



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 22. septembra 2016 *

„Ničnostna tožba — Policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah — Avtomatizirana izmenjava podatkov — Registracija vozil — Daktiloskopski podatki — Pravni okvir, ki se uporabi po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe — Prehodne določbe — Izvedena pravna podlaga — Razlikovanje med zakonodajnimi akti in izvedbenimi ukrepi — Posvetovanje z Evropskim parlamentom — Pobuda države članice ali Evropske komisije — Pravila glasovanja“

V združenih zadevah C-14/15 in C-116/15,

zaradi ničnostnih tožb na podlagi člena 263 PDEU, vloženih 14. januarja in 6. marca 2015,

Evropski parlament, ki ga zastopajo F. Drexler, A. Caiola in M. Pencheva, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo M.-M. Joséphidès, K. Michoel in K. Pleśniak, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata T. Henze in A. Lippstreu, agenta,

in

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, E. Karlsson in L. Swedenborg, agenti,

intervenientki,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi L. Bay Larsen (poročevalec), predsednik senata, D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan in M. Vilaras, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postopka: francoščina.

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. junija 2016

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropski parlament s tožbama v zadevah C-14/15 in C-116/15 predlaga razglasitev Sklepa Sveta 2014/731/EU z dne 9. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Malti (UL 2014, L 302, str. 56), Sklepa Sveta 2014/743/EU z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Cipru (UL 2014, L 308, str. 100) in Sklepa Sveta 2014/744/EU z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil v Estoniji (UL 2014, L 308, str. 102) oziroma Sklepa Sveta 2014/911/EU z dne 4. decembra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave daktiloskopskih podatkov v Latviji (UL 2014, L 360, str. 28) (v nadaljevanju: skupaj: izpodbijani sklepi) za nične.

Pravni okvir

Prümska pogodba

- 2 Člen 34(2) Pogodbe med Kraljevino Belgijo, Zvezno republiko Nemčijo, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko in Republiko Avstrijo o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, predvsem pri zatiranju terorizma, čezmejne kriminalitete in nezakonite migracije, ki je bila podpisana 27. maja 2005 v Prümu (Nemčija) (v nadaljevanju: Prümska pogodba), določa:

„Pošiljanje osebnih podatkov po tej pogodbi se sme začeti šele takrat, ko so določbe tega poglavja prenesene v notranjepravni red pogodbenic, ki sodelujejo pri pošiljanju. Ministrski odbor iz 43. člena s sklepom ugotovi, če so ti pogoji izpolnjeni.“

- 3 Člen 43(1) te pogodbe določa:

„Države pogodbenice ustanovijo odbor, ki je sestavljen iz ministrov držav pogodbenic. Ministrski odbor sprejme potrebne odločitve o uporabi in izvajanju te pogodbe. Odločitve ministrskega odbora se sprejmejo soglasno s sklepom vseh pogodbenic.“

Pravo Unije

Sklep 2008/615/PNZ

- 4 V uvodni izjavi 1 Sklepa Sveta 2008/615/PNZ z dne 23. junija 2008 o poglobitvi čezmejnega sodelovanja, zlasti na področju boja proti terorizmu in čezmejnemu kriminalu (UL 2008, L 210, str. 1) je navedeno:

„Po začetku veljavnosti [Prümske pogodbe] je bila [...] predložena ta pobuda, da bi se vsebina določb Prümske pogodbe vključila v pravni okvir Evropske unije.“

5 Člen 1 tega sklepa določa:

„S tem sklepom nameravajo države članice poglobiti čezmejno sodelovanje v zadevah, ki jih zajema naslov VI Pogodbe EU, zlasti izmenjavo informacij med organi, odgovornimi za preprečevanje in preiskovanje kaznivih dejanj. V ta namen ta sklep vsebuje pravila na naslednjih področjih:

(a) določbe o pogojih in postopku za samodejni prenos profilov DNK, daktiloskopskih podatkov in nekaterih podatkov iz nacionalnih registrov vozil (poglavje 2);

[...]“

6 Poglavje 6 navedenega sklepa vključuje splošne določbe o varstvu podatkov v okviru izmenjave podatkov na njegovi podlagi.

