

Bruxelles, den 14. oktober 2022
(OR. en)

13586/22

LIMITE

JUR 648
AG 127
INST 376
PE 122

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

fra: Den Juridiske Tjeneste

Vedr.: Forslaget om valgloven – forenelighed med traktaterne

I. INDLEDNING

1. Gruppen vedrørende Almindelige Anliggender behandlede på mødet den 1. juni og den 15. juli 2022 Europa-Parlamentets forslag til Rådets forordning om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet (MEP'er), som Europa-Parlamentet vedtog den 3. maj 2022² (EP's forslag), og anmodede Rådets Juridiske Tjeneste (JUR) om at undersøge forslaget forenelighed med traktaterne.

¹ Dette dokument indeholder juridisk rådgivning, der er beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, og som Rådet for Den Europæiske Union ikke har gjort offentligt tilgængelig. Rådet forbeholder sig alle sine rettigheder i tilfælde af uautoriseret offentliggørelse.

² Forslag til Rådets forordning om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet og om ophævelse af Rådets afgørelse 76/787/EKSF, EØF, Euratom og akten om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet knyttet til denne afgørelse (dokument 9333/22).

2. Som svar på denne anmodning vurderes i nærværende udtalelse de væsentligste juridiske spørgsmål, som rejses i EP's forslag, dvs. overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet samt foreneligheden af en fælles EU-valgkreds (i forhold til artikel 14, stk. 2, i TEU) og af spidskandidatprocessen med traktaterne. Men hensyn til øvrige spørgsmål henviser JUR navnlig til sin udtalelse af 15. marts 2016³ om EP's forslag af 11. november 2015 til Rådets afgørelse om ændring af akten om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet⁴, som – trods visse ændringer i det nuværende EP-forslag i forhold til forslaget fra 2015 – fortsat er relevant, navnlig hvad angår artikel 3 og 10 i det nuværende EP-forslag om nationale forskrifter og principperne for udvælgelse af kandidater⁵ samt artikel 6 i det nuværende EP-forslag om udøvelse af stemmeretten⁶. JUR vil desuden, i det omfang det er relevant, vende tilbage til andre juridiske spørgsmål, som måtte opstå under debatten om EP's forslag.

II. RETLIG RAMME

3. EP's forslag er baseret på artikel 223, stk. 1, i TEUF, hvorefter:

"Europa-Parlamentet udarbejder forslag med henblik på fastsættelse af de bestemmelser, der er nødvendige for, at dets medlemmer kan vælges ved almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater.

Rådet fastsætter med enstemmighed de nødvendige bestemmelser efter en særlig lovgivningsprocedure og efter godkendelse fra Europa-Parlamentet, der udtaler sig med et flertal af sine medlemmer. Disse bestemmelser træder i kraft, når medlemsstaterne har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser."

³ Dokument 7038/16.

⁴ Dokument 14743/15.

⁵ Jf. punkt 40-52 i dokument 7038/16.

⁶ Jf. punkt 61-65 i dokument 7038/16.

III. OVERHOLDELSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

4. I artikel 5, stk. 3, i TEU fastsættes følgende: *"I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan".*
5. Artikel 223, stk. 1, i TEUF giver Rådet mulighed for med EP's godkendelse at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for, at MEP'erne enten kan vælges ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater. Eftersom en ensartet fremgangsmåde og principper, der er fælles for alle medlemsstater, for begges vedkommende pr. definition kun kan fastsættes på EU-plan, kan det hævdes, at den retsakt, der skal vedtages i henhold til artikel 223, stk. 1, i TEUF, henhører under udøvelsen af Den Europæiske Unions kompetence vedrørende dens funktion, som i sagens natur kun kan udøves af Unionen selv, med den konsekvens at nærhedsprincippet og protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (protokol nr. 2) ikke bør finde anvendelse⁷.
6. Når det er sagt, synes EP dog at antage, at nærhedsprincippet finder anvendelse, idet det generelt fastslår, at dets forslag er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (betragtning 23 i EP's forslag). For så vidt EP's forslag ikke fastsætter en fuldstændig ensartet valgprocedure, men fastlægger visse fælles principper (jf. punkt 16 nedenfor), som i visse tilfælde skal suppleres af nationale bestemmelser (som anført i artikel 1, stk. 1, i selve forslaget), vil det da også være nødvendigt at begrunde lovgiverens valg med hensyn til intensiteten af sine reguleringsindgreb, hvorfor nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet i det væsentlige skal anvendes.

⁷ Jf. i denne forbindelse dom af 16. februar 2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, præmis 241.

7. Med henblik herpå pålægger artikel 5 i protokol nr. 2 EP at begrunde sit udkast til lovgivningsmæssig retsakt med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet gennem en detaljeret analyse, som *"underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer"*. EP's forslag bør også omfatte *"oplysninger, der gør det muligt at vurdere de finansielle virkninger"*, og tage *"hensyn til, at enhver byrde af finansiell eller administrativ art, der pålægges Unionen, nationale regeringer, regionale eller lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås"*.
8. EP har ikke forelagt en sådan detaljeret analyse, som imidlertid er afgørende for, at Rådet og medlemsstaternes nationale parlamenter⁸ kan vurdere retsaktens overholdelse af nærhedsprincippet, og i sidste ende for, at Domstolen kan foretage sin vurdering af retsaktens gyldighed, som også omfatter overholdelse af nærhedsprincippet⁹, herunder overholdelse af både de væsentlige krav, der er fastsat i artikel 5, stk. 3, i TEU, og de proceduremæssige krav, der er fast i protokol nr. 2¹⁰.
9. Rådet kan således anmode EP om at fremlægge yderligere begrundelser for forslaget. Dog påhviler det i sidste ende Rådet som udsteder af den retsakt, der skal vedtages, at sikre, at denne retsakt overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet.

