



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 10 september 2015*

”Talan om ogiltigförklaring — Polissamarbete och straffrättsligt samarbete — Europol — Förteckning över tredjestater och organisationer med vilka Europol ska ingå överenskommelser — Fastställande av rättslig grund — Tillämpliga bestämmelser efter Lissabonfördragets ikraftträdande — Övergångsbestämmelser — Härledd rättslig grund — Distinktion mellan lagstiftningsakter och genomförandeåtgärder — Samråd med parlamentet — Initiativ av en medlemsstat eller kommissionen”

I mål C-363/14,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt 263 FEUF, som väckts den 28 juli 2014,

Europaparlamentet, företrätt av F. Drexler, A. Caiola och M. Pencheva, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Sitbon, K. Pleśniak och K. Michoel, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, J. Vlácil och J. Škeřík, samtliga i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av M. Z. Fehér, G. Szima och M. Bóra, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen (referent) samt domarna K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan och A. Prechal,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrés,

* Rättegångsspråk: franska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2015,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europaparlamentet har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets genomförandebeslut 2014/269/EU av den 6 maj 2014 om ändring av beslut 2009/935/RIF med avseende på förteckningen över de tredjestater och organisationer med vilka Europol ska ingå överenskommelser (EUT L 138, s. 104) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Beslut 2009/371/RIF

- 2 Artikel 3 första stycket i rådets beslut 2009/371/RIF av den 6 april 2009 om inrättandet av Europeiska polisbyrå (Europol) (EUT L 121, s. 37) nedan kallat Europolbeslutet) har följande lydelse:

”Europol ska ha som målsättning att stödja och stärka medlemsstaternas behöriga myndigheters insatser och deras ömsesidiga samarbete vad gäller förebyggandet av och kampen mot organiserad brottslighet, terrorism och andra former av allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater.”

- 3 I artikel 5 i beslutet föreskrivs följande:

”1. Europol ska ha följande huvuduppgifter:

- a) Samla in, lagra, behandla, analysera och utbyta information och underrättelser.
- b) Utan dröjsmål underrätta de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna via den nationella enhet som avses i artikel 8 om information som berör dem och om eventuella samband som konstaterats mellan brottsliga gärningar.
- c) Underlätta utredningar i medlemsstaterna, särskilt genom att översända all relevant information till de nationella enheterna.
- d) Anmoda de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna att inleda, genomföra eller samordna utredningar och att föreslå att en gemensam utredningsgrupp i särskilda fall inrättas.
- e) Förse medlemsstaterna med underrättelser och analytiskt stöd i samband med större internationella händelser.
- f) Utarbeta hotbildsbedömningar, strategiska analyser och allmänna lägesrapporter i samband med Europols målsättning, inbegripet hotbildsbedömningar avseende organiserad brottslighet.

2. De uppgifter som anges i punkt 1 ska omfatta stöd till medlemsstaterna när de samlar in och analyserar information från Internet för att bidra till att identifiera brottslig verksamhet som underlättats eller bedrivits genom användning av Internet.

3. Europol ska ha följande ytterligare uppgifter:

- a) Utveckla specialkunskaper om utredningsförfarandena vid medlemsstaternas behöriga myndigheter och ge råd om utredningar.
- b) Tillhandahålla strategiska underrättelser för att underlätta och främja en effektiv och rationell användning av tillgängliga resurser på nationell nivå och unionsnivå för operativ verksamhet och stöd till sådan verksamhet.

4. I fråga om det mål som anges i artikel 3 får Europol dessutom, inom ramen för sina personal- och budgetresurser och inom de gränser som styrelsen fastställer, bistå medlemsstaterna genom stöd, rådgivning och forskning särskilt på följande områden:

- a) Utbildning av personal vid deras behöriga myndigheter, eventuellt i samarbete med Europeiska polisakademin.
- b) Organisation av och utrustning till dessa myndigheter genom att underlätta tillhandahållandet av tekniskt bistånd mellan medlemsstaterna.
- c) Brottsförebyggande metoder.
- d) Tekniska och forensiska metoder och analys samt utredningsförfaranden.

5. Europol ska också verka som centralbyrå för bekämpande av förfalskning av euron i enlighet med rådets beslut 2005/511/RIF av den 12 juli 2005 om skydd av euron mot förfalskning genom att Europol utses till centralbyrå för bekämpande av förfalskning av euron. Europol får även främja samordning av de åtgärder som genomförs av medlemsstaternas behöriga myndigheter eller inom ramen för gemensamma utredningsgrupper för att bekämpa förfalskning av euron, i förekommande fall i samverkan med EU-enheter och organ i tredje stater. Europol får, om så begärs, lämna ekonomiskt stöd till utredningar av euroförfalskning.”

4 I artikel 23 i beslutet föreskrivs följande:

”1. I den utsträckning det krävs för att utföra sina uppgifter får Europol också upprätta och upprätthålla samarbetsförbindelser med

- a) tredjestater,

...

