjata, da člen 34(2)(c) PEU ne more pomeniti veljavne pravne podlage za izpodbijane določbe, ker je bil v skladu s členom 1, točka 51, Lizbonske pogodbe razveljavljen, ko je Lizbonska pogodba začela veljati. V sedanjem ustavnem okviru ni nobenega prehodnega ukrepa, ki bi v prehodnem obdobju ohranjal učinke te razveljavljene določbe. Stranki pa iz tega nespornega dejstva izvajata izrazito različne sklepe.

59. Najprej je treba poudariti, da Sodišče sistematično preuči *veljavnost* pravne podlage za kateri koli akt z opiranjem na *elemente, na katere je mogoče sklepati iz zadevnega akta*. Kar zadeva, dalje, obveznost jasne navedbe pravne podlage za ukrep EU, je Sodišče sprejelo, da neopredelitev natančne določbe Pogodbe ne pomeni avtomatično bistvene kršitve postopka, če je pravno podlago za ukrep mogoče določiti iz drugih delov tega ukrepa.²⁷

60. Ne člen 34(2)(c) PEU ne nekdanja Pogodba EU nista omenjena v *izpodbijanih* sklepih (kar je precej ločeno od vprašanja, ali je ta določba navedena v *osnovnih* sklepih in kaj bi to lahko pomenilo za zakonitost teh sklepov).²⁸ Izpodbijani sklepi napotujejo zgolj na upoštevne določbe osnovnih sklepov (člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 oziroma člen 18(2) Sklepa VIS) in na Pogodbo DEU kot celoto.

61. Glede na zgoraj opisan pristop Sodišča glede veljavnosti pravne podlage za akt in ob upoštevanju, da se izpodbijani sklepi sklicujejo le na upoštevne določbe osnovnih sklepov in Pogodbe DEU, težko razumem, zakaj bi bil člen 34(2)(c) PEU tu upošteven. Ta določba je *pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe* Svetu zgolj podeljevala pristojnost za izvajanje sklepov, sprejetih na podlagi te iste določbe, v Evropski uniji. Res je, da člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 dejansko napotuje na to določbo (medtem ko člen 18(2) Sklepa VIS ne). Vendar po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe to napotilo (ali neobstoj takega napotila) ni več pravno upošteven. Glede na to, da so bili vsi trije izpodbijani sklepi sprejeti *po* začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, menim, da je Pogodba DEU edini upoštevni okvir za oceno njihove zakonitosti (in pristojnost Sveta za njihovo sprejetje).

62. V zvezi s tem se zdi, da ni nobenega dvoma glede pravne podlage, dejansko uporabljene za sprejetje izpodbijanih sklepov: kot navedeno v preambuli vsakega od sklepov, sta bila izvedbena sklepa 1 in 2 sprejeta na podlagi člena 8(3) Sklepa iz leta 2005 in Pogodbe DEU, Sklep o določitvi datuma pa na podlagi člena 18(2) Sklepa VIS in Pogodbe DEU.

63. Na tem mestu moram obravnavati trditev Parlamenta, da je sklicevanje na Pogodbo DEU (kot celoto) vsekakor presplošno, da bi pomenilo ustrezno pravno podlago. To ohlapno sklicevanje bi bilo vir pravne negotovosti.

64. Praviloma bi me nenatančno sklicevanje na Pogodbo, kakršno je zadevno, privedlo do sklepa, da je treba izpodbijane sklepe razglasiti za nične. Opustitev jasne navedbe uporabljene pravne podlage – kot to načeloma zahteva Sodišče – je namreč težko združljiva z načelom prenosa pristojnosti.²⁹ Vendar moram v specifičnem okviru obravnavanih zadev oporekati Parlamentu. Zdi se, da v tem primeru ni upoštevna nobena druga določba Pogodbe DEU razen člena 9 Protokola št. 36.