⁸ Fem nationale parlamenter – det irske parlament (dokument 12148/22), det svenske parlament (Riksdagen) (dokument 10652/22), Kongeriget Nederlandenes Førstekammer (dokument 12153/22), Kongeriget Nederlandenes Andetkammer (dokument 12266/22) og det danske Folketing (dokument 12267/22) – har afgivet begrundede udtalelser i henhold til artikel 6 i protokol nr. 2, som EP skal tage hensyn til i overensstemmelse med artikel 7, stk. 1, i protokol nr. 2.

⁹ Jf. dom af 9. oktober 2001, Nederlandene mod Europa-Parlamentet og Rådet, C-377/98, ECLI:EU:C:2001:523, præmis 30-33; dom af 10. december 2002, British American Tobacco (Investments) og Imperial Tobacco, C-491/01, ECLI:EU:C:2002:741, præmis 180-183; dom af 12. juli 2005, Alliance for Natural Health, C-154/04 og C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, præmis 104-108.

¹⁰ Dom af 4. maj 2016, Polen mod Europa-Parlamentet og Rådet, C-358/14, ECLI:EU:C:2016:323, præmis 113.

10. I den forbindelse skal det bemærkes, at visse bestemmelser i EP's forslag såsom artikel 10, der vedrører udvælgelsen af kandidater og dermed fasen forud for et valg, går videre end vedtagelsen af "bestemmelser, der er nødvendige for, at" MEP'er "kan vælges", jf. artikel 223, stk. 1, i TEUF. I forbindelse med sådanne regler skal der påvises en tilstrækkelig forbindelse til valgproceduren¹¹, og Rådet bør opfordre EP til at fremlægge den nødvendige begrundelse i denne henseende.

IV. RETSAKTENS FORM OG OVERHOLDELSE AF PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

11. I artikel 5, stk. 4, i TEU fastsættes følgende: *"I medfør af proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af Unionens handling ikke videre end nødvendigt for at nå målene i traktaterne."*
12. Der mindes indledningsvis om, at Rådet har de videst mulige skønsbeføjelser, når det udøver sin kompetence i henhold til artikel 223, stk. 1, i TEUF, og ikke er bundet af rækkevidden af eller målet med EP's forslag¹², herunder for så vidt angår den foreslåede retsakts form. Ved artikel 223, stk. 1, i TEUF fastsættes det netop ikke, hvilken type retsakt der skal vedtages, men blot, at Rådet fastsætter "*de nødvendige bestemmelser*". I et sådant tilfælde foreskriver artikel 296, stk. 1, i TEUF, at institutionerne "*i hvert enkelt tilfælde [...] under overholdelse af gældende procedurer og proportionalitetsprincippet*" tager stilling hertil, dvs. om der skal vedtages en forordning, et direktiv eller en afgørelse.

¹¹ Jf. i denne forbindelse også JUR's udtalelse af 15. marts 2016, dokument 7038/16, punkt 42.

¹² Jf. udtalelse af 15. marts 2016, dokument 7038/16, punkt 7 og 8, som indeholder mere udførlige argumenter.

13. I den forbindelse er det hensigtsmæssigt at minde om, at der i artikel 288 i TEUF foretages en graduering af de forskellige typer instrumenter for så vidt angår deres reguleringsmæssige intensitet på den ene side og deres indskrænkning af medlemsstaternes skønsbeføjelser på den anden side.
- a) I henhold til artikel 288, stk. 2, i TEUF er en forordning bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Ifølge fast retspraksis indgår en forordning automatisk i en medlemsstats retsorden, uden at det nødvendiggør nogen form for gennemførelse heraf¹³. Visse bestemmelser heri kan ikke desto mindre for at kunne blive gennemført kræve vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger i medlemsstaterne¹⁴. Domstolen har fastslået, at forordninger som følge af selve deres karakter og deres funktion i EU-rettens retskildesystem har direkte virkninger og som sådanne er egnede til at skabe rettigheder for private, som de nationale domstole har pligt til at beskytte¹⁵.
- b) Af artikel 288, stk. 3, i TEUF fremgår, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. I modsætning til forordninger gælder direktiver således ikke umiddelbart i medlemsstaternes nationale retssystem, og de skal gennemføres i national ret¹⁶. Det fremgår af fast retspraksis, at den forpligtelse for medlemsstaterne, der følger af et direktiv, til at virkeliggøre dets mål og pligten i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 288 TEUF til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse, påhviler alle myndighederne i medlemsstaterne, herunder også domstolene inden for deres kompetence¹⁷. I alle tilfælde, hvor bestemmelserne i et direktiv fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan borgerne påberåbe sig disse bestemmelser for de nationale domstole over for staten, når den ikke rettidigt har gennemført det pågældende direktiv¹⁸.

¹³ Dom af 14. juli 2011, Bureau national interprofessionel du Cognac, C-4/10 og C-27/10, ECLI:EU:C:2011:484, præmis 66.

¹⁴ Dom af 15. juni 2021, Facebook, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:48, præmis 109 og 110 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁵ Dom af 14. december 1971, Politi, 43/71, ECLI:EU:C:1971:122, præmis 9; dom af 17. maj 1972, Leonesio, 93/71, ECLI:EU:C:1972:39, præmis 5 og 22.