2. Europol ska ingå överenskommelser med de enheter som avses i punkt 1 och som omfattas av förteckningen i artikel 26.1 a. Sådana överenskommelser får avse utbyte av operativ, strategisk eller teknisk information, inbegripet personuppgifter och sekretessbelagda uppgifter, ... Sådana överenskommelser får endast ingås efter godkännande av rådet efter samråd med styrelsen och, vad avser utbyte av personuppgifter, efter att genom styrelsen ha erhållit den gemensamma tillsynsmyndighetens yttrande.

...

4. Innan de överenskommelser som avses i punkt 2 träder i kraft får Europol ... direkt överföra information, utom personuppgifter och sekretessbelagda uppgifter, till de enheter som avses i punkt 1 i den här artikeln i den utsträckning det är nödvändigt för ett lagenligt utförande av mottagerens uppgifter.

...

6. Europol får ... till de enheter som avses i punkt 1 i den här artikeln överföra

...

b) personuppgifter, när Europol har ingått en överenskommelse enligt punkt 2 i den här artikeln med den berörda enheten som medger att sådana uppgifter överförs på grundval av en bedömning att en tillräcklig skyddsnivå för uppgifterna säkerställs hos denna enhet.

...”

5 I artikel 26.1 i samma beslut föreskrivs följande:

”Rådet ska med kvalificerad majoritet efter att ha hört Europaparlamentet

a) fastställa en förteckning över de tredjestater och organisationer som avses i artikel 23.1 med vilka Europol ska ingå överenskommelser; förteckningen ska utarbetas av styrelsen och revideras vid behov, ...

...”

Beslut 2009/934/RIF

6 I artikel 5 i rådets beslut 2009/934/RIF av den 30 november 2009 om antagande av tillämpningsföreskrifter för Europols förbindelser med partner, inbegripet för utbyte av personuppgifter och sekretessbelagd information (EUT L 325, s. 6) stadgas följande:

”1. I enlighet med artikel 23.1 i Europolbeslutet får Europol upprätta och upprätthålla samarbetsförbindelser med tredje parter i den utsträckning det är nödvändigt för att utföra sina uppgifter.

2. I enlighet med artikel 23.2 i Europolbeslutet ska Europol ingå avtal med tredje parter som har införts i den förteckning över tredjestater och organisationer som avses i artikel 26.1 a i Europolbeslutet. Sådana administrativa avtal får avse utbyte av operativ, strategisk eller teknisk information, inbegripet personuppgifter och sekretessbelagd information. ...

3. Europol får inleda förfarandet för ingående av ett avtal med en tredje part så snart den tredje parten har införts i den förteckning som avses i punkt 2.

4. När ingående av en operativ överenskommelse med en tredje part planeras måste Europol genomföra en bedömning av huruvida en tillräcklig nivå av dataskydd säkerställs av den tredje parten. Denna bedömning ska vidarebefordras till styrelsen som dessförinnan ska inhämta ett yttrande från den gemensamma tillsynsmyndigheten. ...”

7 Artikel 6 i detta beslut har följande lydelse:

”1. Med beaktande av den gemensamma tillsynsmyndighetens yttrande ska styrelsen, på grundval av den bedömning som avses i artikel 5.4, besluta huruvida direktören ska inleda förhandlingar med tredje part om ingående av ett operativt avtal eller ej. Efter att dessförinnan ha erhållit ett positivt beslut från styrelsen ska direktören inleda förhandlingar med tredje part om ingående av ett sådant avtal. ...

...

3. Efter att ha slutfört förhandlingarna om ett avtal ska direktören lägga fram utkastet till avtal för styrelsen. När det gäller ingåendet av ett operativt avtal ska styrelsen inhämta den gemensamma tillsynsmyndighetens yttrande. Styrelsen ska godkänna avtalsutkastet innan den lägger fram det för rådet för godkännande.

När ett operativt avtal godkänns ska utkastet till avtal och yttrandet från den gemensamma tillsynsmyndigheten föreläggas rådet.

4. I enlighet med artikel 23.2 i Europolbeslutet får sådana avtal endast ingås efter godkännande av rådet efter samråd med styrelsen och, i den mån sådana avtal avser utbyte av personuppgifter, efter att genom styrelsen ha erhållit den gemensamma tillsynsmyndighetens yttrande.”

Beslut 2009/935/RIF

- 8 I artikel 1 i rådets beslut 2009/935/RIF av den 30 november 2009 om fastställande av förteckningen över de tredjestater och organisationer med vilka Europol ska ingå överenskommelser (EUT L 325, s. 12) föreskrivs följande:

”I enlighet med artikel 23.2 i Europolbeslutet ska Europol ingå överenskommelser med tredjestater och organisationer som förts in i förteckningen i bilagan till detta beslut. Europol får inleda förfarandet för ingående av ett avtal så snart tredjestaten eller organisationen har förts in i förteckningen. Europol ska eftersträva att ingå ett samarbetsavtal med dessa tredjestater och organisationer vilket medger utbyte av personuppgifter, om inte annat beslutas av styrelsen.”

- 9 I artikel 2 i beslut 2009/935 föreskrivs följande:

”1. En ledamot av styrelsen eller Europol får föreslå att en ny tredjestat eller organisation ska läggas till i förteckningen. De ska då beskriva det operativa behovet av att ingå ett samarbetsavtal med den tredjestaten eller organisationen.