27 — Glej sodbo Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 56 in navedena sodna praksa). Sodišče takšno izrecno napotilo vseeno zahteva v primerih, v katerih so zadevne stranke in Sodišče, če tega napotila ni, v negotovosti glede natančne pravne podlage.

28 — Kot omenjeno zgoraj, so stranke o tem vprašanju razpravljale v svojih pisnih stališčih, čeprav se je pozneje na obravnavi izkazalo, da Parlament ni nameraval izpodbijati zakonitosti člena 8(3) Sklepa iz leta 2005 in člena 18(2) Sklepa VIS.

29 — Glej sodbo Komisija/Svet (C-370/07, EU:C:2009:590, točka 56 in naslednje). V zvezi z načelom prenosa pristojnosti glej na primer sodbo Parlament/Komisija (C-403/05, EU:C:2007:624, točka 49 in navedena sodna praksa). Glej tudi Mnenje (1/13, EU:C:2014:2303, točka 74).

65. Čeprav bi lahko Svet vsekakor vstavil napotilo na člen 9 Protokola št. 36, ostaja uporabnost tega napotila vprašljiva: ta prehodna določba namreč ne vsebuje nobenega materialnopravnega pravila, ki bi se ga lahko uporabilo kot pravno podlago. Ta namreč zgolj ohranja učinke aktov sekundarnega prava, ki spadajo v nekdanji tretji steber, dokler ti akti niso razveljavljeni, nadomeščeni ali razglašeni za nične. V tem specifičnem okviru je to splošno sklicevanje na Pogodbo mogoče sprejeti prav zaradi „sekundarne“ pravne podlage – namreč, člena 8(3) Sklepa iz leta 2005 in člena 18(2) Sklepa o določitvi datuma – ki utemeljuje splošno sklicevanje na Pogodbo DEU.

66. Kot navedeno zgoraj, nista bila ne Sklep iz leta 2005 ne Sklep VIS do danes spremenjena. Zato to, da se izpodbijani sklepi izrecno sklicujejo na člen 8(3) Sklepa 2005 oziroma člen 18(2) Sklepa VIS, odvisno od primera, in na Pogodbo DEU na splošno, po mojem mnenju pomeni zadostno navedbo pravne podlage za izpodbijane sklepe.

67. Glede na to ugotovitev bo zgoraj podana razlaga člena 9 Protokola št. 36, odločilna pri ugotovitvi, ali je Svet lahko na tej podlagi zakonito sprejel izpodbijane sklepe.

68. Glede na razlago, predlagano v točki 51 zgoraj, ne morem sprejeti stališča, ki ga zagovarja Parlament v zvezi z neveljavnostjo pravnih podlag, uporabljenih za sprejetje izpodbijanih sklepov. Glede na moje prepričanje, da bi morala biti zamisel o nemotenem prehodu vodilo pri razlagi člena 9 Protokola št. 36, je treba to določbo razumeti tako, da ohranja vse učinke določb iz aktov, ki spadajo na njeno področje uporabe. Zato dokler osnovni sklepi niso spremenjeni, pooblastilo, podeljeno Svetu za sprejetje izvedbenih ukrepov, ohranja svoj polni učinek. Povedano drugače, da bi se uporabila splošna pravila EU, bi bilo treba spremeniti osnovne sklepe. Pristojnost za predlaganje spremembe – ali, glede na okoliščine primera, nadomestitve ali razveljavitve – teh aktov pa ostaja pravica Komisije. Kot sem že pojasnil, sem prepričan, da izpodbijani sklepi ne pomenijo sprememb osnovnih sklepov v smislu člena 9 Protokola št. 36.

69. Zato sklepam, da so bili izpodbijani sklepi sprejeti na pravilni pravni podlagi.

70. Že sam tovrsten sklep bi zadostoval za zavrnitev tožb, ki jih je Parlament vložil v obravnavanih zadevah, kot neutemeljenih. Vendar bom zaradi popolnosti navedel še te ugotovitve v zvezi z vprašanji, o katerih sta stranki v tem postopku na široko razpravljali: uporaba sekundarne pravne podlage in to, da ni bilo opravljeno posvetovanje s Parlamentom.