¹⁶ Dom af 6. maj 1980, Kommissionen mod Belgien, 102/79, ECLI:EU:C:1980:120, præmis 12.

¹⁷ Dom af 17. marts 2021, UH, C-64/20, ECLI:EU:C:2021:207, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁸ Dom af 24. november 2011, ASNEF og FECEMD, C-468/10 og C-469/10, ECLI:EU:C:2011:777, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis.

- c) I henhold til artikel 288, stk. 4, i TEUF er en afgørelse bindende i alle enkeltheder. Når den angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse. Heraf følger, at en afgørelse ikke nødvendigvis er rettet til bestemte personer og kan have en generel rækkevidde. Institutionerne har netop anvendt formen afgørelse, når de har vedtaget retsakter på grundlag af traktatbestemmelser, som ikke kræver, at der anvendes et bestemt retligt instrument¹⁹, eller vedrører deres interne organisation²⁰. Afgørelser rettet til medlemsstaterne er bindende for alle institutioner i den pågældende stat, herunder retsvæsenet. I overensstemmelse hermed har de nationale domstole som følge af EU-rettens forrang pligt til at afholde sig fra at anvende enhver national regel, hvis anvendelse kan bringe gennemførelsen af en afgørelse i fare²¹. Under bestemte betingelser kan bestemmelserne i en afgørelse have direkte virkning, således at en borger kan påberåbe sig dem i en tvist med en offentlig myndighed²². Med henblik herpå skal det undersøges, hvorvidt den pågældende bestemmelses karakter, opbygning og formulering kan fremkalde direkte virkninger i retsforholdet mellem retsaktens adressat og tredjemand²³.
14. Valget mellem ovennævnte retlige instrumenter skal navnlig følge proportionalitetsprincippet, som foreskriver, at handlingen skal være både "passende" for at nå de tilsigtede mål og ikke gå videre end "nødvendigt" med henblik herpå. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål²⁴.

¹⁹ Jf. for eksempel Rådets afgørelse (EU, Euratom) 2018/994 af 13. juli 2018 om ændring af akten om almindelige direkte valg af medlemmerne af Europa-Parlamentet (EUT L 178 af 16.7.2018, s. 1).

²⁰ Jf. for eksempel Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1. december 2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT L 325 af 11.12.2009, s. 35) og Rådets afgørelse 2013/488/EU af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer (EUT L 274 af 15.10.2013, s. 1).

²¹ Dom af 21. maj 1987, Albako, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245, præmis 17; dom af 30. april 2020, D.Z., C-584/18, ECLI:EU:C:2020:324, præmis 49-63.

²² Dom af 21. maj 1987, Albako, 249/85, ECLI:EU:C:1987:245, præmis 10.

²³ Dom af 6. oktober 1970, Grad, 9/70, ECLI:EU:C:1970:78, præmis 6.

²⁴ Dom af 30. april 2019, Italien mod Rådet, C-611/17, ECLI:EU:C:2019:332, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis; dom af 3. december 2019, Den Tjekkiske Republik mod Europa-Parlamentet og Rådet, C-482/17, ECLI:EU:C:2019:1035, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis.

15. Som nævnt ovenfor, giver artikel 223, stk. 1, i TEUF Rådet mulighed for at fastsætte de bestemmelser, der er nødvendige for, at MEP'erne enten kan vælges ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde eller efter principper, der er fælles for alle medlemsstater. Disse to muligheder indebærer forskelle i den reguleringsmæssige intensitet i de bestemmelser, der skal vedtages på EU-plan.
- Hvis Rådet valgte at indføre en ensartet fremgangsmåde, kunne en forordning være det mest hensigtsmæssige instrument. En ensartet fremgangsmåde i alle medlemsstater for valget af MEP'er kræver nemlig en høj grad af harmonisering, hvilket bedst kan opnås gennem en forordning som følge af dens ovenfor beskrevne karakteristika (punkt 13, litra a))²⁵.
 - Hvis Rådet i modsat fald skulle begrænse sit reguleringsindgreb til fastlæggelsen af fælles principper, kunne en mindre intens form for retsakt såsom et direktiv eller en afgørelse være hensigtsmæssig, da de ville give medlemsstaterne spillerum til at vælge form og metoder til at sikre overholdelsen af de fælles principper, der er fastlagt på EU-plan.

²⁵ Eftersom artikel 223, stk. 1, i TEUF udtrykkeligt giver Rådet mulighed for at indføre en ensartet fremgangsmåde, bør det bemærkes, at en forordning ikke kan udelukkes på forhånd af hensyn til proportionalitetsprincippet.

16. Det fremgår af artikel 1 i EP's forslag, at det har til formål at fastsætte bestemmelserne for valg af MEP'er *"i overensstemmelse med en ensartet valgprocedure for den fælles EU-valgkreds, der er omhandlet i artikel 15, og med principper, der er fælles for alle medlemsstater"*. EP's forslag indeholder imidlertid i det væsentlige en blanding af elementer af en ensartet fremgangsmåde og af fælles principper, som vedrører både den fælles EU-valgkreds og de nationale valgkredse.
- Bestemmelser, der fastsætter elementer af en ensartet fremgangsmåde, er f.eks. dem om stemmeretten som værende personlig (artikel 4, stk. 1 og 2), retten til at stille op som kandidat (artikel 5), oprettelsen af valglister (artikel 9), indgivelsen af kandidatlistes (artikel 11), valgsystemet (artikel 12), valgdagen (artikel 19) og EU-valgmyndigheden (artikel 28).
 - Bestemmelser, der fastsætter fælles principper, som giver medlemsstaterne et vist spillerum til at overholde disse principper, er f.eks. dem om forebyggelse af dobbelt stemmeafgivning (artikel 4, stk. 3), udøvelsen af stemmeretten (artikel 6), adgangsforhold (artikel 7) og foranstaltninger til at sikre pålidelighed og fortrolighed ved brevstemmeafgivningen (artikel 8, stk. 1).
17. Da de bestemmelser i EP's forslag, der fastsætter elementer af en ensartet fremgangsmåde, nok er dominerende i antal og betydning, virker formen forordning passende i lyset af tekstens nuværende udformning.