2. Styrelsen ska besluta huruvida rådet ska föreslås att lägga till den tredjestaten eller organisationen i förteckningen.

3. Rådet ska besluta om tillägget av tredjestaten eller organisationen i förteckningen genom ändring av bilagan till detta beslut.”

- 10 Förteckningen över tredjestater och organisationer med vilka Europol har ingått överenskommelser anges i bilagan till beslutet.

Det angripna beslutet

- 11 Skäl 4 och 7 i det angripna beslutet, som avser Europolbeslutet, bland annat artikel 26.1 a i detta, samt beslut 2009/934, bland annat artiklarna 5 och 6 i detta, har följande lydelse:

”(4) Vid sitt möte den 3 och 4 oktober 2012 beslutade Europols styrelse att rekommendera rådet att lägga till vissa tredjestater i förteckningen och redogjorde för det operativa behovet av att ingå samarbetsöverenskommelser med de tredjestaterna.

...

(7) Den 19 december 2012 beslutade rådet att höra Europaparlamentet och efter detta samråd lade Europaparlamentet fram ett yttrande ...”

12 I artikel 1 i detta beslut föreskrivs följande:

”I punkt 1 i bilagan till beslut [2009/935] ska följande enheter införas:

- Brasilien
- Georgien
- Mexiko
- Förenade Arabemiraten.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

13 Parlamentet har yrkat att domstolen ska

- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Rådet har yrkat att domstolen ska

- avvisa eller, i andra hand, ogilla talan,
- förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna, och
- i andra hand, om det angripna beslutet ogiltigförklaras, förordna att beslutets verkningar ska bestå fram till dess att en ny rättsakt har antagits.

15 Domstolens ordförande beslutade den 15 december 2014 att bevilja Republiken Tjeckien och Ungerns ansökningar om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Prövning av talan

16 Parlamentet har skriftligen åberopat tre grunder till stöd för sin talan. Den första grunden består i att väsentliga formföreskrifter har åsidosatts genom att inget initiativ har tagits av en medlemsstat eller kommissionen samt att felaktigheter vidhåftar det förfarande för frivilligt samråd som valts. Den andra grunden består i att det valts en rättslig grund som har upphävts eller är rättsstridig och den tredje grunden består i att det valts en rättslig grund för de genomförandeåtgärder som ska vidtas i syfte att anta ett beslut av lagstiftningskaraktär.

17 Eftersom det är den rättsliga grunden som bestämmer vilka förfaranden som ska tillämpas för rättsaktens antagande (dom parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 80, och dom parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 57) ska den andra och den tredje grunden prövas först. Dessa grunder avser att det har valts en rättslig grund som har upphävts eller är rättsstridig samt att det har valts en rättslig grund som ska användas för att vidta genomförandeåtgärder för att anta ett beslut av lagstiftningskaraktär.

Den andra och den tredje grunden: val av en rättslig grund som har upphävts eller är rättsstridig och val av en rättslig grund som ska användas för att vidta genomförandeåtgärder för att anta ett beslut av lagstiftningskaraktär

Den andra grundens första del: val av en rättslig grund som har upphävts

– Parternas argument

- 18 Parlamentet har påpekat att varken artikel 26.1 a i Europolbeslutet eller artiklarna 5 och 6 i beslut 2009/934 kan betraktas som verkliga rättsliga grunder.
- 19 Dessa bestämmelser begränsar sig nämligen till att indirekt hänvisa till artikel 34.2 c EU, som var den enda möjliga rättsliga grund som kunde användas för att anta en åtgärd såsom det angripna beslutet i den tidigare tredje pelaren.
- 20 Enligt parlamentet är det av den anledningen som rådet har använt artikel 34.2 c EU som rättslig grund. Då denna artikel har upphävts genom Lissabonfördraget kan den inte längre utgöra rättslig grund för att anta nya rättsakter.
- 21 Rådet har preciserat att det har antagit det angripna beslutet med stöd av artikel 26.1 a i Europolbeslutet. Artiklarna 5 och 6 i beslut 2009/934 har anförts som kompletterande rättsliga grunder. Ungern anser även att artikel 26.1 a i Europolbeslutet skulle kunna vara en tillräcklig rättslig grund och att det således inte är nödvändigt att hänvisa till primärrätten för att anta det angripna beslutet.

– Domstolens bedömning

- 22 För att kunna bedöma om den andra grundens första del är välgrundad ska det först avgöras på vilken rättslig grund det angripna beslutet har antagits.
- 23 Domstolen konstaterar härvidlag att nämnda beslut inte hänvisar till artikel 34 EU och att det i beaktandedelen uttryckligen hänvisas till artikel 26.1 a i Europolbeslutet samt till artiklarna 5 och 6 i beslut 2009/934.
- 24 Det angripna beslutet, som i princip ska ange den rättsliga grunden för detsamma för att motiveringsskyldigheten ska vara uppfylld (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkterna 39 och 55, dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 29, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 19), kan mot bakgrund av sin lydelse således inte anses grunda sig på artikel 34 EU.
- 25 Domstolen erinrar även om att ingen annan omständighet i det angripna beslutet tyder på att rådet skulle ha använt artikel 34 EU som rättslig grund för detta beslut.
- 26 Det ska i synnerhet beaktas att den omständigheten att artikel 34.2 c EU skulle utgöra den enda möjliga rättsliga grunden för att antagandet av en sådan åtgärd som det angripna beslutet – även om det skulle antas vara styrkt – saknar relevans i detta sammanhang. Detta eftersom rådet i det angripna beslutet inte nämnde denna bestämmelse utan uttryckligen nämnde artikel 26.1 a i Europolbeslutet samt artiklarna 5 och 6 i beslut 2009/934 och tydligt angav att den rättsliga grunden för det angripna beslutet var dessa bestämmelser och inga andra (se, analogt, dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 21).