7 Člen 25(2) in (3) Sklepa 2008/615, ki je umeščen v njegovo poglavje 6, določa:

„2. Osebni podatki iz tega sklepa se ne smejo pošiljati, dokler se v nacionalni zakonodaji ozemelj držav članic, ki so vključene v takšno pošiljanje, ne začnejo izvajati določbe iz tega poglavja. O izpolnitvi teh pogojev odloči Svet soglasno.

3. Odstavek 2 se ne uporablja za države članice, v katerih se je pošiljanje osebnih podatkov, kot je predvideno v tem sklepu, že začelo v skladu s [Prümsko pogodbo].“

8 V skladu s členom 33 tega sklepa, naslovljenim „Izvedbeni ukrepi“, Svet sprejme ukrepe, potrebne za izvajanje tega sklepa na ravni Unije, s kvalificirano večino in po posvetovanju s Parlamentom.

Sklep 2008/616/PNZ

9 Člen 20 Sklepa Sveta 2008/616/PNZ z dne 23. junija 2008 o izvajanju Sklepa 2008/615 (UL 2008, L 210, str. 12) določa:

„1. Svet na podlagi poročila o oceni, ki je oprto na vprašalnik, sprejme sklep iz člena 25(2) Sklepa [2008/615].

2. Kar zadeva avtomatizirano izmenjavo podatkov v skladu s členom [poglavjem] 2 Sklepa [2008/615], je podlaga poročilu o oceni tudi evalvacijski obisk in preskus, ki se opravi, ko zadevna država članica generalnemu sekretariatu Sveta pošlje obvestilo v skladu s prvim stavkom člena 36(2) Sklepa [2008/615].

3. Nadaljnje podrobnosti o tem postopku so navedene v poglavju 4 Priloge k temu sklepu.“

Izpodbijani sklepi

10 V uvodnih izjavah od 1 do 3 izpodbijanih sklepov, ki na eni strani temeljijo na Sklepu 2008/615, zlasti njegovem členu 25, in na drugi na Sklepu 2008/616, zlasti njegovem členu 20 in poglavju 4 priloge k temu sklepu, je navedeno:

„(1) V skladu s Protokolom o prehodni ureditvi, priloženim k Pogodbi [EU], Pogodbi [DEU] in Pogodbi [ESAE], akti institucij, organov, uradov in agencij Unije, sprejeti pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, ohranijo pravne učinke, dokler niso razveljavljeni, razglašeni za nične ali spremenjeni zaradi izvajanja Pogodb.

- (2) Skladno s tem se uporablja člen 25 Sklepa [2008/615], Svet pa mora soglasno odločiti, ali države članice izvajajo določbe poglavja 6 navedenega sklepa.
- (3) Člen 20 Sklepa [2008/616] določa, da je treba sklepe iz člena 25(2) Sklepa [2008/615] sprejeti na podlagi poročila o oceni, ki temelji na vprašalniku. Kar zadeva avtomatizirano izmenjavo podatkov v skladu s poglavjem 2 Sklepa [2008/615], se poročilo o oceni pripravi na podlagi ocenjevalnega obiska in preskusa.“

11 Člen 1 Sklepa 2014/731 določa:

„Malta za namene avtomatiziranega iskanja podatkov iz registrov vozil v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičena prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 12 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

12 Člen 1 Sklepa 2014/743 določa:

„Ciper za namene avtomatiziranega iskanja podatkov iz registrov vozil v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičen prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 12 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

13 Člen 1 Sklepa 2014/744 določa:

„Estonija za namene avtomatiziranega iskanja podatkov iz registrov vozil v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičena prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 12 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

14 Člen 1 Sklepa 2014/911 določa:

„Latvija za namene avtomatiziranega iskanja daktiloskopskih podatkov v celoti izvaja splošne določbe o varstvu podatkov iz poglavja 6 Sklepa [2008/615] ter je upravičena prejemati in pošiljati osebne podatke na podlagi člena 9 navedenega sklepa, in sicer od datuma začetka veljavnosti tega sklepa.“

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

15 Parlament Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijane sklepe razglasi za nične in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

16 Svet Sodišču predlaga, naj:

- tožbi zavrne kot neutemeljeni v delu, ki se nanaša na prvi tožbeni razlog ter prvi del in prvi dve točki drugega dela drugega tožbenega razloga; odločitev v zvezi s tretjo točko drugega dela drugega tožbenega razloga pa Svet prepušča prosti presoji Sodišča;
- podrejeno, v primeru razglasitve izpodbijanih sklepov za nične ohrani učinke teh sklepov do njihove nadomestitve z novimi akti in
- Parlamentu naloži plačilo stroškov.

17 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 8. aprila 2015 združil zadevi C-14/15 in C-116/15 za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

- 18 S sklepom z dne 24. junija 2015 je predsednik Sodišča Zvezni republiki Nemčiji in Kraljevini Švedski dovolil, da v zadevah C-14/15 in C-116/15 intervenirata v podporo predlogom Sveta. Vendar se Zvezna republika Nemčija ni udeležila nobene faze tega postopka.

Tožbi

- 19 Parlament v utemeljitev tožb navaja dva tožbena razloga, ki se nanašata na uporabo napačne ali nezakonite pravne podlage za izpodbijane sklepe in na bistveno kršitev postopka pri sprejemanju teh sklepov.

Prvi tožbeni razlog: uporaba napačne ali nezakonite pravne podlage

Trditve strank

- 20 Parlament najprej trdi, da je treba člen 9 Protokola (št. 36) o prehodni ureditvi (v nadaljevanju: Protokol o prehodni ureditvi), ki se nanaša na akte, ki so bili sprejeti na podlagi Pogodbe o Evropski uniji pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, razlagati tako, da ohranja samo vsebinske učinke aktov nekdanjega „tretjega stebra“, ne pa tudi postopke odločanja, na katere se ti akti sklicujejo. Zato naj teh postopkov ne bi bilo več mogoče uporabiti, če jih pogodbe ne vsebujejo več.
- 21 Parlament navaja, da izpodbijani sklepi temeljijo na členu 25(2) Sklepa 2008/615, in trdi, da je treba to določbo razlagati v smislu, da uvaja postopek za sprejetje zakonodajnih aktov.
- 22 V zvezi s tem trdi, da je v času sprejetja tega sklepa člen 34(2)(c) EU določal različna postopka za sprejetje zakonodajnih aktov in izvedbenih ukrepov ter da se je soglasna odločitev Sveta, kot je določena v členu 25(2) navedenega sklepa, zahtevala samo za postopek, ki se je nanašal na zakonodajne akte. Dalje, sprejetje izvedbenih ukrepov za ta sklep naj bi posebej urejal njegov člen 33, zaradi česar naj ukrepov, ki so bili sprejeti na podlagi kakšne druge določbe Sklepa 2008/615, ne bi bilo mogoče šteti za izvedbene ukrepe. Končno, čeprav naj bi po vložitvi tožbe Parlamenta, glede katere je bila izdana sodba z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223), Svet v naslovu različnih sklepov, sprejetih na podlagi aktov, ki so spadali v nekdanji „tretji steber“, dodal besedo „izvrševanje“, naslova izpodbijanih sklepov omenjena institucija naj ne bi spremenila na podoben način.
- 23 Ker pa naj se od zakonodajalca Unije nikoli ne bi zahtevalo, da prenese ali podeli pooblastila, naj bi se lahko določen akt včasih sprejelo kot zakonodajni akt ali kot izvedbeni ukrep, odvisno od izbire tega zakonodajalca.
- 24 Zato naj bi bilo treba izpodbijane sklepe šteti za zakonodajne akte in bi morali temeljiti na isti pravni podlagi kot Sklep 2008/615, kakor je bila ta spremenjena z Lizbonsko pogodbo, to je na členih 82(1)(d) in 87(2)(a) PDEU.
- 25 Parlament podrejeno navaja, da bi bilo treba izpodbijane sklepe razglasiti za nične, tudi če bi Sodišče ugotovilo, da člena 82 in 87 PDEU nista ustrezna pravna podlaga za njihov sprejem, in sicer zaradi nezakonitosti *ab initio* člena 25(2) Sklepa 2008/615, to je pravne podlage, ki jo je izbral Svet.
- 26 V zvezi s tem Parlament trdi, da člen 25(2) Sklepa 2008/615 ustvarja izvedeno pravno podlago, ki na zadevnem področju poenostavlja s Pogodbami določene načine sprejetja zakonodajnih aktov, saj ne določa niti predhodne pobude države članice ali Evropske komisije, niti posvetovanja s Parlamentom, čeprav so bili ti elementi zahtevani v členu 34(2)(c) EU, ki se je uporabljal na dan sprejetja Sklepa 2008/615.

- 27 Dalje, če bi Sodišče presodilo, da so izpodbijani sklepi izvedbeni ukrepi, bi bil postopek, uveden s členom 25(2) Sklepa 2008/615, v nasprotju s Pogodbo EU, ne le glede ureditve pobude in pomanjkanja posvetovanja s Parlamentom, temveč tudi zato, ker zahteva, da Svet odločitev sprejme soglasno in ne s kvalificirano večino.
- 28 Svet trdi, da mu člen 25(2) Sklepa 2008/615 daje izvedbena pooblastila. Izpodbijani sklepi naj bi zato bili izvedbeni ukrepi in ne zakonodajni akti.
- 29 V zvezi s tem navaja, da trditev Parlamenta, da se ta člen zato, ker določa odločanje s soglasjem, nanaša na sprejetje zakonodajnih aktov, ne upošteva sodne prakse Sodišča, v skladu s katero je pravna podlaga tista, ki določa postopek, ki ga je treba upoštevati, in ne obratno.
- 30 Dalje naj bi bilo na podlagi izrazov, uporabljenih v členu 25(2) Sklepa 2008/615, splošne sistematike tega sklepa in okoliščine, da akti, sprejeti na podlagi tega sklepa, nimajo lastnega namena, mogoče ugotoviti, da so ti akti izvedbeni ukrepi navedenega sklepa.
- 31 Glede zatrjevanje nezakonitosti člena 25(2) Sklepa 2008/615 Svet izpostavlja, da iz sodb z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223) in z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet (C-540/13, EU:C:2015:224) izhaja, da razlika med postopki, ki jih določajo ta določba oziroma Pogodbe, ne more pomeniti nezakonitosti te določbe, temveč je treba dati prednost razlagi v skladu s pogodbami.
- 32 Natančneje, kar zadeva zahtevo po odločanju s soglasjem, Svet meni, da temelji trditev Parlamenta na nesporazumu, ki izvira iz neposrečene ubeseditve člena 25(2) Sklepa 2008/615.
- 33 Medtem ko je soglasna odločitev Sveta po navadi določena z besedami „Svet sprejme sklep soglasno“, je v tem sklepu uporabljen bolj dvoumen izraz „odloči soglasno“.
- 34 V zvezi s tem Svet na podlagi splošne sistematike Sklepa 2008/615 in v njem uporabljenih izrazov meni, da je obravnavani postopek v resnici sestavljen iz dveh faz. Svet naj bi najprej moral preveriti, ali je izpolnjen pogoj iz člena 25(2) navedenega sklepa, kar naj bi pomenilo skupek izrecnih ali tihih sporazumov med vsemi državami članicami. To fazo naj bi narekovala dejanska potreba po zagotovitvi celovitosti in varnosti sistema izmenjave podatkov med državami članicami. Nato naj bi Svet s kvalificirano večino sprejel sklep o določitvi datuma začetka prenosa.
- 35 Primerljiv sistem, za katerega je značilna kombinacija faze, v kateri se s konsenzom preveri ustrezno delovanje nekega omrežja, in faze formalne odločitve Sveta po tem preverjanju, naj bi se uporabljal za sprejetje različnih pravnih instrumentov.
- 36 Kar zadeva Sklep 2008/615, naj zakonodajalec Unije zaradi zgodovinskega ozadja njegovega sprejemanja, namreč vključitve mehanizma, ustanovljenega s Prümsko pogodbo, v pravni okvir Unije, ne bi dovolj razlikoval obeh faz obravnavanega postopka, ampak je konsenz iz prve faze in kvalificirano večino iz druge faze združil v isto zahtevo, to je zahtevo po soglasju v zvezi s predhodno konsenzualno fazo.

Presoja Sodišča

- 37 Najprej je treba ugotoviti, da iz besedila izpodbijanih sklepov jasno izhaja, da temeljijo na členu 25 Sklepa 2008/615 in členu 20 Sklepa 2008/616 (glej po analogiji sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet, C-317/13 in C-679/13, EU:C:2015:223, točke od 28 do 31, in z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točke od 23 do 26), pri čemer slednji člen poleg tega zgolj natančneje določa pogoje sprejetja sklepov iz člena 25 Sklepa 2008/615.

- 38 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta cilj in vsebina akta (sodba z dne 6. maja 2014, Komisija/Parlament in Svet, C-43/12, EU:C:2014:298, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 39 Med strankama ni sporno razmerje med členom 25(2) Sklepa 2008/615 in ciljem oziroma vsebino izpodbijanih sklepov.
- 40 Vendar Parlament na eni strani trdi, da ta določba po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ne more več služiti kot pravna podlaga za sprejetje novih aktov, in na drugi, da vsekakor ni zakonita.
- 41 Kar zadeva trditve Parlamenta, da postopka, določenega v členu 25(2) Sklepa 2008/615, po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ni mogoče več uporabiti, je treba spomniti, da Protokol o prehodni ureditvi vsebuje določbe, ki se posebej nanašajo na pravno ureditev, ki se po začetku veljavnosti te pogodbe uporablja za akte, sprejete na podlagi Pogodbe EU pred tem datumom (sodba z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točka 68 in navedena sodna praksa).
- 42 Člen 9 tega protokola tako določa, da se pravni učinki teh aktov ohranijo, dokler se ti akti ne razveljavijo, razglasijo za nične ali spremenijo zaradi izvajanja Pogodb.
- 43 Sodišče je presodilo, da je treba ta člen razlagati tako, da določba akta, zakonito sprejetega na podlagi Pogodbe EU pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, ki določa način sprejetja drugih ukrepov, ohrani pravne učinke, dokler ni razveljavljena, razglašena za nično ali spremenjena in omogoča sprejetje teh ukrepov na podlagi postopka, ki ga opredeljuje (glej v tem smislu sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet, C-540/13, EU:C:2015:224, točka 47, in z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točka 70).
- 44 Iz tega sledi, da začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe sam po sebi ne izključuje sprejetja aktov, kot so izpodbijani sklepi, v okviru postopka iz člena 25 Sklepa 2008/615. Posledično ni mogoče sprejeti trditve Parlamenta, da morajo takšni akti nujno temeljiti na členih 82(1)(d) in 87(2)(a) PDEU.
- 45 Zato se lahko prvi tožbeni razlog, ki ga Parlament navaja v utemeljitev tožb, sprejme le, če se ugotovi nezakonitost člena 25(2) Sklepa 2008/615.
- 46 Parlament trdi, da je tako, saj je iz tega člena razvidno, da se način sprejetja, ki ga uvaja za ukrepe, kot so izpodbijani sklepi, razlikuje od tistih, ki jih v ta namen določajo Pogodbe.
- 47 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da so pravila o izražanju volje institucij Unije določena v Pogodbah in niso v diskreciji niti držav članic niti institucij, zato lahko v posameznih primerih pooblastilo instituciji, da spremeni postopek odločanja, ki je določen s Pogodbami, izhaja le iz Pogodb. Če bi torej instituciji priznali možnost ustvarjanja izvedenih pravnih podlag, na podlagi katerih je mogoče sprejeti zakonodajne akte ali izvedbene ukrepe, v smislu otežitve ali poenostavljanja načina sprejetja akta, bi ji s tem dodelili zakonodajno pooblastilo, ki presega pooblastilo iz Pogodb (sodba z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točka 43 in navedena sodna praksa).
- 48 V zvezi s tem je treba glede na to, da se zakonitost akta Unije presoja glede na dejanske in pravne okoliščine, ki so obstajale na dan sprejetja tega akta, zakonitost člena 25(2) Sklepa 2008/615 presojati ob upoštevanju določb, ki so na dan sprejetja tega sklepa urejale sprejetje ukrepov, kot so izpodbijani sklepi, in sicer členov 34(2)(c) EU in 39(1) EU (glej v tem smislu sodbi z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet, C-540/13, EU:C:2015:224, točka 35, in z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točka 59).