18. Rådet kunne ved udøvelsen af sin vide skønsmargen dog også vedtage en retsakt, som indeholder en blanding af elementer af en ensartet fremgangsmåde og elementer, der fastsætter fælles principper, og ændre balancen mellem de to typer elementer i forhold til den balance, som EP foreslår. I sidste ende vil valget af den passende instrumenttype således afhænge af det endelige indhold heri og den grad af reguleringsmæssig intensitet, som EU-lovgiveren tilstræber. Begrundelsen for dette valg bør anføres i retsaktens betragtninger, så Domstolen kan udøve sin prøvelsesret (jf. punkt 8 ovenfor og den deri nævnte retspraksis).
19. Det bør også bemærkes, at institutionernes umiddelbart gældende retsakter, herunder navnlig forordninger og afgørelser rettet til medlemsstaterne, som et resultat af princippet om EU-rettens forrang²⁶ bevirker, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig, og at nye nationale love ikke kan udstedes, i det omfang de måtte være uforenelige med EU-bestemmelserne²⁷. Ifølge fast retspraksis skaber en medlemsstats opretholdelse i lovgivningen af nationale bestemmelser, som er uforenelige med en bestemmelse i EU-retten, tvetydighed og usikkerhed med hensyn til enkeltpersoners muligheder for at påberåbe sig EU-retten. Ved en sådan opretholdelse tilsidesætter den pågældende stat således sine forpligtelser i henhold til traktaten²⁸. Der mindes desuden om, at medlemsstaterne uanset typen af Unionens juridisk bindende retsakt generelt har pligt til at træffe "*alle de nationale foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre* [sådanne retsakter]" (artikel 291, stk. 1, i TEUF).

²⁶ Jf. dom af 15. juli 1964, Costa mod E.N.E.L., 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

²⁷ Dom af 9. marts 1978, Simmenthal, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, præmis 17.

²⁸ Dom af 18. januar 2001, Kommissionen mod Italien, C-162/99, ECLI:EU:C:2001:35, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis.

V. **FORENELIGHED AF EN FÆLLES EU-VALGKREDS MED ARTIKEL 14, STK. 2, I TEU**

20. I betragtning 9 i EP's forslag hedder det følgende: "*Som et supplement til de nationale valgkredse bør der ligeledes oprettes en fælles EU-valgkreds, hvor listerne ledes af hver enkelt politisk families kandidat til posten som formand for Kommissionen, for at styrke den demokratiske og fælleseuropæiske dimension af valget til Europa-Parlamentet.*"
21. I henhold til artikel 12, stk. 1, i EP's forslag har hver vælger to stemmer, én til at vælge MEP'erne i de nationale valgkredse og én til at vælge MEP'erne i den fælles EU-valgkreds.
22. Artikel 15, stk. 1, i EP's forslag har følgende ordlyd:
- "Der oprettes en valgkreds for hele Den Europæiske Unions område, hvorfra 28 [MEP'er] vælges ved det første valg af [MEP'er] efter denne forordnings ikrafttræden.*
- For så vidt angår valg af [MEP'er] sidenhen fastsættes størrelsen af den fælles EU-valgkreds ved Det Europæiske Råds afgørelse om Europa-Parlamentets sammensætning".*
23. Uafhængigt af spørgsmålet om foreneligheden af den foreslåede fælles EU-valgkreds med artikel 14, stk. 2, første afsnit, i TEU, som vil blive behandlet nedenfor, skal det indledningsvis bemærkes, at artikel 15, stk. 1, i EP's forslag ikke respekterer kompetencefordelingen mellem Det Europæiske Råd og Rådet som fastsat i traktaterne.
24. Det følger af artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i TEU, at det påhviler "*Det Europæiske Råd [at vedtage] med enstemmighed på Europa-Parlamentets initiativ og med dettes godkendelse en afgørelse om Europa-Parlamentets sammensætning i overensstemmelse med principperne i første afsnit.*" Størrelsen af den fælles EU-valgkreds er et element, som har direkte indvirkning på EP's sammensætning, da det bestemmer antallet af MEP'er, hvis pladser ikke tildeles nogen specifikke medlemsstater. Fastsættelsen af størrelsen af den fælles EU-valgkreds hører derfor under Det Europæiske Råds kompetence, som handler efter den procedure, der er fastlagt i artikel 14, stk. 2, i TEU.