- 27 Domstolen erinrar härvidlag om att även om artiklarna 5 och 6 i beslut 2009/934 inte innebär någon ändring av den förteckning som avses i artikel 26.1 a i Europolbeslutet (nedan kallad förteckningen) och artiklarna således inte kan tjäna som rättslig grund för det angripna beslutet utgör den omständigheten att dessa bestämmelser anges i beaktandedelen till detta hursomhelst ett rent formfel, såtillvida som denna underlåtenhet inte har påverkat det angripna beslutets innehåll eller förfarandet för antagande av beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkterna 65– 67).
- 28 Det följer av vad som anförts ovan att den omständigheten att artikel 34 EU har upphävts inte berövar det angripna beslutet dess rättsliga grund.
- 29 Mot bakgrund av det föregående kan talan inte bifallas på den andra grundens första del.

Den andra grundens andra del och den tredje grunden: rättsstridigt val av rättslig grund respektive val av en rättslig grund som avser genomförandeåtgärder för att anta en lagstiftningsakt

– Parternas argument

- 30 Parlamentet anser att om artikel 26.1 a i Europolbeslutet skulle anses utgöra rättslig grund är denna bestämmelse en rättsstridigt härledd rättslig grund som det angripna beslutet inte lagligen kan vila på.
- 31 Det framgår nämligen av domstolens praxis att skapandet av en härledd rättslig grund som mildrar villkoren för att anta en rättsakt strider mot fördragen. Så är fallet avseende artikel 26.1 a i Europolbeslutet, eftersom denna bestämmelse inte föreskriver att antagandet av genomförandeåtgärder för detta beslut villkoras av att en medlemsstat eller kommissionen har tagit initiativet till detta, vilket strider mot vad som föreskrivs i artikel 34.2 c EU.
- 32 Artikel 26.1 a i Europolbeslutet kan vidare inte längre tillämpas efter det att Lissabonfördraget har trätt i kraft och det skulle utgöra ett otillåtet undantag från det förfarande som införts genom detta fördrag att tillämpa denna bestämmelse. Ett sådant undantag medges inte i artikel 9 i protokoll (nr 36) om övergångsbestämmelser (nedan kallat protokollet om övergångsbestämmelser) som enbart föreskriver att rättsakter i den tidigare tredje pelaren inte automatiskt upphävs vid fördragets ikraftträdande.
- 33 Parlamentet har för övrigt gjort gällande att förteckningen utgör en väsentlig del av grundbestämmelsen på det berörda området och att den därför ska ingå i lagstiftningsakten. Förteckningen ska i varje fall betraktas som en normativ del i en delegerad lagstiftningsakt i den mening som avses i artikel 290 FEUF och inte som en genomförandeakt i den mening som avses i artikel 291 FEUF.
- 34 Parlamentets resonemang vilar på tre överväganden. För det första anger inte Europolbeslutet vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en stat ska tas upp i förteckningen. För det andra har ett sådant upptagande viktiga följder, inbegripet följder för medborgarnas grundläggande rättigheter. För det tredje nödvändiggör ett sådant upptagande politiska val som omfattas av unionslagstiftarens eget ansvar.
- 35 Parlamentet drar härav slutsatsen att det förfarande och den rättsliga grund som valts är felaktiga, såtillvida som det angripna beslutet har antagits som om det vore en genomförandeåtgärd.
- 36 Rådet anser att parlamentets argument – vilken ställning som ska tillerkännas den härledda rättsliga grunden i artikel 26.1 a i Europolbeslutet och den omständigheten att ändringen av förteckningen utgjorde en väsentlig del av grundbestämmelserna på det berörda området – ska betraktas som en invändning om rättegångshinder i förhållande till denna bestämmelse.