- 49 Iz teh določb izhaja, da lahko Svet na pobudo katere koli države članice ali Komisije soglasno sprejme zakonodajne akte za vse namene, ki so v skladu s cilji iz naslova VI Pogodbe EU, razen na področjih iz člena 34(2)(a) in (b) EU, in z večinskim odločanjem ukrepe, ki so potrebni za izvajanje teh aktov na ravni Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2015, Parlament/Svet, C-363/14, EU:C:2015:579, točke od 60 do 66). V obeh primerih velja, da teh ukrepov ni mogoče sprejeti brez posvetovanja s Parlamentom (glej v tem smislu sodbo z dne 16. aprila 2015, Parlament/Svet, C-540/13, EU:C:2015:224, točka 36).
- 50 Iz navedenega je jasno, da bo postopek iz primarnega prava, ki mu mora postopek, določen s členom 25(2) Sklepa 2008/615, ustrezati, različen glede na to, ali je treba akte, sprejete na podlagi te določbe, šteti za zakonodajne akte ali za izvedbene ukrepe.
- 51 V tem kontekstu je treba poudariti, da Parlament ne izpodbija dejstva, da je zakonodajalec Unije imel možnost določiti sprejetje aktov, kot so izpodbijani sklepi, v obliki izvedbenih ukrepov. Nasprotno, meni, da se je ta zakonodajalec odločil, da ne bo izkoristil te možnosti, temveč da si bo pridržal pooblastilo za sprejemanje takšnih aktov.
- 52 Zato v nasprotju z zatrjevanjem Sveta te trditve Parlamenta ni mogoče zavrniti le na podlagi morebitne ugotovitve, da iz namena in vsebine aktov iz člena 25(2) Sklepa 2008/615 izhaja, da se lahko njihovo sprejetje prenese na izvršilni organ, saj ne vzpostavljajo bistvenih elementov temeljne ureditve, katerih sprejetje zahteva politično odločitev, ki je izključno v pristojnosti zakonodajalca Unije.
- 53 Stranki se dejansko ne razhajata glede te točke, marveč glede vprašanja, ali je zakonodajalec Unije s sprejetjem člena 25(2) Sklepa 2008/615 sklenil Svetu dodeliti izvedeno zakonodajno pristojnost ali zgolj izvedbeno pooblastilo.
- 54 V zvezi s tem je treba omeniti, da ta določba ne opredeljuje izrecno aktov, katerih sprejetje dovoljuje.
- 55 Vendar pa iz njenega besedila izhaja, da je namen akta, ki ga v tem okviru sprejme Svet, zgolj prepričati se, da je bilo poglavje 6 Sklepa 2008/615, ki uvaja splošne določbe o varstvu podatkov, dejansko izvršeno na ozemlju države članice, da bi se tako omogočil prenos osebnih podatkov tej državi članici, ki ga določa ta sklep.
- 56 To pomeni, da tako iz pogojev za sprejetje tega akta, kot iz njegovih učinkov izhaja, da je zakonodajalec Unije predmet tega akta želel omejiti na izvršitev okvirja, vzpostavljenega s Sklepom 2008/615, ne da bi Svet zadolžil, da ob sprejetju tega akta sprejme tudi pomembne politične odločitve.
- 57 To ugotovitev podpira sobesedilo člena 25(2) tega sklepa, ki ga je treba upoštevati pri razlagi te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 18. decembra 2014, M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, točka 34).
- 58 Ta določba je tako umeščena v poglavje navedenega sklepa, ki podrobneje določa pogoje, v katerih lahko države članice, ki niso navedene v njegovem členu 25(3), uporabljajo mehanizme za izmenjavo informacij, ki jih uvaja ta sklep.
- 59 Poudariti je treba tudi, da iz člena 20 Sklepa 2008/616 in iz poglavja 4 Priloge k temu sklepu, na katerega napotuje, izhaja, da morajo biti akti, kot so izpodbijani sklepi, sprejeti na podlagi pretežno tehničnega postopka ocenjevanja, ki ga vodi delovna skupina Sveta in skupina strokovnjakov.
- 60 Ti različni elementi v povezavi s tem, da se Sklep 2008/615 nikjer ne sklicuje na sprejetje zakonodajnega akta ali na morebitno voljo zakonodajalca Unije, da si pridrži pristojnost za urejanje zadevnega področja, kažejo na to, da se je ta s sprejetjem člena 25(2) tega sklepa odločil Svetu naložiti sprejetje ukrepov, ki so potrebni za izvedbo navedenega sklepa na ravni Unije.
- 61 Te analize trditve, ki jih je podal Parlament, ne morejo ovreči.

- 62 Prvič, dejstvo, da člen 25(2) Sklepa 2008/615 določa, da „odloči Svet soglasno“, ne more zadostovati kot dokaz, da je zakonodajalec na ta način želel napotiti na postopek, ki je v členu 34(2)(c) EU določen za sprejetje zakonodajnih aktov.
- 63 Čeprav se namreč za ta postopek dejansko zahteva soglasno odločanje Sveta, navedbe zgolj tega pravila glasovanja, brez omembe ostalih zahtev glede navedenega postopka, to je pobude države članice ali Komisije in posvetovanja s Parlamentom, ni mogoče razumeti v smislu, da jasno kaže voljo zakonodajalca Unije po določitvi njegove uporabe.
- 64 To analizo potrjujejo zgodovinske okoliščine sprejetja Sklepa 2008/615. Kot je poudarjeno v uvodni izjavi 1 tega sklepa, je njegov cilj vključiti vsebino določb Prümske pogodbe v pravni okvir Unije. Člen 34(2) te pogodbe je določal mehanizem, podoben tistemu, ki je bil uveden s členom 25(2) navedenega sklepa, in ta mehanizem je v skladu s členom 43(1) te pogodbe med drugim zahteval soglasno odločitev ministrov držav pogodbenic.
- 65 Drugič, okoliščina, da člen 33 Sklepa 2008/615 Svetu zagotavlja pristojnost za sprejetje njegovih izvedbenih ukrepov, ne more biti odločilna.
- 66 Člena 33 in 25(2) tega sklepa imata namreč bistveno drugačen namen. Medtem ko se prvi, ki preprosto odraža pristojnost, ki je Svetu podeljena s členom 34(2)(c) EU, na splošno nanaša na sprejetje izvedbenih ukrepov omenjenega sklepa, drugi določa sprejetje posebnih ukrepov v okviru postopka, ki ga je posebej določil zakonodajalec Unije, za odobritev prenosa osebnih podatkov v državah članicah, ki niso navedene v členu 25(3) tega sklepa.
- 67 Zato dejstvo, da je zakonodajalec Unije člen 33 Sklepa 2008/615 namenil ukrepom za izvajanje slednjega, samo po sebi ne more pomeniti, da aktov, sprejetih na podlagi člena 25(2) tega sklepa, ne bi bilo več mogoče opredeliti kot „izvedbenih ukrepov“ in bi se morali šteti za zakonodajne akte.
- 68 Tretjič, Parlament se na okoliščino, da se Svet ni odločil, da bi akte, ki so dejansko bili sprejeti na tej podlagi, naslovil „izvedbeni sklepi“, glede na neobstoj pravnih posledic te odločitve in na datum njenega sprejetja ne more uspešno sklicevati v podporo svojih trditev.
- 69 Posledično je treba člen 25(2) Sklepa 2008/615 razlagati tako, da določa, da Svet soglasno sprejme izvedbene ukrepe za ta sklep.
- 70 V zvezi s tem trditev Sveta, da je treba to določbo razumeti tako, da določa dvofazni postopek, sestavljen iz soglasne odločitve in odločitve s kvalificirano večino, ni združljiva z jasnim besedilom navedene določbe, v skladu s katerim „odloči Svet soglasno“, in prav tako nima nikakršne podlage v ostalih elementih Sklepa 2008/615.
- 71 Glede na navedeno okoliščina, da drugi akti Unije določajo tovrsten postopek ali da tega upravičujejo nujni politični razlogi, ob predpostavki, da so dokazani, v nobenem primeru ne vodi do ugotovitve, da je mogoče sprejeti razlago člena 25(2) tega sklepa, ki jo predlaga Svet.
- 72 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da zahteva člena 25(2) Sklepa 2008/615, da Svet ukrepe, potrebne za izvajanje tega sklepa na ravni Unije, sprejme soglasno, čeprav je člen 34(2)(c) EU določal, da morajo biti taki ukrepi sprejeti s kvalificirano večino Sveta, nezakonito uvaja način sprejetja ukrepov, kot so izpodbijani sklepi, ki je okrepljen v primerjavi s postopkom, ki ga v ta namen določajo Pogodbe.
- 73 Iz tega sledi, da je prvi tožbeni razlog, ki ga uveljavlja Parlament, utemeljen in da je treba izpodbijane sklepe zato razglasiti za nične.

Drugi tožbeni razlog: bistvena kršitev postopka

- 74 Ker je bil prvi tožbeni razlog Parlamenta sprejet in je zato treba izpodbijane sklepe razglasiti za nične, ni treba preizkusiti drugega tožbenega razloga, ki ga Parlament navaja v utemeljitev tožb.

Predlog za ohranitev učinkov izpodbijanih sklepov

- 75 Svet Sodišču predlaga, naj v primeru razglasitve izpodbijanih sklepov za nične ohrani njihove učinke, dokler ne bodo nadomeščeni z novimi akti. Parlament pojasnjuje, da ne oporeka temu predlogu.
- 76 V zvezi s tem je treba spomniti, da lahko na podlagi člena 264, drugi odstavek, PDEU Sodišče, če meni, da je to potrebno, določi tiste učinke akta, ki je razglašen za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne.
- 77 V obravnavani zadevi bi razglasitev izpodbijanih sklepov za nične brez ohranitve njihovih učinkov lahko ogrozila učinkovitost izmenjave informacij med pristojnimi organi držav članic za namene odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj in torej vzdrževanje javnega reda in ohranjanje javne varnosti. Čeprav Parlament predlaga razglasitev teh sklepov za nične iz razloga, da je Svet uporabil nezakonito pravno podlago, ne prereka ne njihovih ciljev ne njihove vsebine.
- 78 Zato je treba do uveljavitve novih aktov, ki jih bodo nadomestili, ohraniti učinke izpodbijanih sklepov.

Stroški

- 79 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Parlament predlagal, naj se plačilo stroškov naloži Svetu, in ker ta s predlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov.
- 80 V skladu s členom 140(1) Poslovnika Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. Sklep Sveta 2014/731/EU z dne 9. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Malti, Sklep Sveta 2014/743/EU z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil na Cipru, Sklep Sveta 2014/744/EU z dne 21. oktobra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave podatkov iz registrov vozil v Estoniji in Sklep Sveta 2014/911/EU z dne 4. decembra 2014 o začetku avtomatizirane izmenjave daktiloskopskih podatkov v Latviji se razglasijo za nične.
2. Učinki sklepov 2014/731, 2014/743, 2014/744 in 2014/911 se ohranijo do uveljavitve novih aktov, s katerimi bodo nadomeščeni.
3. Svetu Evropske unije se naloži plačilo stroškov.
4. Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Švedska nosita svoje stroške.

Podpisi