25. Omvendt udgør artikel 223, stk. 1, i TEUF retsgrundlaget for Rådets vedtagelse efter den særlige lovgivningsprocedure, som er omhandlet i nævnte artikel, af "*de bestemmelser, der er nødvendige for, at dets medlemmer kan vælges ved almindelige direkte valg ...*". I henhold til denne bestemmelse kan Rådet derfor fastsætte bestemmelser om valgproceduren, herunder de regler, der finder anvendelse på valget af MEP'er i den fælles EU-valgkreds, men det kan ikke fastsætte størrelsen af denne fælles EU-valgkreds, da det hører under Det Europæiske Råds beføjelser. Artikel 15, stk. 1, i EP's forslag bør derfor ændres i overensstemmelse hermed, og Det Europæiske Råd, som handler i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i TEU, bør i tide vedtage den nødvendige afgørelse om størrelsen af den fælles EU-valgkreds. De bestemmelser, der er nødvendige for, at MEP'er kan vælges fra den fælles EU-valgkreds (artikel 15, stk. 2-13, i EP's forslag), og samtlige andre bestemmelser i EP's forslag, som både finder anvendelse på valget af MEP'er i nationale valgkredse og i den fælles EU-valgkreds, er til gengæld korrekt baseret på artikel 223, stk. 1, i TEUF.
26. I henhold til artikel 15, stk. 3, i EP's forslag kan alle europæiske valgenheder som defineret i artikel 2 forelægge fælles EU-lister, som skal indeholde et antal kandidater, der svarer til antallet af MEP'er, som skal vælges fra den fælles EU-valgkreds. Begrebet fælles EU-liste defineres som "*kandidatur/kandidatliste med personer, der er opstillet i den fælles EU-valgkreds af en europæisk valgenhed*" (artikel 2, nr. 9), i EP's forslag).
27. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt den fælles EU-valgkreds er forenelig med artikel 14, stk. 2, første afsnit, i TEU, et spørgsmål, som EP har behandlet i sin lovgivningsmæssige beslutning og heri har anført, at den fælles EU-valgkreds efter EP's opfattelse er forenelig med traktaten²⁹.
28. Artikel 14, stk. 2, første afsnit, i TEU har følgende ordlyd:
- "Europa-Parlamentet består af repræsentanter for Unionens borgere. Antallet af medlemmer må ikke overstige 750 plus formanden. Borgerne repræsenteres degressivt proportionalt med en mindstetærskel på seks medlemmer for hver medlemsstat. Ingen medlemsstat tildeles mere end 96 pladser."*

²⁹ Jf. punkt 19 i EP's lovgivningsmæssige beslutning.

29. Eftersom denne bestemmelse fastsætter flere betingelser vedrørende EP's sammensætning, er det hensigtsmæssigt at undersøge hver af disse betingelser særskilt.

A) Repræsentation af Unionens borgere (første punktum)

30. Artikel 14, stk. 2, første afsnit, første punktum, TEU fastsætter, at "*Europa-Parlamentet består af repræsentanter for Unionens borgere*³⁰." Dette er i tråd med artikel 10, stk. 2, i TEU, som bestemmer, at "[b]orgerne [dvs. unionsborgere, jf. artikel 9 i TEU og artikel 20, stk. 1, i TEUF] repræsenteres direkte på EU-plan i Europa-Parlamentet." Begge bestemmelser erstatter den tidligere artikel 189 i EF-traktaten, som før Lissabontraktaten fastsatte, at EP bestod af "*repræsentanter for folkene i de i Fællesskabet sammensluttede Stater*."
31. På baggrund af disse bestemmelser står det klart, at både de MEP'er, som skal vælges i nationale valgkredse, og dem, der skal vælges i den fælles EU-valgkreds, repræsenterer Unionens borgere. Dette bekræftes også i artikel 12, stk. 2, i EP's forslag, som fastsætter, at MEP'erne "*vælges som repræsentanter for unionsborgerne efter forholdstalsmetoden i de nationale valgkredse og i den fælles EU-valgkreds*." Heraf følger, at bestemmelserne om den fælles EU-liste i EP's forslag overholder betingelsen i artikel 14, stk. 2, første afsnit, første punktum, i TEU om, at EP består af "*repræsentanter for Unionens borgere*".

³⁰ Jf. i denne forbindelse også dom af 6. oktober 2021, *Rivière m.fl. mod Parlamentet*, T-88/20, ECLI:EU:T:2021:664, præmis 49.

B) Maksimalt 751 MEP'er i alt (andet punktum)

32. Artikel 14, stk. 2, første afsnit, andet punktum, i TEU foreskriver, at antallet af MEP'er ikke "må [...] overstige 750 plus formanden."
33. Da EP i øjeblikket har 705 medlemmer, betyder dette, at Det Europæiske Råd kan beslutte, at højst 46 MEP'er skal vælges fra den fælles EU-valgkreds. EP's mål om, at et antal på 28 MEP'er skal vælges fra denne liste, ville dermed ikke overskride tærsklen på sammenlagt 751 MEP'er. Det vil naturligvis påhvile Det Europæiske Råd, som har kompetence til at fastsætte størrelsen af den fælles EU-valgkreds, jf. artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i TEU, at tilse, at denne betingelse overholdes i dens fremtidige afgørelse.

C) Borgerne skal repræsenteres degressivt proportionalt med en mindstetærskel på seks medlemmer for hver medlemsstat, og ingen medlemsstat tildeles mere end 96 pladser (tredje og fjerde punktum)

34. Artikel 14, stk. 2, første afsnit, tredje og fjerde punktum, i TEU fastsætter følgende:
"Borgerne repræsenteres degressivt proportionalt med en mindstetærskel på seks medlemmer for hver medlemsstat. Ingen medlemsstat tildeles mere end 96 pladser."