- 37 Rådet har i första hand bestritt att denna invändning om rättegångshinder kan prövas i sak. Rådet har härvidlag gjort gällande att enligt artikel 10.1 i protokollet om övergångsbestämmelser ska de befogenheter som domstolen har i förhållande till Europolbeslutet till och med den 1 december 2014 förbli de befogenheter som gällde före Lissabonfördragets ikraftträdande. Artikel 35.6 EU var således fortfarande tillämplig och denna bestämmelse föreskrev inte en möjlighet för parlamentet att väcka talan mot en rättsakt inom den tidigare tredje pelaren såsom det angripna beslutet. Eftersom domstolen saknar behörighet på området ska den invändning om rättegångshinder som åberopats av parlamentet avvisas.
- 38 Rådet har med stöd av Ungern i andra hand hävdad att artikel 26.1 a i Europolbeslutet var förenligt med EU-fördraget vid tidpunkten för dess antagande. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen enbart att förfarandet i artikel 34.2 c EU skulle tillämpas och denna bestämmelse underkastade inte nödvändigtvis antagandet av en åtgärd såsom det angripna beslutet villkoret att det skulle ske på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen.
- 39 Rådet och Republiken Tjeckien anser vidare att en ändring av förteckningen inte på något sätt avser en väsentlig del av grundbestämmelsen på det område som regleras i Europolbeslutet.
- 40 Vad beträffar följderna av att Lissabonfördraget har trätt i kraft har rådet, Republiken Tjeckien och Ungern hävdad att den tolkning som parlamentet har föreslagit av artikel 9 i protokollet om övergångsbestämmelser helt skulle omöjliggöra antagandet av sådana genomförandeåtgärder som föreskrivs i rättsakter i den tidigare tredje pelaren, vilket är just en sådan situation som fördragets författare ville undvika.

– Domstolens bedömning

- 41 Enligt domstolens fasta praxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (dom kommissionen/parlamentet och rådet, C-43/12, EU:C:2014:298, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 42 Domstolen erinrar härvidlag om att parterna inte är oeniga om sambandet mellan artikel 26.1 a i Europolbeslutet och det angripna beslutets syfte och innehåll. Parlamentet har däremot bestritt att denna rättsakt är lagenlig och har härvidlag gjort gällande att den mildrar villkoren för att anta en åtgärd såsom det angripna beslutet i förhållande till det förfarande som föreskrivs härom i fördragen
- 43 Det framgår av domstolens praxis att det endast är med stöd av fördragen som unionens institutioner, i särskilda fall, är behöriga att ändra ett beslutsförfarande som fastställts däri, eftersom reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner har fastställts genom fördragen och det varken står medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa. Att ge en institution möjlighet att fastställa härledda rättsliga grunder för antagandet av lagstiftningsakter eller genomförandeåtgärder – oavsett om detta leder till att förfarandet för att anta en rättsakt förstärks eller förenklas – skulle således leda till att institutionen ges en lagstiftningsmakt, som går utöver vad som föreskrivs i fördragen (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, punkterna 54–56, dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkterna 42 och 43, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkterna 32 och 33).
- 44 Domstolen ska i detta sammanhang först pröva parlamentets argument att den rättsliga grund och det förfarande som har valts för att anta det angripna beslutet var felaktiga, på grund av att detta beslut avsåg en väsentlig del av grundbestämmelserna på det reglerade området som enbart kunde föreskrivas genom en lagstiftningsakt.

- 45 Då det förfarande som föreskrivs i artikel 26.1 a i Europolbeslutet för att ändra förteckningen inte överensstämmer med det förfarande som föreskrivs i primärrätten för att anta lagstiftningsakter på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete ska detta argument prövas som en kritik av själva lagligheten av artikel 26.1 a i Europolbeslutet av det skälet att sistnämnda bestämmelse medger antagandet av en rättsakt som avser en väsentlig del av grundbestämmelserna på det reglerade området enligt ett förfarande som är mildare än det som föreskrivs därom i primärrätten.
- 46 Enligt domstolens fasta praxis omfattas antagandet av regler som är centrala på det aktuella området, såsom de i detta mål, av unionslagstiftarens behörighet och ska fastställas i de grundläggande bestämmelserna. Härav följer att bestämmelser som utgör väsentliga delar av grundbestämmelserna och vars antagande kräver sådana politiska val som omfattas av unionslagstiftarens eget ansvar inte kan bli föremål för delegering eller anges i genomförandeåtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkterna 64–66).
- 47 Frågan vilka delar inom ett område som ska anses väsentliga ska grundas på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning och det är härvid nödvändigt att beakta det berörda områdets kännetecknade och särskilda egenskaper (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkterna 67 och 68).
- 48 Det framgår härvidlag av artikel 3 i Europolbeslutet att Europol ska ha som målsättning att stödja och stärka medlemsstaternas behöriga myndigheters insatser och deras ömsesidiga samarbete vad gäller förebyggandet av och kampen mot organiserad brottslighet, terrorism och andra former av allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater.
- 49 Upprättandet av förbindelser mellan Europol och tredjestater utgör en handling som är underordnad i förhållande till Europolis övriga verksamhet. Samarbetsförbindelser med dessa stater får därför enbart upprättas och upprätthållas, med tillämpning av artikel 23.1 i Europolbeslutet, i den utsträckning som krävs för att Europol ska kunna utföra sina uppgifter.
- 50 Unionslagstiftaren har fastställt principen om upprättande och underhåll av sådana förbindelser, har definierat vilka målsättningar som ska uppnås med dessa förbindelser och angett den ram som gäller för dem.
- 51 Även om ett beslut att ändra förteckningen innebär vissa skönsmässiga överväganden av teknisk och politisk karaktär kan ett sådant beslut inte anses kräva politiska val som omfattas av unionslagstiftarens eget ansvar.
- 52 Parlamentets argument att ändringen av förteckningen har väsentliga följder för medborgarnas grundläggande rättigheter påverkar inte denna bedömning.
- 53 Domstolen erinrar om att överföring av personuppgifter, som kan ske med stöd av överenskommelser som har ingåtts med stöd av artikel 23 i Europolbeslutet, möjliggör ingrepp i de berörda personernas grundläggande rättigheter och vissa av dessa ingrepp är så omfattande att det är nödvändigt för unionslagstiftaren att ingripa (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-355/10, EU:C:2012:516, punkt 77).
- 54 Principen att överföring av personuppgifter till vissa tredjestater och den ram inom vilken en sådan överföring sker har emellertid antagits av unionslagstiftaren själv. Artikel 23.6 b i Europolbeslutet och artikel 5.4 i beslut 2009/934 föreskriver bland annat en bedömning av huruvida en tillräcklig nivå av dataskydd säkerställs av den berörda tredjestaten.
- 55 I vilket fall som helst leder inte den omständigheten att en tredjestat har tagits upp i förteckningen i sig till att några personuppgifter överförs till denna. Det framgår nämligen av artikel 23.2, 23.4 och 23.6 i Europolbeslutet att en sådan överföring enbart är möjlig efter det att Europol och denna stat har ingått