D – Nadaljnja vprašanja: uporaba sekundarne pravne podlage in posvetovanje s Parlamentom

71. Parlament se je v postopku večkrat pritoževal, da ni bilo opravljeno posvetovanje z njim, kot bi to bilo v okviru ureditve pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, pa tudi v splošnem okviru Pogodbe DEU. Vendar je na obravnavi postalo jasno, da Parlament ni zahteval, da se z njim opravi posvetovanje v postopku, ki je vodil k sprejetju izpodbijanih sklepov. Trditev, ki se nanaša na neobstoj posvetovanja, je služila le za prikaz, da se postopek odločanja, ki ga je Svet uporabil pri sprejetju izpodbijanih sklepov, odstopa od tistega, ki je obstajal pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe in ki bi ga bilo treba izpeljati, da bi se splošni okvir Pogodbe DEU pravilno uporabil.³⁰

72. Na tem razpotju je treba na kratko spomniti, da sta bila člena 34(2)(c) PEU in 39 PEU z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe razveljavljena. Kot ugotavljata stranki, sta ti določbi torej prenehali ustvarjati kakršne koli pravne učinke in ju ni mogoče uporabiti kot meril za določitev ustreznega postopka za sprejetje izpodbijanih sklepov. Zato – in posebej glede na *tempus regit actum* – je le

30 — Glej točko 32 zgoraj.

stežka mogoče trditi, da obveznost posvetovanja s Parlamentom obstaja še naprej zaradi člena 39 PEU.³¹ To se zdi jasno. Vendar ostaja znatno nestrinjanje glede tega, ali razveljavitev nekdanje Pogodbe EU pomeni, da člen 8(2) Sklepa iz leta 2005 in člena 18(2) Sklepa VIS zdaj pomenita neveljavni sekundarni pravni podlagi,³² zlasti ker ti določbi ne terjata posvetovanja Parlamenta.³³

73. Kot sem zgoraj že večkrat omenil, to, da je bil člen 34(2)(c) PEU razveljavljen, ne vpliva na podelitev izvedbenih pooblastil na podlagi člena 8(3) Sklepa iz leta 2005 in člena 18(2) Sklepa VIS. To velja zaradi člena 9 Protokola št. 36. Ta določba ohranja učinke teh pooblastitvenih določb kljub razveljavitvi ustavnega okvira, v katerem sta bila sprejeta Sklep iz leta 2005 in Sklep VIS.

74. Čeprav tvegam, da bom navedel očitno, je treba povedati, da je bil ta okvir nadomeščen s Pogodbo DEU. Vendar člen 9 Protokola št. 36 tvori sestavni del te pogodbe in s tem novega ustavnega okvira.³⁴ Ta določba primarnega prava je tista, ki omogoča neprekinjeno uporabo izvedbenih pooblastil, ki so bila Svetu podeljena pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, in ki v prehodnem obdobju ohranja učinke kakršne koli obstoječe podelitve izvedbenih pooblastil. Glede na obstoj člena 9 se člen 8(3) Sklepa iz leta 2005 in člen 18(2) Sklepa VIS nikakor ne oddaljujeta od pravil, določenih v Pogodbi DEU, tako da bi pomenila neveljavno sekundarno pravno podlago.

75. Res je, da bi bilo mogoče trditi, da obveznost posvetovanja, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe na podlagi člena 39 PEU, ne preneha zgolj zaradi sprememb v ustavnem okviru. Ohranitev te obveznosti bi bila v skladu s ciljem procesa „lizbonizacije“, da se na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah okrepi sodelovanje Parlamenta.

76. Vendar menim, da je treba poseben pomen pripisati členu 9 Protokola št. 36, ki zgolj ohranja pravne učinke obstoječih sekundarnih pravnih instrumentov, sprejetih na podlagi nekdanjega tretjega stebra. Glede na to, da ne le ta določba primarnega prava, temveč tudi Pogodbi DEU na splošno nič ne določata v zvezi z obveznostjo posvetovanja s Parlamentom glede izvedbenih ukrepov, sprejetih na podlagi predhodno podeljenih pooblastil, menim, da ni primerno, da bi se takšno obveznost izpeljevalo iz sedaj veljavne Pogodbe DEU. To je še toliko bolj res, ker sta bila člen 34(2)(c) PEU in člen 39 PEU v skladu s členom 1, točka 51, Lizbonske pogodbe razveljavljena.³⁵ V skladu s tem izvedbeni sklepi, sprejeti na dvojni podlagi tretjega stebra in člena 9 Protokola št. 36, začasno pomenijo posebno vrsto ukrepa, ki za sprejetje ne zahteva sodelovanja Parlamenta.

77. Zato sklepno ugotavljam, da je treba vse tri tožbe, ki jih je Parlament vložil v združenih zadevah C-317/13 in C-679/13 ter zadevi C-540/13 zavrniti kot neutemeljene. Glede na to ugotovitev predloga strank glede ohranitve učinkov izpodbijanih sklepov do nadomestitve z novimi akti ni treba obravnavati.

31 — Svet navaja, ne da bi mu Parlament v zvezi s tem oporekal, da je bil pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe sklep, ki je podoben zadevnim izvedbenim sklepom, sprejet šele po posvetovanju s Parlamentom v skladu s členom 39 PEU.

32 — Glej sodbo Parlament/Svet (C-133/06, EU:C:2008:257, točke od 54 do 57). Tam je Sodišče ostro zavrnilo možnost uporabe pravnih podlag, ki spreminjajo postopke, določene v Pogodbah.

33 — Kar zadeva člen 18(2) Sklepa VIS, Parlament dalje trdi, da je posledica neobstoja izrecno oblikovanega pravila glasovanja v tej določbi sprememba postopka odločanja, določenega v Pogodbah (kot je v tem kontekstu določen v členu 34(2)(c) PEU).

34 — Glej člen 51 PDEU.

35 — Enaka ugotovitev velja za vprašanje pravil glasovanja (ali njihov neobstoj) v členu 18(2) Sklepa VIS in domneven učinek prelijanja pravil glasovanja, določenih v členu 34 PEU. Vse dokler podelitev pooblastil, predvidenih v tej določbi sekundarnega prava, ostaja veljavna na podlagi člena 9 Protokola št. 36, mora biti upošteveno pravilo glasovanja, kot navaja Svet, tisto iz člena 16(3) PEU. V skladu s to določbo Svet odloča s kvalificirano večino, če Pogodbi ne določata drugače. Navesti je treba tudi, da za glasovanje s kvalificirano večino veljajo posebne prehodne določbe. Ta pravila glasovanja, ki jih je Svet uporabil v zvezi s Sklepom o odločitvi datuma, so določena v Protokolu št. 36.

E – *Stroški*

78. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V vseh treh primerih je Svet priglasil stroške, Parlament pa s svojimi predlogi ni uspel.

79. Države članice in institucije, ki so se kot intervenientke udeležile postopka, na podlagi člena 140(1) Poslovnika nosijo svoje stroške. Republika Avstrija torej v združenih zadevah C-317/13 in C-679/13 nosi svoje stroške.

IV – **Predlog**

80. Glede na vse zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj:

- tožbe, ki jih je Parlament vložil v združenih zadevah C-317/13 in C-679/13 ter zadevi C-540/13, zavrne;
- Parlamentu naloži plačilo stroškov, in
- odloči, da Republika Avstrija nosi svoje stroške.