35. Principperne for anvendelse af artikel 14, stk. 2, i TEU er nærmere fastsat i artikel 1 i Det Europæiske Råds afgørelse (EU) 2018/937 af 28. juni 2018 om EP's sammensætning³¹ og lyder som følger:

- "- ved fordelingen af pladser i Europa-Parlamentet skal de i TEU fastsatte minimums- og maksimumstal pr. medlemsstat udnyttes fuldt ud for så nøjagtigt som muligt at afspejle størrelsen af medlemsstaternes respektive befolkninger
- degressiv proportionalitet defineres som følger: forholdet mellem de enkelte medlemsstats indbyggertal og antal pladser inden afrunding til hele tal skal variere i forhold til deres respektive indbyggertal på en sådan måde, at hvert enkelt medlem af Europa-Parlamentet fra en mere folkerig medlemsstat repræsenterer flere borgere end hvert enkelt medlem af Europa-Parlamentet fra en mindre folkerig medlemsstat, og omvendt, at jo større en medlemsstats befolkning er, jo mere ret har den til et stort antal pladser i Europa-Parlamentet
- fordelingen af pladser i Europa-Parlamentet skal afspejle den demografiske udvikling i medlemsstaterne."

³¹ EUT L 164 af 2.7.2018, s. 1.

36. Artikel 15, stk. 9 og 10, i EP's forslag opretter et system, som skal sikre en balance i de fælles EU-lister mellem tre grupper af medlemsstater, som fastlægges ud fra deres befolknings størrelse³². Idet det antages, at den fælles EU-valgkreds vil bestå af 28 pladser, indføres det ved artikel 15, stk. 10, i EP's forslag, at rækkefølgen af kandidaterne fra hver medlemsstat i hver af de tre grupper af medlemsstater varierer frem til placeringsnummer 14 på listen, som de facto højst sandsynlig vil være det maksimale antal MEP'er, der vælges på hver liste. Som det fremgår af bilag II til EP's forslag, vil dette sikre en retfærdig fordeling af pladserne i de tre grupper af medlemsstater, som henholdsvis tilhører gruppen med de fem mest folkerige medlemsstater (gruppe A med en befolkningsstørrelse på mellem 37,9 millioner og 83,1 millioner), gruppen med ti mellemstore medlemsstater (gruppe B med en befolkningsstørrelse på mellem 6,9 millioner og 19,3 millioner) og gruppen med de 12 mindst folkerige medlemsstater (gruppe C med en befolkningsstørrelse på mellem 0,5 millioner og 5,8 millioner).
37. Dette system har til formål at sikre geografisk balance mellem de MEP'er, der vælges i den fælles EU-valgkreds, og samtidig respekterer det også princippet om degressiv proportionalitet. Artikel 14, stk. 2, første afsnit, i TEU definerer – som nærmere angivet i artikel 1, andet led, i Det Europæiske Råds afgørelse (EU) 2018/937 – ganske vist ikke dette princip præcist i matematisk forstand, men har egentlig udelukkende til formål at sikre en meningsfuld sammenhæng mellem hver medlemsstats befolkningstal og antallet af MEP'er, der repræsenterer borgerne i hver medlemsstat, og dermed afspejle den demografiske udvikling i medlemsstaterne.

³² Idéen med dette system er i bund og grund, at de fælles EU-lister opdeles i afsnit bestående af tre dele. Hver af disse tre dele skal udfyldes med en kandidat fra hver af de tre grupper af medlemsstater, som er defineret i bilag I på grundlag af størrelsen af de pågældende medlemsstaters befolkning. Rækkefølgen af kandidaterne fra hver medlemsstat i hver af de tre grupper af medlemsstater skal variere i hvert listeafsnit med tre dele frem til placeringsnummer 14 på listen. Det er således muligt, at kandidaterne i hvert af disse afsnit kommer fra samme medlemsstat inden for den pågældende gruppe af medlemsstater (A, B og C). Fra placeringsnummer 15 til placeringsnummer 28 gælder der ingen begrænsninger for kandidaternes rækkefølge i hvert afsnit med tre dele. Disse tal vil naturligvis skulle tilpasses, hvis Det Europæiske Råd skulle fastlægge en anden størrelse af den fælles EU-valgkreds.

38. Det system, som foreslås af EP, synes at sikre en sådan meningsfuld sammenhæng. Det system, der beskrives i punkt 36 ovenfor, sikrer nemlig, at de MEP'er, der vælges i den fælles EU-valgkreds og er bosiddende i en af de fem mest folkerige medlemsstater (gruppe A), vil repræsentere flere borgere end dem, der er bosiddende i de ti mellemstore medlemsstater (gruppe B), som omvendt vil repræsentere flere borgere end dem, der er bosiddende i de 12 mindst folkerige medlemsstater (gruppe C), og opfylder dermed den første betingelse, som er fastsat i artikel 1, andet led, i Det Europæiske Råds afgørelse (EU) 2018/937. Omvendt sikrer dette system også, at blandt de MEP'er, der vælges i den fælles EU-valgkreds, vil de, som er bosiddende i de mere folkerige medlemsstater, blive repræsenteret i et større antal end dem, der er bosiddende i de mindre folkerige medlemsstater, og systemet opfylder dermed i det væsentlige den anden betingelse, som er fastsat i artikel 1, andet led, i Det Europæiske Råds afgørelse (EU) 2018/937. Desuden forventer EP, at antallet af MEP'er, som skal vælges i den fælles EU-valgkreds, er relativt lille (28 ud af 733 MEP'er i alt). Den effektive virkning af princippet om degressiv proportionalitet som fastsat i artikel 14, stk. 2, i TEU opretholdes dermed.
39. Under alle omstændigheder vil det være op til Det Europæiske Råd med enstemmighed på Europa-Parlamentets initiativ og med dettes godkendelse i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i TEU at fastsætte antallet af MEP'er, som skal vælges i den fælles EU-valgkreds, og som efter dens opfattelse overholder de principper, der er omhandlet i artikel 14, stk. 2, første afsnit, i TEU, og om nødvendigt tilpasse principperne for anvendelse af denne bestemmelse som fastsat i artikel 1 i Det Europæiske Råds afgørelse (EU) 2018/937 i overensstemmelse hermed.

40. Det skal også bemærkes, at kriteriet for at opstille kandidater på de fælles EU-liste for en bestemt medlemsstat ikke er baseret på statsborgerskab, men bopæl, ligesom det allerede er tilfældet for de nationale valgkredse (jf. artikel 20, stk. 2, litra b), i TEUF og artikel 15, stk. 10, i EP's forslag). Formålet med at oprette afsnit bestående af tre dele er at sikre, at borgere, der stemmer i medlemsstater med forskellige befolkningsstørrelser, er ordentligt repræsenteret, uden på forhånd og på en bestemt måde at bestemme, hvor på listen en kandidat med bopæl i en given medlemsstat skal placeres. Det er op til hver enkelt europæisk valgenhed at fastlægge rækkefølgen på kandidatlisten i hvert afsnit med tre dele på den fælles EU-liste (jf. artikel 15, stk. 10, i EP's forslag).
41. Det skal fortsat undersøges, om indførelsen af en fælles EU-valgkreds er forenelig med artikel 14, stk. 2, første afsnit, fjerde punktum, i TEU, hvorefter "*[i]ngen medlemsstat tildeles mere end 96 pladser*".
42. Med henblik herpå er det nødvendigt at sammenholde første og fjerde punktum i artikel 14, stk. 2, første afsnit, i TEU.
43. Artikel 14, stk. 2, første afsnit, første punktum, i TEU fastsætter, at "*Europa-Parlamentet består af repræsentanter for Unionens borgere*", hvilket som anført ovenfor (punkt 30 og 31) respekteres både med hensyn til MEP'er, som vælges i nationale valgkredse, og dem, der vælges i den fælles EU-valgkreds.
44. Dernæst skal begrebet "*tildeling*" af pladser til medlemsstaterne, som anvendes i artikel 14, stk. 2, første afsnit, fjerde punktum, fortolkes således, at der er en garanti for, at hver medlemsstat har ret til et forud fastsat antal MEP'er, der har bopæl i den pågældende medlemsstat, uafhængigt af udfaldet af valget. Denne garanti gives til hver medlemsstat gennem artikel 3 i Det Europæiske Råds afgørelse (EU) 2018/937, der er fastsat på grundlag af artikel 14, stk. 2, andet afsnit, i TEU, og som for hver medlemsstat fastsætter det antal MEP'er, den tildeles.

45. I henhold til det system, som EP har foreslået til valg af MEP'er i den fælles EU-valgkreds, findes der imidlertid ingen sådan tildeling til hver medlemsstat.

- For det første er dette system ikke baseret på kriteriet om, at en kandidat har bopæl i en bestemt medlemsstat, men på kriteriet om, at vedkommende har bopæl i en hvilken som helst af de medlemsstater, der tilhører en af de tre grupper af medlemsstater som fastlagt i bilag I til EP's forslag.
- For det andet kan hver europæisk valgenhed frit fastlægge rækkefølgen på kandidatlisten i hvert afsnit med tre dele på den fælles EU-liste (artikel 15, stk. 10, i EP's forslag).
- For det tredje skal fordelingen af pladser på de fælles EU-lister på grundlag af de samlede resultater i den fælles EU-valgkreds foretages i overensstemmelse med D'Hondt-systemet (artikel 15, stk. 12, i EP's forslag).

46. Af alle disse grunde er det umuligt på forhånd at fastslå antallet af MEP'er med bopæl i en given medlemsstat, som vil blive valgt i den fælles EU-valgkreds. Artikel 14, stk. 2, første afsnit, fjerde punktum, i TEU om tildelingen af pladser til de enkelte medlemsstater kan derfor ikke fortolkes således, at det finder anvendelse på MEP'er, der er valgt i den fælles EU-valgkreds, men udelukkende på MEP'er, der er valgt i nationale valgkredse, da det kun for disse MEP'er gælder, at pladserne tildeles specifikke medlemsstater.
47. Denne konklusion underbygges også af artikel 27, stk. 2 og 6, i EP's forslag, som fastsætter, at ledige pladser tilhørende MEP'er, der er valgt i den fælles EU-valgkreds, skal besættes af den næste kandidat på den kandidatliste, hvorfra den MEP, hvis plads er blevet ledig, oprindeligt blev valgt, i henhold til rækkefølgen. Som hovedregel vil den nye MEP således ikke have bopæl i samme medlemsstat som den MEP, hvis mandat er udløbet.
48. I lyset af ovenstående synes oprettelsen af en fælles EU-liste som fastsat i EP's forslag at overholde betingelserne i artikel 14, stk. 2, første afsnit, tredje og fjerde punktum, i TEU. Lovgiveren kunne dog finde det hensigtsmæssigt at forbedre udformningen af artikel 15 i EP's forslag, f.eks. for at styrke den geografiske balance mellem de MEP'er, der skal vælges i den fælles EU-valgkreds.

VI. SPIDSKANDIDATPROCESSEN ("SPITZENKANDIDATEN")

49. EP foreslår i betragtning 8 og 9 i sit forslag en spidskandidatproces ("Spitzenkandidaten") med sigte på at vælge den fremtidige kommissionsformand, hvilket EP forbinder med oprettelsen af en fælles EU-valgkreds. Det fremgår grundlæggende af disse betragtninger, at hver politiske families kandidat til posten som formand for Kommissionen bør være angivet øverst på de fælles EU-liste, der udarbejdes af europæiske valgenheder, , som bør kunne stå bag et fælles valgprogram i alle medlemsstater. På grundlag af en politisk aftale mellem de europæiske politiske enheder bør den spidskandidat, hvis europæiske politiske enhed overordnet set har fået det højeste antal pladser, først og fremmest få til opgave at danne et koalitionsbaseret flertal i det nyvalgte Parlament for så vidt angår indstillingen af en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Endvidere hedder det: *"Med henblik på at informere om udnævnelsesprocessen bør formanden for Det Europæiske Råd høre de nævnte ledere af de europæiske politiske enheder og parlamentariske grupper. Spidskandidatprocessen kan formaliseres ved en politisk aftale mellem de europæiske politiske enheder og ved en interinstitutionel aftale mellem Parlamentet og Det Europæiske Råd"* (jf. slutningen af betragtning 8).
50. Disse betragtninger ledsages ikke af tilsvarende bestemmelser i den foreslåede forordnings dispositive del. Det er klart, at de, såfremt Rådet antager dem, vil blive tolket som et udtryk for Rådets politiske accept af den proces, der foreslås af EP. Den pågældende proces er dog særdeles problematisk ud fra et juridisk synspunkt af følgende årsager.
51. Artikel 17, stk. 7, første afsnit, i TEU har følgende ordlyd:
- "Under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet og efter passende høringer foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal Europa-Parlamentet en kandidat til posten som formand for Kommissionen. Denne kandidat vælges af Europa-Parlamentet med et flertal af dets medlemmer. Hvis denne kandidat ikke opnår et sådant flertal, foreslår Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal inden en måned en ny kandidat, der vælges af Europa-Parlamentet efter samme procedure."*

52. Denne bestemmelse er præciseret i erklæring nr. 11³³, i henhold til hvilken repræsentanter for EP og Det Europæiske Råd "[f]orud for afgørelsen i Det Europæiske Råd foretager [...] de nødvendige høringer inden for de rammer, der anses for mest velegnede". Disse høringer skal "vedrøre profilen for kandidaterne til posten som formand for Kommissionen under hensyntagen til valget til Europa-Parlamentet (...)." Ydermere fremgår det af erklæring nr. 6³⁴, at "[v]ed valget af de personer, der skal beklæde posterne som formand for Det Europæiske Råd, formand for Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant (...), tages der passende hensyn til nødvendigheden af at respektere de geografiske og befolkningsmæssige forskelle i Unionen og dens medlemsstater."
53. Det fremgår for det første heraf, at det er op til Det Europæiske Råd at indstille en kandidat til posten som formand for Kommissionen til EP. Rådet har ingen rolle i denne proces og kan derfor ikke i en retsakt, der vedtages på grundlag af artikel 223, stk. 1, i TEUF, gennem betragtninger indgå politiske forpligtelser vedrørende spørgsmål, som traktaten forbeholder Det Europæiske Råd.
54. For det andet har Det Europæiske Råd inden for rammerne af artikel 17, stk. 7, i TEU og erklæring nr. 6 og 11 (jf. punkt 52 ovenfor) vide skønsbeføjelser i forbindelse med valget af kandidaten til posten som formand for Kommissionen. Indførelsen eller styrkelsen af en praksis med spidskandidater som foreslået af EP vil imidlertid i alvorlig grad reducere, om ikke fjerne, disse skønsbeføjelser. Det forhold, at EP siden Lissabontraktatens ikrafttræden skal "vælge" og ikke længere "godkende" Kommissionens formand, skal forstås som et udtryk for den politiske dimension af forholdet mellem EP og Kommissionen, men det har ingen betydning for Det Europæiske Råds rolle og beføjelser i proceduren for udnævnelse af Kommissionens formand³⁵.
55. Af ovenstående følger, at den påtænkte proces med spidskandidater ("Spitzenkandidaten") vil medføre gennemgribende ændringer af Unionens forfatningsmæssige struktur og den institutionelle balance som fastsat i traktaterne til skade for Det Europæiske Råd. Betragtning 8 og 9 i EP's forslag bør derfor udgå.

³³ Knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten.

³⁴ Knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten.

³⁵ Jf. i denne forbindelse også JUR's udtalelse af 15. marts 2016, dokument 7038/16, punkt 27-31.

VII. KONKLUSIONER

56. På baggrund af ovenstående er JUR af følgende opfattelse:

- a) Den retsakt, der skal vedtages i henhold til artikel 223, stk. 1, i TEU, kan siges at henhøre under udøvelsen af Unionens kompetence vedrørende dens funktion, der i sagens natur kun kan udøves af Unionen selv. For så vidt EP's forslag ikke fastsætter en fuldstændig ensartet valgprocedure, men også fastlægger visse fælles principper, er det imidlertid nødvendigt i en passende begrundelse at redegøre for de valg, som lovgiveren træffer med hensyn til intensiteten af sine reguleringsindgreb.
- b) Den foreslåede fælles EU-valgkreds er forenelig med artikel 14, stk. 2, første afsnit, i TEU.
- c) Betragtning 8 og 9 i EP's forslag, som vedrører spidskandidatprocessen ("Spitzenkandidaten") med henblik på valget af den fremtidige kommissionsformand, vil medføre gennemgribende ændringer af Unionens forfatningsmæssige struktur og den institutionelle balance som fastsat i traktaterne til skade for Det Europæiske Råd og bør derfor udgå.