en överenskommelse som specifikt medger överföring av sådana uppgifter. Det ska härvidlag påpekas att det följer av artikel 23.2 i detta beslut, jämförd med artiklarna 5 och 6 i beslut 2009/934 samt artikel 1 i beslut 2009/935 att förhandlingar och ingående av en sådan överenskommelse, innan den berörda tredje staten kan läggas till i förteckningen, förutsätter att beslut först fattas av Europols styrelse och sedan av rådet. Det står styrelsen fritt att inte ge Europols direktör godkännande att inleda förhandlingar med den berörda tredjestaten och den omständigheten att förhandlingar förs i syfte att ett ingå en överenskommelse innebär inte en överföring av personuppgifter eller att styrelsen slutligen godtar det förslag till överenskommelse som direktören har förhandlat fram och det står slutligen rådet fritt att inte godkänna Europols förslag.

- 56 Vad beträffar parlamentets argument att det inte fastställs i Europolbeslutet vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att en tredjestat kan läggas till i förteckningen erinrar domstolen om att dessa villkor anges med tillräcklig precision i artikel 23.1 i detta beslut.
- 57 Det följer av vad som anförts ovan att ändringen av förteckningen inte utgör en väsentlig del av grundbestämmelserna på det område som regleras av Europolbeslutet och att det därför var tillåtet för unionslagstiftaren att anta nämnda beslut med stöd av en genomförandeakt.
- 58 Härefter ska – för det andra – prövas parlamentets argument att artikel 26.1 a i Europolbeslutet är rättsstridig såtillvida som denna bestämmelse medger antagande av genomförandeåtgärder utan att det först har tagits någon form av initiativ av en medlemsstat eller kommissionen.
- 59 Eftersom lagenligheten av en unionsrättsakt ska bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs ska lagenligheten av artikel 26.1 a i Europolbeslutet bedömas mot bakgrund av de bestämmelser som var tillämpliga, den dag då beslutet antogs, på genomförandet av allmänna rättsakter inom ramen för polissamarbetet och det straffrättsliga området, det vill säga artiklarna 34.2 c EU och 39.1 EU (se, analogt, dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 45, och parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 35).
- 60 Det följer av dessa bestämmelser att rådet, med kvalificerad majoritet, efter att ha hört parlamentet, ska besluta om de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra beslut på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete.
- 61 Parterna är emellertid oeniga om tolkningen av reglerna i artikel 34.2 c EU vad avser frågan huruvida antagandet av dessa genomförandeåtgärder kräver att det först tagits initiativ av en medlemsstat eller kommissionen.
- 62 Domstolen erinrar om att det i denna bestämmelse görs en åtskillnad mellan de beslut som rådet fattar genom enhälligt beslut och de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra dessa beslut på unionsnivå, vilka rådet fattar med kvalificerad majoritet.
- 63 Formuleringen ”på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen” ska, mot bakgrund av syntaxen hos de meningar som ingår i bestämmelsen, förstås så att de enbart avser de grundbestämmelser som rådet genom enhälligt beslut får fatta.
- 64 Det framgår av denna bestämmelses ordalydelse att den ska tolkas så att det inte är nödvändigt med ett initiativ från en medlemsstat eller kommissionen för att anta sådana genomförandeåtgärder som det angripna beslutet.
- 65 Denna tolkning stöds av vissa omständigheter som är specifika för det sammanhang som artikel 34.2 EU ingår i och som ska beaktas vid tolkningen av denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom M’Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452, punkt 34 och här angiven rättspraxis).

- 66 Vad specifikt beträffar de bestämmelser som är tillämpliga på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete efter det att Lissabonfördraget har trätt i kraft föreskriver artiklarna 76 FEUF och 291 FEUF initiativ av en medlemsstat eller kommissionen endast för att anta lagstiftningsakter men inte för genomförandeåtgärder.
- 67 Parlamentets argument – enligt vilket den omständigheten att artikel 26.1 a i Europolbeslutet medger antagandet av genomförandeåtgärder till detta beslut utan att detta först skett på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen innebär att nämnda beslut inför villkor för att anta sådana åtgärder som är mildare än de som föreskrivs härom i EU-fördraget – ska följaktligen förkastas.
- 68 Vad gäller parlamentets argument att artikel 26.1 a i Europolbeslutet inte är förenlig med de förfaranderegler som är tillämpliga efter Lissabonfördragets ikraftträdande, är det under alla omständigheter så, att protokollet om övergångsbestämmelser innehåller bestämmelser som särskilt avser vilka rättsregler som ska tillämpas efter fördragets ikraftträdande på rättsakter som antagits med stöd av EU-fördraget före detta datum (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 51, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 41).
- 69 I artikel 9 i detta protokoll föreskrivs att rättsverkan av sådana akter ska bestå så länge dessa akter inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras med tillämpning av fördragen.
- 70 Domstolen har redan fastställt att denna artikel ska tolkas så att en bestämmelse i en akt som korrekt antagits på grundval av EU-fördraget före Lissabonfördragets ikraftträdande som föreskriver det sätt på vilket åtgärder för att genomföra rättsakten ska antas, fortsätter att ha rättsverkningar så länge som den inte har upphävts, ogiltigförklarats eller ändrats, och gör det möjligt att anta genomförandeåtgärder i enlighet med det förfarande som anges i bestämmelsen (dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 57, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 47).
- 71 Eftersom artikel 290 FEUF inte är tillämplig under dessa omständigheter är artikel 26.1 a i Europolbeslutet inte oförenlig med denna fördragsbestämmelse.
- 72 Parlamentets argument att artikel 26.1 a i Europolbeslutet föreskriver ett sätt för att anta genomförandeåtgärder som är strängare eller mildare i förhållande till det förfarande som föreskrivs för detta ändamål i EUF-fördraget medför mot denna bakgrund inte att domstolen kan konstatera att bestämmelsen utgör en rättsstridig rättslig grund vars tillämpning ska underkännas vid invändning om rättegångshinder (se, analogt, dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 58, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 48).
- 73 Mot denna bakgrund och utan att det finns anledning att pröva huruvida den andra grundens andra del samt den tredje grunden kan prövas i sak kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna del och denna grund (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 59, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 49 och där angiven rättspraxis) och följaktligen kan talan inte vinna bifall på någon av dessa grunder.

Den första grunden: åsidosättande av väsentliga formföreskrifter

Parternas argument

- 74 Parlamentet har hävdad att, under förutsättning att den ordning som gällde före Lissabonfördraget fortfarande ska tillämpas, det angripna beslutet skulle ha antagits på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen efter att ha hört Europaparlamentet med tillämpning av artikel 34.2 c EU jämförd med artikel 39.1 EU.

- 75 Det angripna beslutet antogs inte på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen. Det samråd som skedde med parlamentet var inte av sådant slag att det uppfyllde kraven i artikel 39.1 EU och artikel 26.1 a i Europolbeslutet, eftersom detta samråd, enligt rådets mening, var frivilligt.
- 76 Rådet anser tvärtemot att varken Europolbeslutet eller artikel 34.2 c EU, artikel 291.2 FEUF eller artikel 76 FEUF krävde att en rättsakt såsom det angripna beslutet skulle antas på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen.
- 77 Rådet har för övrigt hävdats att rådet inte längre var skyldigt att höra parlamentet eftersom artikel 39 EU upphävdes genom Lissabonfördraget. Att ålägga en sådan skyldighet skulle dessutom enligt rådet innebära att det till det förfarande som föreskrivs i artikel 291 FEUF tillfogades en del som inte ingår i denna artikel vilket skulle äventyra den institutionella jämvikt som inrättats genom Lissabonfördraget.
- 78 Ungern gör för sin del gällande att rådet uppfyllde samrådsskyldigheten i artikel 26.1 i Europolbeslutet genom det frivilliga samråd som rådet använde.

Domstolens bedömning

- 79 Vad – för det första – beträffar den omständigheten att det angripna beslutet har antagits utan föregående initiativ av en medlemsstat eller kommissionen konstaterar domstolen att artikel 26.1 a i Europolbeslutet inte föreskriver ett sådant initiativ. Tvärtom framgår det av denna bestämmelse jämförd med artikel 2.2 i beslut 2009/935 att Europols styrelse ska besluta huruvida den ska föreslå rådet att en tredjestat ska läggas till i förteckningen.
- 80 Det följer för övrigt av skälen i punkterna 62–66 i denna dom att det inte heller i artikel 34.2 c EU föreskrivs att genomförandeåtgärder på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete ska antas på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen.
- 81 Under sådana omständigheter utgör inte avsaknaden av ett initiativ av en medlemsstat eller kommissionen före antagandet av det angripna beslutet ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift.
- 82 Vad – för det andra – beträffar villkoren för samråd med parlamentet erinrar domstolen om att det korrekta samrådet med parlamentet i de fall som föreskrivs i tillämpliga unionsbestämmelser utgör ett väsentligt formkrav som om det inte iakttas medför att den berörda rättsakten blir ogiltig (dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 63, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 83 Sätillvida som det framgår av svaret som lämnats avseende den andra och den tredje grunden med innebörden att rådet lagligen kunde anta det angripna beslutet med stöd av artikel 26.1 a i Europolbeslutet ska det nu prövas om parlamentet skulle ha hörts innan rådet antog en rättsakt med stöd av denna bestämmelse.
- 84 Det framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att rådet skulle höra parlamentet innan rådet ändrade förteckningen.
- 85 I motsättning till vad rådet har hävdats påverka den omständigheten att artikel 39.1 EU har upphävts genom Lissabonfördraget inte skyldigheten att höra parlamentet då denna skyldighet uttryckligen föreskrivs i artikel 26.1 a i Europolbeslutet.

- 86 Inte heller har det någon betydelse att det i artikel 291 FEUF inte föreskrivs någon skyldighet att samråda med parlamentet, eftersom skyldigheten att samråda med parlamentet utgör en rättsverkan av Europolbeslutet, som kvarstår även efter Lissabonfördragets ikraftträdande enligt artikel 9 i protokollet om övergångsbestämmelser (se, analogt, dom parlamentet/rådet, C-317/13 och C-679/13, EU:C:2015:223, punkt 68, och dom parlamentet/rådet, C-540/13, EU:C:2015:224, punkt 58).
- 87 I förevarande fall har rådet antagit det angripna beslutet efter samråd med parlamentet.
- 88 Parlamentet har emellertid gjort gällande att den omständigheten att rådet har genomfört detta samråd utan att anse sig vara skyldig att göra detta utgör ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift.
- 89 Domstolen konstaterar härvidlag att det varken har påståtts eller därefter visats att det fel som rådet gjorde i fråga om i vilka former samrådet med parlamentet skulle ha skett i praktiken medförde att parlamentets roll i det förfarande som ledde fram till antagandet av det angripna beslutet begränsades eller att detta påverkade beslutets innehåll.
- 90 Domstolen erinrar särskilt om att parlamentet beretts möjlighet att tillkännage sin ståndpunkt innan rådet antog nämnda beslut. Det framgår för övrigt av lydelsen i parlamentets yttrande under detta förfarande och de förklaringar som parlamentet har lämnat vid förhandlingen att parlamentet ansåg, när det antog nämnda yttrande, att parlamentet hade hörts av rådet med tillämpning av samrådsskyldigheten i artikel 26.1 a i Europolbeslutet.
- 91 Det har vid dessa omständigheter inte styrkts att det fel som rådet gjort sig skyldigt till har hindrat parlamentet från att effektivt delta i förfarandet eller inneburet ett åsidosättande av villkoren för att parlamentet ska kunna fullgöra sina uppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-392/95, EU:C:1997:289, punkt 14, och dom parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkt 81).
- 92 Denna slutsats påverkas inte av den lösning som domstolen valde i dom parlamentet/rådet (C-316/91, EU:C:1994:76).
- 93 Domstolen konstaterade i denna dom att ett felaktigt val av rättslig grund som inte föreskriver samråd med parlamentet kan inkräkta på parlamentets befogenhet att bli hört när så föreskrivs i fördragen, även om ett frivilligt samråd har ägt rum (dom parlamentet/rådet, C-316/91, EU:C:1994:76, punkt 14).
- 94 I nämnda dom gjordes detta konstaterande enbart för att fastställa huruvida en talan som parlamentet väckt mot en rättsakt från rådet kunde prövas i sak, utan att ta ställning till huruvida ett fel som rådet gjort sig skyldigt till – vid tolkningen av vilken rättslig grund som var tillämplig – i frågan huruvida samråd med parlamentet är obligatoriskt i sig utgör ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift, oberoende av dess konkreta följder för parlamentets effektiva deltagande i ett visst förfarande eller för villkoren för att parlamentet ska kunna fullgöra sina uppgifter.
- 95 Domstolens slutsats i nämnda dom grundade sig delvis på den omständigheten att det påstådda felet vid val av rättslig grund innebar att en bestämmelse enligt vilken parlamentet kunde påkalla ett samrådsförfarande inte tillämpades (dom parlamentet/rådet, C-316/91, EU:C:1994:7, punkt 18), vilket inte har varit fallet i detta mål.
- 96 Domstolen erinrar om att den redan har fastställt att ett felaktigt ersättande av en rättslig grund som medför att samråd ska ske med parlamentet med en rättslig grund enligt vilken samråd inte ska ske med parlamentet utgör ett rent formfel (dom kommissionen/rådet, 165/87, EU:C:1988:458, punkt 20). Den omständigheten att rådet misstog sig i fråga om vilka bestämmelser som var tillämpliga för samrådet med parlamentet är inte av sådant slag att det får följder för beslutets innehåll som kan hänföras till det berörda förfarandet.

- 97 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.
- 98 Eftersom ingen av de grunder som parlamentet har åberopat kan godtas ska talan ogillas.

Rättegångskostnader

- 99 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att parlamentet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom parlamentet har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.
- 100 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Republiken Tjeckien och Ungern bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Europaparlamentet ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Tjeckien och Ungern ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter