



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 10. februar 2017
(OR. en)

5151/1/17
REV 1

LIMITE

JUR 9
INST 5
POLGEN 3
AG 1
API 3
INF 3

UDTALELSE FRA DEN JURIDISKE TJENESTE¹

fra: Den Juridiske Tjeneste
til: Gruppen vedrørende Almindelige Anliggender

Vedr.: Kommissionens forslag til en interinstitutionel aftale om et obligatorisk åbenhedsregister - Juridisk analyse

I. INDLEDNING

1. Den 28. september 2016 offentliggjorde Kommissionen et forslag til en "Interinstitutionel aftale om et obligatorisk åbenhedsregister" (den foreslåede IIA)². Forslaget tager sigte på at erstatte det nuværende åbenhedsregister for lobbyister, der blev oprettet i 2011 og revideret i 2014 af Europa-Parlamentet og Kommissionen som en frivillig ordning baseret på et system med positive og negative incitamenter³. Rådet blev opfordret til at tilslutte sig IIA'en både i 2011 og i 2014, men tog ikke endelig stilling til spørgsmålet⁴.

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 ST 12882/16.

³ Aftale mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen om et åbenhedsregister for organisationer og selvstændige, der deltager i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker, EUT (2014) L 277, s. 11.

⁴ Gruppen vedrørende Almindelige Anliggender drøftede ved flere lejligheder for nyligt og navnlig på møderne den 3. og 17. oktober 2014 muligheden for at tilslutte sig den eksisterende IIA om et frivilligt åbenhedsregister. Rådets Juridiske Tjeneste afgav udtalelse om dette spørgsmål den 24. oktober 2014 (ST 14704/14).

2. Kommissionen forelagde sit nye forslag på mødet i Gruppen vedrørende Almindelige Anliggender den 30. september 2016. Gruppen vedrørende Almindelige Anliggender indledte sin gennemgang af Kommissionens forslag og anmodede på mødet den 14. oktober 2016 Rådets Juridiske Tjeneste om at udtale sig om Kommissionens forslags forenelighed med traktaterne.
3. Nærværende udtalelse imødekommer denne anmodning fra Gruppen vedrørende Almindelige Anliggender. Den fokuserer på de juridiske spørgsmål vedrørende Kommissionens valg af retsgrundlag for sit forslag og spørgsmål vedrørende inddragelsen af medlemsstaternes instanser i registrets anvendelsesområde. Udtalelsen vedrører ikke juridiske spørgsmål om mere specifikke aspekter af forslaget som f.eks. definitionen af "interesserepræsentanter", aktiviteter, der er fritaget for registrering i registret, eller det sanktionssystem, der er forbundet med håndhævelsen af lobbyisters forpligtelser som fastlagt i adfærdskodeksen. Disse spørgsmål vil kunne behandles i en særskilt udtalelse, hvis det er nødvendigt.

II. BAGGRUNDSOPLYSNINGER

4. Kommissionens forslag tager sigte på en mere effektiv regulering af praksis for lobbyvirksomhed på EU-niveau og navnlig fastlæggelsen af en ramme for et åbent og etisk samspil mellem interesserepræsentanter og de tre EU-institutioner, der deltager i IIA'en (artikel 1). Dette mål skal nås ved at oprette et "obligatorisk" åbenhedsregister, der skal erstatte den nuværende frivillige ordning.
5. Ordningens "obligatoriske" karakter skyldes, at interesserepræsentanter, der har til hensigt på en privilegeret måde at arbejde sammen med EU-institutionerne ud over den kerne af rettigheder, der er afledt af traktaterne (jf. punkt 34 nedenfor), skal registreres (og dermed opfylde en række åbenhedskrav - bilag II) og tilslutte sig reglerne og de etiske principper i en adfærdskodeks (bilag III).
6. Den mekanisme, som indføres ved IIA'en, gælder generelt for "*aktiviteter, der fremmer visse interesser ved at samarbejde med en af de tre undertegnende institutioner og deres medlemmer og ansatte, med det formål at øve indflydelse på udformningen eller gennemførelsen af politikker og lovgivning eller beslutningsprocessen i disse institutioner*" (artikel 3, stk. 1), med en undtagelse af de tilfælde, der nævnes i stk. 2 eller i artikel 4.

7. Mere specifikt udpeger artikel 5 for hver af de tre institutioner de former for samarbejde, der kræver forudgående registrering. I forbindelse med Rådet omfatter Kommissionens forslag følgende former for samarbejde: møder mellem interesserepræsentanter og ambassadøren for det nuværende eller kommende formandskab for Rådet for Den Europæiske Union samt deres medlemmer i Coreper, Rådets Generalsekretær og generaldirektører og udsendelse af automatiske meddelelser om Rådets aktiviteter til interesserepræsentanter (artikel 5, stk. 1). Bestemmelsen tillader desuden hver deltagende institution at udpege andre former for samarbejde, der skal være genstand for forudgående registrering.
8. Forslaget indeholder præciseringer med hensyn til de enheder, der ikke er omfattet af åbenhedsregistrets anvendelsesområde, og vedrører således nogle af de bekymringer, som den nuværende ordning giver anledning til (artikel 4). Navnlig er lokale og regionale myndigheder og deres repræsentative sammenslutninger fritaget for registrering ligesom medlemsstaternes offentlige myndigheder på nationalt niveau, herunder de faste repræsentationer og ambassader. I henhold til samme artikel er politiske partier, kirker og religiøse sammenslutninger samt filosofiske og konfessionsløse organisationer, jf. artikel 17 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, med visse undtagelser fritaget for registrering. Det samme gælder for offentlige myndigheder i tredjelande og mellemstatslige organisationer.
9. Ud over at regulere samarbejdet mellem lobbyister og de tre organisationer, der deltager i IIA'en, fastsætter forslaget muligheden for, at andre EU-institutioner, -organer, -kontorer og -agenturer kan tilslutte sig registret på frivillig basis ved at meddele, at de ønsker at gøre registrering obligatorisk for visse former for samarbejde (artikel 12). Mere bemærkelsesværdigt fastsætter forslaget, at medlemsstaterne også kan tilslutte sig ordningen ved at meddele, at de har til hensigt at gøre forudgående registrering til et krav for visse former for samarbejde med deres faste repræsentation ved EU (artikel 13).

10. Artikel 6 og 7 i forslaget definerer de betingelser, som interesserepræsentanter skal opfylde for at blive opført i registret. Artikel 6 fastsætter åbenhedskravene for interesserepræsentanter, der søger registrering, og henviser yderligere til bilag II, der i detaljer beskriver de oplysninger, som ansøgere skal indgive og acceptere at offentliggøre. Artikel 7 fastsætter at interesserepræsentanter ved at tilslutte sig åbenhedsregistret forpligter sig til at overholde reglerne og principperne i adfærdskodeksen (bilag III). Forslaget fastsætter også, at manglende overholdelse af adfærdskodeksen kan gøres til genstand for undersøgelser, som fører til vedtagelsen af foranstaltninger, som f.eks. midlertidig suspension eller fjernelse fra registret (bilag IV)
11. Forslaget fastsætter oprettelse af en bestyrelse for registret bestående af generalsekretærene for de deltagende institutioner, som har til opgave at føre tilsyn med gennemførelsen af IIA'en og træffe visse relevante afgørelser om driften af registret, herunder afgørelser om anmodninger om fornyet undersøgelse fra registrerede, som der er vedtaget foranstaltninger imod (artikel 8). Den daglige forvaltning af registret er betroet et sekretariat, som er en "*fælles operationel struktur*" bestående af personale som udstationeres af de deltagende institutioner (artikel 9). En særskilt aftale skal indeholde nærmere oplysninger om bidragene til sekretariatets administrative og finansielle ressourcer (artikel 11, stk. 3).
12. I artikel 14 fastsættes det, at IIA'en er bindende for de underskrivende institutioner og erstatter den nuværende IIA mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen. Den indeholder forskellige overgangsbestemmelser og en klausul om fornyet behandling.

III. JURIDISK ANALYSE

13. Det foreliggende kommissionsforslag rejser to grundlæggende spørgsmål i forbindelse med dets juridiske gennemførlighed: i) hvorvidt artikel 295 i TEUF på gyldig vis kan anvendes til at indføre en obligatorisk ordning som den, Kommissionen foreslår, og ii) hvorvidt forslaget om at anvende den foreslåede ordning på samarbejde mellem interesserepræsentanter og visse af medlemsstaternes organer, uanset om det er på frivilligt grundlag eller ej, er foreneligt med traktaterne. Hvert aspekt vil blive drøftet efter tur. Det bør bemærkes, at anvendelsen af ordet "obligatorisk" i denne sammenhæng kan skabe forvirring, eftersom forslaget kun fastsætter en række betingelser, som interesserepræsentanter skal overholde, hvis de ønsker at opnå privilegeret adgang til de tre institutioner, der har indgået aftalen, ud over de rettigheder, der følger af traktaterne (jf. punkt 34 nedenfor).

A) Valget af artikel 295 i TEUF som retsgrundlag for forslaget

14. Kommissionen foreslår at oprette et obligatorisk register for interesserepræsentanter ved hjælp af en interinstitutionel aftale indgået på grundlag af artikel 295 i TEUF. I overensstemmelse med den bestemmelse hedder det:

"Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen holder indbyrdes samråd og aftaler i fællesskab formene for deres samarbejde. Med henblik herpå kan de inden for traktaternes rammer indgå interinstitutionelle aftaler, der kan antage bindende karakter."

15. Indtil indførelsen af artikel 295 i TEUF ved Lissabontraktaten indeholdt traktaterne ikke et eksplicit retsgrundlag for indgåelsen af interinstitutionelle aftaler. Praksis med interinstitutionelle aftaler var imidlertid allerede veletableret inden indførelsen af en specifik traktatbestemmelse⁵. Siden 1970'erne, hvor de første interinstitutionelle aftaler på budgetområdet⁶ blev vedtaget, har EU-institutionerne indgået aftaler for at regulere formen af deres samarbejde på mange forskellige områder og har ofte foregrebet løsninger, der senere blev formaliseret i traktaterne eller i den afledte ret.
16. Interinstitutionelle aftaler før Lissabontraktatens ikrafttrædelse blev indgået som atypiske retsakter med forskellige betegnelser og forskellige retsvirkninger⁷. I mangel på et eksplicit retsgrundlag for deres indgåelse byggede de på princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne om deres interne organisatoriske beføjelser.

⁵ Selv før indførelsen af artikel 295 i TEUF kunne der findes henvisning til indgåelsen af interinstitutionelle aftaler i den afledte ret. Jf. i den forbindelse f.eks. artikel 9, stk. 7, og betragtning 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT (2001) L 145, s. 43, og artikel 2, stk. 2, i vedtægten som fastsat i Rådets forordning 259/68, EFT (1968) L 56, s. 1, senest ændret ved EUT (2014) L 129, s. 12. Den første generelle henvisning til interinstitutionelle aftaler kan findes i Nicetraktaten, hvis erklæring nr. 3 om pligten til loyalt samarbejde tog sigte på at fastlægge begrænsningerne for anvendelse af interinstitutionelle aftaler: "*Konferencen minder om, at pligten til loyalt samarbejde, som følger af artikel 10 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og som gælder i forholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabets institutioner, ligeledes gælder i forholdet mellem Fællesskabets institutioner indbyrdes. For så vidt angår forholdet mellem institutionerne kan Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen indgå interinstitutionelle aftaler, hvis det som led i opfyldelsen af denne pligt til loyalt samarbejde viser sig nødvendigt at lette anvendelsen af bestemmelserne i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Disse aftaler må hverken ændre eller udbygge traktatens bestemmelser og må kun indgås med disse tre institutioners samtykke.*"

⁶ Se f.eks.: Collaboration entre le Conseil et l'Assemblée dans le cadre de la procédure budgétaire (samarbejde mellem Rådet og Forsamlingen inden for rammerne af budgetproceduren), EFT (1971) C124, s. 62; Rådets dokument R/788/72 af 18. april 1972; Fælleserklæring fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen af 4. marts 1975 om indførelse af en samrådsprocedure mellem Europa-Parlamentet og Rådet, der gælder for retsakter med betydelige finansielle følgevirkninger, EFT (1975) C 89, s. 1.

⁷ Se f.eks. Brevvekslinger mellem Europa-Parlamentet, De Europæiske Fællesskabers Råd og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber (retten til at indgive andragender), EFT (1989) C 120, s. 90; Adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT (1993) L 340, s. 41; Modus vivendi af den 20. december 1994 mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen vedrørende gennemførelsesforanstaltningerne til retsakter vedtaget efter fremgangsmåden i EF-traktatens artikel 189 B, EFT (1995) C 293, s. 1, ændr. EFT (1996) C 102, s. 1.

17. Med indførelsen af et eksplicit retsgrundlag for indgåelsen af IIA'er er den nuværende praksis blevet kodificeret, og det er samtidig blevet klart fastsat, hvilke bestemmelser, der skal overholdes af institutionerne, når de anvender interinstitutionelle aftaler.
18. Negativt set præciserer bestemmelsen - om nødvendigt - at interinstitutionelle aftaler skal indgås i overensstemmelse med traktaterne. Som Den Juridiske Tjeneste allerede har haft lejlighed til at påpege i forbindelse med forslaget om indgåelse af en rammeaftale mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen⁸, skal IIA'er overholde den primære ret og kan ikke ændre eller supplere den institutionelle struktur, der er fastlagt i traktaterne. Det betyder, at interinstitutionelle aftaler ikke kan indrømme institutionerne beføjelser, der ikke er tillagt dem, ændre eller gribe ind i deres institutionelle prærogativer eller mere generelt ændre den institutionelle ligevægt, der er fastlagt i traktaterne⁹.
19. Desuden kan institutionerne ikke anvende en IIA til at regulere et emne, som traktaterne har givet institutionerne beføjelser til at lovgive om, ved at fastlægge et eksplicit materielt retsgrundlag. Hvis dette var tilladt, kunne de omgå de garantier og den kompetencefordeling, der understøtter de processuelle regler i forbindelse med det relevante retsgrundlag.¹⁰ Indgåelsen af en IIA kan derfor ikke bruges som et alternativ til at anvende et materielt retsgrundlag, som fastlagt i traktaterne.

⁸ Udtalelse fra Den Juridiske Tjenestes af 30. august 2010, ST 12964/10.

⁹ *Ibidem*, i punkt 5. I tråd hermed se også udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 20. juli 2015, ST 11096/15, punkt 11. Se også udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 4. juli 2012, ST 12225/12, punkt 11.

¹⁰ Udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 6. april 2005, ST 7861/05, punkt 5.

20. I den forbindelse skal det understreges, at artikel 298 i TEUF ikke synes at være et passende materielt retsgrundlag til at regulere det område, som er omfattet af Kommissionens forslag. Faktisk viser både ordlyden af og lovgivningens tilblivelse for artikel 298 i TEUF, at bestemmelsen tager sigte på at give et retsgrundlag for vedtagelsen af bestemmelser om institutionernes administrative handlinger, herunder, om nødvendigt, kodificeringen af nuværende administrativ EU-ret. Tværtimod kan bestemmelsen ikke udvides til at regulere Unionens lovgivningsarbejde¹¹ eller optræden udvist af de af institutionernes medlemmer, der ikke tilhører administrationen, som det især er tilfældet for medlemmerne af Kommissionen eller Europa-Parlamentet.
21. Positivt set præciserer artikel 295 i TEUF, at IIA'er kan indgås af institutionerne for at aftale formerne for deres samarbejde. Bestemmelsens ordlyd og navnlig brugen af udtrykket "former" peger i retning af, at IIA'er er instrumenter til regulering af de nærmere bestemmelser for samarbejde og ikke til regulering af væsentlige politikområder. Som Den Juridiske Tjeneste allerede har haft lejlighed til at understrege, handler IIA'er om proces og ikke substans¹². Dette indicium bekræftes også af et argument af systemisk art. Artikel 295 er en del af kapitel 2 i sjette del i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om "Unionens retsakter, vedtagelsesprocedurer og andre bestemmelser", navnlig i en afdeling, der omhandler "procedurer for vedtagelse af retsakter". Det fremgår således klart, at traktaternes forfattere ikke anså artikel 295 for at være et selvstændigt materielt retsgrundlag for regulering af politikområder, men snarere et middel til at regulere institutionelt samarbejde som sådan.

¹¹ Om forskellen mellem lovgivningsmæssige og administrative aktiviteter se udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste af 11. august 2015, ST 11440/15 om anvendelsesområdet for Ombudsmandens mandat og begrebet fejl og forsømmelser.

¹² Udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 4. juli 2012, ST 12225/12, punkt 6.

22. En første væsentlig følge af ovenstående er, at IIA'er kun kan anvendes til at regulere spørgsmål, der vedrører interinstitutionelt samarbejde. Der kan således i henhold til artikel 295 i TEUF indgås IIA'er for at definere principper, metode og formen af institutionernes koordinerede udøvelse af deres respektive prærogativer. Derimod kan IIA'er ikke anvendes til direkte at udøve disse prærogativer og regulere substansen i det spørgsmål, der behandles. IIA'er kan fastlægge de nærmere bestemmelser for interinstitutionelt samarbejde, herunder gennem bindende forpligtelser, men den måde, hvorpå disse forpligtelser internt bliver gennemført, forbliver et spørgsmål for hver enkelt deltagende institution¹³.
23. For det andet er IIA'er kun bindende for de deltagende institutioner og kan ikke skabe forpligtelser for tredjemand, uanset om der er tale om andre institutioner, medlemsstater eller enkeltpersoner. Praksis bekræfter denne konklusion. Ingen forpligtelser kan pålægges medlemsstaterne ved hjælp af en interinstitutionel aftale; de kan kun tilskyndes på ikkeforpligtende vis¹⁴. I tilfælde hvor IIA'er har reguleret forhold, der vedrører individuelle holdninger, er de blevet indgået i form af en fælles afgørelse truffet af de deltagende institutioner¹⁵ eller er blevet efterfulgt af vedtagelsen i hver institution af ens afgørelser¹⁶.

¹³ I tråd hermed se udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste af 20. juli 2015, ST 11096/15, punkt 14, hvor det gøres klart, at IIA'er skal henvise til institutionerne alene, ikke til hvem der gør hvad i én af dem, eftersom det er et spørgsmål, der skal afgøres internt og ikke gennem en aftale med andre institutioner.

¹⁴ Se f.eks. Interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om bedre lovgivning, EUT (2016) L 123, s. 1-14, der i punkt 43 og 44 anvender ordlyden "De tre institutioner opfordrer medlemsstaterne...".

¹⁵ Se f.eks. Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens afgørelse af 6. marts 1995 om de nærmere vilkår for udøvelse af Europa-Parlamentets undersøgelsesbeføjelse. EUT (1995) L 113, s. 2.

¹⁶ Som fastlagt f.eks. i Adfærdskodeks for aktindsigt i Rådets og Kommissionens dokumenter, EFT (1993) L 340, s. 41 og i stk. 2 i interinstitutionel aftale af 25. maj 1999 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber om de interne undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), EFT (1999) L 136, s. 15.

24. Kommissionens forslag synes til en vis grad at tage de specifikke juridiske begrænsninger i forbindelse med anvendelsen af artikel 295 i betragtning. Således fastsætter betragtning 8 i forslaget, at "*registret skal føres, uden at det griber ind i de tre institutioners kompetencer eller påvirker deres respektive interne organisatoriske beføjelser*".
25. Forslaget giver desuden de tre deltagende institutioners generalsekretærer, der handler ved konsensus i bestyrelsen, beføjelse til at træffe en række relevante afgørelser vedrørende oprettelsen og driften af registret (artikel 8, stk. 2). Disse omfatter især godkendelsen af "retningslinjer for registrerede" vedrørende hovedelementerne i registret, afgørelse om anmodninger om fornyet undersøgelse af individuelle afgørelser om vedtagelse af foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse af adfærdskodeksen og tilsyn med den overordnede gennemførelse af aftalen.
26. Endelig gør en række bestemmelser i den foreslåede IIA det klart, at visse af dens virkninger vil blive kædet sammen med vedtagelsen af yderligere retsakter af de tre institutioner, der forpligter sig til at vedtage sådanne retsakter, individuelt eller i fællesskab. I henhold til artikel 5, stk. 2, skal institutionerne således "*træffe de nødvendige interne foranstaltninger for at sikre, at de betingelser [...] opfyldes*", som er omhandlet i samme artikel. Artikel 7 fastsætter, at institutionerne skal træffe "*de nødvendige interne foranstaltninger*" for at håndhæve foranstaltninger, der pålægges interesserepræsentanter i tilfælde af brud på adfærdskodeksen. Endelig og endnu mere væsentligt fastsættes det i artikel 10 i forslaget, at de tre institutioner opretter sekretariatet og nedsætter bestyrelsen for registret "*ved en særskilt afgørelse, som alle tre institutioner vedtager, inden denne aftale træder i kraft*".
27. Rådets Juridiske Tjeneste er imidlertid også af den opfattelse, at disse bestemmelser ikke er tilstrækkelige til at gøre forslaget fuldt ud foreneligt med det valgte retsgrundlag.

28. Den Juridiske Tjeneste mener, at institutionerne ved hjælp af en IIA kan nå til enighed om de vigtigste elementer i en sådan mekanisme, der regulerer deres samarbejde med lobbyister. Disse kan omfatte omfanget af de aktiviteter, der er omfattet af ordningen, og af de enheder, der er fritaget for registrering, samt betingelserne og procedurerne for opførelse af lobbyister i det fælles register. Som en del af formen af deres samarbejde kan institutionerne også nå til enighed om oprettelsen af fælles organer til forvaltning af registret.
29. IIA'en kan imidlertid ikke udgøre det normative grundlag for vedtagelse af konditionalitetsprincippet eller for direkte regulering af forholdet mellem hver af institutionerne og interesserepræsentanterne. Sådan et grundlag kan kun dannes ved udøvelse af de interne organisatoriske beføjelser, som hver af institutionerne er i besiddelse af.
30. Ej heller kan det hævdes, at institutionerne kan beslutte at udøve deres interne organisatoriske beføjelser ved at indgå en IIA. Et sådant argument tager ikke hensyn til, at traktaterne foreskriver forskellige afstemningsregler i Rådet i de to situationer, og denne forskel afspejler en balance mellem medlemmerne, der ikke kan ændres af institutionerne.
31. Som følge heraf er Den Juridiske Tjeneste af den opfattelse, at institutionerne efter at have opnået enighed om elementerne i og de nærmere bestemmelser for registrets drift stadig som led i deres ret til selvorganisering skal beslutte at være bundet af det produkt, der udspringer af denne i fællesskab aftalte metode. Desuden skal de også selv oprette den påtænkte mekanisme for deres forbindelser med interesserepræsentanterne. Mere specifikt vil det være op til sådanne afgørelser at definere, hvilke former for samarbejde i hver institution der skal være betinget af registrering, de specifikke regler for åbenhed og etisk adfærd, som interesserepræsentanter vil være omfattet af, og at tillægge listen over interesserepræsentanter optaget i registret intern vægt.

32. I praksis kan dette ske ved, at hver af institutionerne vedtager egne beslutninger. Der er dog intet til hinder for, at sådanne beslutninger kan være prædefinerede i henhold til en aftalt fælles ordlyd. Endvidere kan intern godkendelse af listen over interesserepræsentanter opnås ved at overlade det til registrets sekretariat at træffe afgørelser om individuelle ansøgninger. I den forbindelse vil det dog være nødvendigt at tillægge bestyrelsen bestående af generalsekretærene for de tre institutioner, der træffer afgørelse ved konsensus, beføjelse til at træffe afgørelse om anmodninger om fornyet undersøgelse fra interesserepræsentanter, hvis anmodning om at blive optaget i registret er blevet afvist¹⁷.
33. Endelig bør IIA'ens respektive rolle og de særskilte institutionelle beslutninger afspejles i affattelsen af IIA'en. Kommissionens forslag er udarbejdet således, at det direkte fastlægger den lovgivningsmæssige ramme for interesserepræsentanter (og derfor er stilet til dem), snarere end at det fastsætter de nærmere bestemmelser for samarbejde; det bør revideres i overensstemmelse hermed.
34. For så vidt angår enkeltpersoners holdninger følger det af ovenstående betragtninger, at en IIA ikke kan ændre de rettigheder, der udtrykkeligt er overdraget af traktaterne til enkeltpersoner i forhold til driften af EU-institutionerne som følge af traktaterne, og navnlig af artikel 10, stk. 3, og artikel 11, stk. 1, 2 og 3, i TEU og artikel 15, stk. 1, i TEUF samt artikel 41, stk. 4, i chartret om grundlæggende rettigheder, der bl.a. giver ret til at skrive til institutionerne og modtage et svar.

¹⁷ Artikel 8 i forslaget tillægger kun bestyrelsen beføjelse til at træffe afgørelse om anmodninger om fornyet undersøgelse af afgørelser om foranstaltninger i tilfælde af overtrædelse af adfærdskodeksen.

35. I den forbindelse skal det indledningsvis understreges, at Kommissionens forslag indeholder en forpligtelse for interesserepræsentanter, hvis de ønsker at få adgang til bestemte intensive former for samarbejde, eftersom deres opførelse i registret og deres accept af åbenhedskrav og de etiske regler i adfærdskodeksen er en betingelse for at deltage i de udvalgte former for samarbejde. Optagelse i registret giver imidlertid ingen materielle rettigheder for interesserepræsentanter, eftersom institutionerne fortsat har mulighed for at beslutte, om de vil engagere sig i samarbejde med registrerede lobbyister.
36. Således handler hver af institutionerne inden for rammerne af sine beføjelser, hvis den i princippet beslutter, at visse former for samarbejde ikke er absolut og kan gøres betinget. Med dette som udgangspunkt kan koordinering af sådanne betingelser ske gennem en IIA, uden at det påvirker enkeltpersoners rettigheder.
37. Samtidig sigter IIA'en mod at skabe en proceduremæssig ramme for behandling af registreringsanmodninger og forvaltning af registrerede enheder, herunder beføjelser til at foretage undersøgelser og til at vedtage administrative "foranstaltninger" for at drage konsekvenserne af eventuelle krænkelse af adfærdskodeksen f.eks. gennem midlertidige udelukkelse fra former for samarbejde eller fjernelse fra registret (bilag IV). Denne ramme skal forvaltes af en særlig "fælles operationel struktur", sekretariatet, der bl.a. har beføjelser til at træffe relevante individuelle beslutninger. Det er derfor klart, at enkeltpersoner overdrages en række proceduremæssige rettigheder i relation til deres opførelse i registret, og at de truffne beslutninger vil have retsvirkninger for dem. Det er også klart, at enkeltpersoner har ret til at anmode retten om at træffe afgørelse om ophævelse af de afgørelser, der har negativ indvirkning på dem.

38. Det følger af ovenfor anførte grunde, at IIA'en er et passende grundlag for at oprette det fælles sekretariat og nedsætte bestyrelsen, som fastsætter de nærmere bestemmelser for samarbejde. At give sekretariatet beføjelser til at træffe afgørelser om ansøgninger og pålægge enkeltpersoner administrative foranstaltninger vil ligge uden for dette retsgrundlags mandat. For at gøre dette kræves det, at hver institution træffer egne afgørelser på grundlag af deres respektive interne organisatoriske beføjelser. Den løsning, Kommissionen har identificeret i artikel 10, nemlig vedtagelsen af en særskilt afgørelse, der i fællesskab vedtages af de tre institutioner, om oprettelse af det fælles sekretariat og nedsættelse af bestyrelsen, er derfor i denne sammenhæng unødvendig.
39. Endelig tillader Kommissionens forslag for så vidt angår andre EU-enheders holdning de af dem, der ønsker det, at anvende den ramme, som IIA'en har fastlagt, med forbehold af meddelelse om den form for samarbejde, de ønsker at gøre betinget af registrering og et forholdsmæssigt bidrag til omkostningerne ved driften af sekretariatet (artikel 12). Forslaget gør det også klart, at brugen af registret ikke giver tredjeparter status af part i IIA'en. I lyset af disse elementer mener Den Juridiske Tjeneste, at arten af tredjeparters inddragelse forbliver rent frivillig, og at deres retsstilling ikke umiddelbart berøres af aftalen. Den valgfri mekanisme, som Kommissionen påtænker, er derfor som sådan forenelig med anvendelsen af artikel 295 i TEUF, så længe de berørte tredjeparter kun er institutioner og andre organer oprettet ved EU-retten.
40. Som konklusion finder Den Juridiske Tjeneste, at institutioner på gyldig vis kan indgå en IIA på grundlag af artikel 295 i TEUF med henblik på at nå til enighed om de operationelle principper for en konditionalitetsmekanisme for samarbejdet med lobbyister samt om de vigtigste træk ved en sådan mekanisme, herunder registrets anvendelsesområde (artikel 2, 3 og 4). Institutionerne kan også blive enige om betingelserne for at opføre lobbyister i registret (artikel 6 og 7) og om tilrettelæggelse og forvaltning af registret ved fælles organer (artikel, 8, 9 og 11), dog under forudsætning af at afgørelsen om at være bundet af en sådan ordning samt de grundlæggende regler og gennemførelsen af disse bestemmelser herefter finder sted gennem vedtagelse af særskilte beslutninger, der skal vedtages af hver af de berørte institutioner (punkt 31, 32 og 38).

B) Inddragelse af samarbejde med visse af medlemsstaternes organer

41. Blandt de former for samarbejde, der skal gøres betinget af registrering, foreslår Kommissionen at inddrage "møder mellem interesserepræsentanter og ambassadøren for det nuværende eller kommende formandskab for Rådet for Den Europæiske Union samt deres medlemmer i Coreper" (artikel 5, stk. 1). Forslaget indeholder også muligheden for, at medlemsstaterne kan meddele, at de har til hensigt at benytte registret, og meddele sekretariatet, at de ønsker at gøre visse former for samarbejde mellem interesserepræsentanter og deres faste repræsentationer ved EU betinget af registrering (artikel 13).
42. Begge forslag rejser spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt i henhold til EU-retten at regulere samarbejdet mellem interesserepræsentanter og visse organer i medlemsstaterne. Det er især nødvendigt at fastslå, om Rådets interne organisatoriske beføjelser kan have betydning for den måde, hvorpå medlemsstaterne organiserer deres repræsentation i institutionen.
43. Svaret på dette spørgsmål kan ikke være andet end negativt. I henhold til artikel 16, stk. 2, i TEU består Rådet af en repræsentant for hver medlemsstat på ministerniveau, der er beføjet til at forpligte regeringen i den medlemsstat, den pågældende repræsenterer. Artikel 16, stk. 7 fastsætter, at en komité af faste repræsentanter for medlemsstaternes regeringer har til opgave at forberede Rådets arbejde. Begge bestemmelser læses i lyset af artikel 4 i TEU, ifølge hvilken Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre (artikel 4, stk. 2).

44. Det følger således af traktaten, at spørgsmålet om, hvem der bør repræsentere en medlemsstat i Rådet, er et anliggende for den enkelte medlemsstat, i overensstemmelse med dens politiske og forfatningsmæssige strukturer. Ligeledes er det op til hver enkelt medlemsstat at beslutte, hvordan en sådan repræsentation bør organiseres¹⁸, og navnlig hvordan den nationale holdning bør defineres, og hvilke procedurer og bidrag der bør tages i betragtning.
45. Som følge heraf er reguleringen, hvis der er nogen, af samarbejdet mellem medlemsstaternes faste repræsentationer og interesserepræsentanter et anliggende, der henhører under medlemsstaternes enekompetence og skal reguleres ved national ret. Der findes i øjeblikket ingen hjemmel i traktaterne til at regulere området.
46. Retsgrundlag kan navnlig ikke findes i artikel 295 i TEUF, der, som det er blevet påpeget i afsnit A, og navnlig i punkt 22, 23 og 39 i nærværende udtalelse, kun kan anvendes til at indføre ordninger for samarbejde mellem de tre vigtigste EU-institutioner. Det er muligt at tilbyde andre organer eller enheder etableret ved EU-retten at tilslutte sig et sådant samarbejde, så længe de ikke er parter i den interinstitutionelle aftale. Men artikel 295 i TEUF udgør ikke en gyldig hjemmel til at regulere situationer, der er eksterne for dem. Det følger af disse betragtninger, at IIA'en ikke er et instrument, der skal oprette en mekanisme for de medlemsstater, der ønsker at deltage på frivillig basis.
47. I den forbindelse skal det bemærkes, at hver medlemsstats nationale ret har regler for adgang til statens embedsmænd. Derfor vil indførelsen af EU-regler om dette emne, frivillige eller ej, gribe ind i nationale kompetencer og vil desuden indebære en risiko for at skabe en lovkonflikt. Det er selvfølgelig stadig muligt for medlemsstaterne at ændre deres nationale ret og indføre en ordning, der afspejler den, Kommissionen har foreslået. Men dette bør forblive et anliggende for national ret og ikke et spørgsmål om implementering eller gennemførelse af EU-ret, uanset at den er frivillig.

¹⁸ Se f.eks. bidraget fra Den Juridiske Tjeneste af 31. maj 2013, ST 10384/13, punkt 5, i forbindelse med reglerne om distribution af dokumenter.

48. Der skal tages hensyn til nogle yderligere betragtninger i forbindelse med forslaget om at medtage "*møder mellem interesserepræsentanter og ambassadøren for det nuværende eller kommende formandskab for Rådet for Den Europæiske Union samt deres medlemmer i Coreper*" (artikel 5, stk. 1) blandt de samarbejdsformer, der skal gøres betinget af registrering.
49. Indledningsvis er begrundelsen for Kommissionens forslag ikke helt klar. Hvis tanken er at regulere samarbejdet med formandskabet for Rådet, er det vanskeligt at forstå, hvorfor bestemmelsen kun vedrører det mest relevante forberedende organ i Rådet (dog med undtagelse af Specialkomitéen for Landbrug, som spiller en specifik rolle i forberedelsen af samlinger i AGRI-sammensætningen af Rådet)¹⁹, men udelukker på den ene side de højere politiske beslutningstagere, nemlig de ministerier, der har formandskabet for de forskellige rådssammensætninger, og på den anden side de delegerede fra medlemsstaterne, der har formandskabet i de øvrige af Rådets forberedende organer.
50. Forslaget overser også den forskelligartede og komplekse karakter af formandskabets hverv. I henhold til artikel 1 i afgørelse 2009/881/EU vedtaget af Det Europæiske Råd for at gennemføre artikel 16, stk. 9, i TEU varetages formandskabet "*af på forhånd sammensatte grupper på tre medlemsstater i en periode på 18 måneder*" (artikel 1, stk. 1, i afgørelsen). Hvis hvert medlem af gruppen på skift varetager formandskabet for Rådet og for de forberedende organer for en seks måneders periode, er det ikke desto mindre klart, at de øvrige medlemmer tilslutter sig udøvelsen af formandskabet ved at bistå formandskabet "*på alle dets ansvarsområder*". Medlemmerne af gruppen kan desuden "*indbyrdes træffe afgørelse om alternative ordninger*" (artikel 1, stk. 2). Kommissionens forslag omfatter imidlertid kun det nuværende eller kommende formandskab (sidstnævnte er ikke nødvendigvis altid en del af formandskabstrioen).

¹⁹ Oprettet ved artikel 5, stk. 4, i afgørelsen truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om fremskyndelse af tempoet for gennemførelsen af de mål, der er fastsat i traktaten (60/912/EØF), EFT (1960) 58, s. 1217.

51. Forslaget tager heller ikke højde for, at formandskabet i en række tilfælde ikke er omfattet af rotationsprincippet, men følger en anden logik. Det mest indlysende eksempel på dette er selvfølgelig formandskabet for Rådet for Udenrigsanliggender, som traktaterne tildeler den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (artikel 18, stk. 3, i TEU). Derfor er de andre forberedende organer, der forbereder arbejdet i Rådet for Udenrigsanliggender, udover Coreper også faste og ledes af en repræsentant for den højtstående repræsentant (omend med nogle bemærkelsesværdige undtagelser)²⁰. Det er værd at understrege, at den højtstående repræsentant, når han/hun udøver formandskabet for Rådet, ikke handler som medlem af Kommissionen og derfor ikke kan være omfattet af Kommissionens forslag om at gøre møder mellem interesserepræsentanter og medlemmer af Kommissionen og deres kabinetsmedlemmer (artikel 5 i forslaget - første led i det afsnit, der vedrører Europa-Kommissionen) betinget af registrering. Det samme gælder for generaldirektørerne i EU-Udenrigstjenesten, som den højtstående repræsentant kan udpege til at varetage formandskabet for et af Rådets forberedende organer.

²⁰ Se navnlig artikel 4 og bilag II i Rådets afgørelse af 1. december 2009 om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger til Det Europæiske Råds afgørelse om udøvelsen af formandskabet for Rådet, og om formandskabet for Rådets forberedende organer (2009/908/EU).

52. I andre tilfælde overlades formandskabet for Rådets forberedende organer til en valgt formand, f.eks. visse organer, der er omhandlet i traktaterne eller oprettet ved Rådets afgørelse som f.eks. EU's Militærkomité og Den Militære Arbejdsgruppe, der støtter dens aktiviteter²¹, Det Økonomiske og Finansielle Udvalg oprettet i henhold til artikel 134 i TEUF²², Beskæftigelsesudvalget oprettet i henhold til artikel 150 i TEUF²³, Udvalget for Social Beskyttelse (artikel 160 i TEUF)²⁴, Udvalget for Økonomisk Politik²⁵ og Udvalget for Finansielle Tjenesteydelser²⁶. Endelig kan formandskabet for et rådsorgan som en undtagelse udpeges af generalsekretæren for Rådet²⁷. I lyset af denne situation hænger Kommissionens valg om at begrænse sit forslag til kun en af de mange organisatoriske former, som Rådets formandskab kan påtage sig, tilsyneladende ikke sammen med det forfulgte mål.

²¹ Se artikel 3 i Rådets afgørelse (2001/79/FUSP) af 22. januar 2001, der foreskriver, at formanden udnævnes af Rådet på anbefaling af komitéen for en periode på tre år, medmindre der træffes anden afgørelse.

²² Se artikel 6 i bilaget til Rådets afgørelse 2012/245/EU af 26. april 2012, der foreskriver, at udvalget med et flertal af sine medlemmer vælger en formand for en toårig periode, der kan forlænges.

²³ Se artikel 4, stk. 1, i Rådets afgørelse (EU) 2015/772 af 11. maj 2015, der foreskriver, at udvalget blandt de medlemmer, der er udpeget af medlemsstaterne, vælger en formand for en toårig periode, der kan forlænges én gang.

²⁴ Se artikel 4, stk. 1, i Rådets afgørelse (EU) 2015/773 af 11. maj 2015, der foreskriver, at udvalget blandt de medlemmer, der er udpeget af medlemsstaterne, vælger en formand for en toårig periode, der kan forlænges én gang.

²⁵ Se artikel 6, stk. 1, i bilaget til Rådets afgørelse 2000/604/EU af 29. september 2000, der foreskriver, at udvalget af sin midte med kvalificeret flertal af medlemmerne vælger en formand for en toårsperiode, der ikke kan forlænges.

²⁶ Se punkt 3 i Rådets afgørelse 2003/165/EF af 18. februar 2003, der foreskriver, at udvalget udnævner en formand blandt medlemsstaternes repræsentanter, som udnævnes for to år; den første formand udnævnes af Det Økonomiske og Finansielle Udvalg.

²⁷ Se bilag III til Rådets afgørelse 2009/908/EU af 1. december 2009.

53. Hvad endnu vigtigere er, er betragtningerne som udtrykt ovenfor i punkt 43-47 også relevante i forhold til det organ i medlemsstaterne, der varetager formandskabet. Formandskabet som sådan er selvfølgelig et hverv, der er fastlagt i traktaterne, og de nærmere bestemmelser for udøvelsen heraf er fastlagt i en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd i overensstemmelse med artikel 236, stk. 1, litra b), i TEUF²⁸, som Rådet efterfølgende har beskrevet i detaljer som gennemførelse af Det Europæiske Råds afgørelse²⁹ og under udøvelse af sine interne organisatoriske beføjelser³⁰.
54. Formandskabet som hverv må imidlertid ikke forveksles med det organ, der udøver det. I de roterende og valgte formandskabers tilfælde forbliver organet i princippet et organ i medlemsstaterne. Formandskabet er et EU-hverv pålagt en medlemsstat, der imidlertid udøver det i overensstemmelse med sine egne interne politiske og administrative strukturer.

²⁸ Se Det Europæiske Råds afgørelse 2009/881/EU om udøvelsen af formandskabet for Rådet omhandlet i punkt 50.

²⁹ Artikel 4 i Det Europæiske Råds afgørelse 2009/881/EU bemyndiger Rådet til at vedtage en afgørelse om fastsættelse af gennemførelsesforanstaltninger. Under udøvelsen af disse beføjelser vedtog Rådet afgørelse 2009/908/EU nævnt ovenfor i fodnote 20.

³⁰ Formandskabets ansvarsområder og beføjelser er beskrevet i detaljer i Rådets forretningsorden. Se navnlig artikel 20 om formandskabets rolle. Se også artikel 1 (Indkaldelse og arbejdssted), artikel 2 (rådssammensætninger og planlægning), artikel 3 (dagsorden), artikel 11 (afstemningsregler), artikel 12 (skriftlig procedure og stiltiende samtykkeprocedure), artikel 15 (undertegnelse af retsakter), artikel 19 (Coreper, komitéer, udvalg og arbejdsgrupper), artikel 26 (repræsentation i Europa-Parlamentet).

55. Af de grunde, der er anført i punkt 43-47, kan Rådets interne organisatoriske beføjelser regulere formandskabshvervet, men ikke den måde, hvorpå medlemsstaterne udøver det. Således forbliver de nærmere bestemmelser og betingelser for udnævnelse af de tjenestemænd, der skal udøve formandskabet³¹, disse tjenestemænds personlige status (de fleste er diplomater og dermed også omfattet af specifikke internationale lovregler) samt de regler, der gælder den beslutningsproces, der fører til vedtagelsen af de holdninger, der skal indtages i udøvelsen af formandskabet, et spørgsmål, som den pågældende medlemsstat træffer afgørelse om. På samme måde kan de aktiviteter og initiativer, som en medlemsstat, der har formandskabet, kan træffe ud over sine officielle ansvarsområder, tilregnes medlemsstaten alene, da dens organer ikke er underlagt kontrol fra Rådet. Disse aktiviteter og initiativer gøres til genstand for domstolsprøvelse ved de nationale domstole og ikke ved EU-Domstolen. Skulle Kommissionens forslag følges, kan resultatet blive, at EU-Domstolen får jurisdiktion over påståede uregelmæssigheder fra de ambassadører, der leder Coreper, i henhold til artikel 258, 259 eller 263 i TEUF, afhængig af om det betragtes som et organ i Rådet eller i den pågældende medlemsstat.
56. Disse resultater er i overensstemmelse med Rådets almindelige praksis. I en sag fra 2005 vedrørende en klage til Ombudsmanden fra en borger, der havde udtrykt bekymring over, at det daværende formandskab havde søgt sponsorering fra private virksomheder, havde Rådet den holdning, at tilrettelæggelse af formandskabet, herunder at søge sponsorering til elementer af et formandskab, i princippet er et anliggende for den pågældende medlemsstats myndigheder. Det er ikke et anliggende, der henhører under Rådets beslutningsbeføjelser³². Således kunne Rådet ikke anses for at være ansvarlig for en afgørelse truffet af en regering, der varetog formandskabet, om at benytte sig af en sponsorering, og det kunne ikke tage stilling til spørgsmålet³³.

³¹ Det er interessant at bemærke, at Rådets afgørelse 2009/908/EU i bilag II definerer betingelserne og de nærmere bestemmelser for udnævnelsen af de faste formandskaber for de forberedende organer, der forbereder arbejdet i Rådet for Udenrigsanliggender (se punkt 51 og fodnote 20 ovenfor), men giver ingen regler for udnævnelsen af valgte eller roterende formandskaber.

³² Se punkt 5 i Rådets svar til Ombudsmanden i sag 2172/2005/MHZ af 18. november 2005, SN 3659/05. Ombudsmandens afgørelse i denne sag findes i ST 8771/06.

³³ Se punkt 5 og 10 i Rådets svar til Ombudsmanden i sag 2172/2005/MHZ, SN 13382/05.

57. I en anden sag for Ombudsmanden i 2005 vedrørende antallet af sprog valgt til det siddende formandskabs websted understregede Rådet, at traktatens bestemmelser om formandskabet naturligvis ikke betyder, at den medlemsstat [der har formandskabet] bliver en del af Rådet mere end nogen anden medlemsstat. Det betyder kun, at den medlemsstat (som sådan, ikke som et medlem af Rådet) for så vidt angår EF-traktaten har til opgave at lede Rådets samlinger og de aktiviteter, som dette medfører. Rådet fortsatte med at præcisere, at websteder drevet af medlemsstaten i tilfælde af kulturelle arrangementer tilrettelagt af den medlemsstat, der har formandskabet, oprettes, finansieres og forvaltes på den medlemsstats ansvar som sådan. De hverken finansieres eller forvaltes af Rådet. Det afsluttede endelig med, at websteder ikke vedligeholdes af "formandskabet", men i overensstemmelse med artikel 203 EF af den medlemsstat, der udøver formandskabet³⁴.³⁵

³⁴ Se svaret på Ombudsmandens forslag om en "mindelig løsning" på klage 1487/2005/GG, ST 13951/05.

³⁵ I begge tilfælde var Ombudsmanden ikke enig med Rådet og afsluttede undersøgelserne med at konstatere tilfælde af fejl eller forsømmelser. Ombudsmanden fulgte en funktionalistisk tilgang og mente, at "*when a Member State holds the Presidency that means that this Member State has, for a limited period of time, the office of presiding over the Council. In this sense, however, the Presidency is clearly part of the Council.(...).* The Ombudsman considers that, being functionally part of the Council, the Presidency ought to be subject to the same obligations as the latter, unless there are specific reasons why these obligations should not be applied to the Presidency. It is obvious that this conclusion only applies to the extent that the Member State concerned is acting in its capacity as President of the Council" (jf. punkt 2.9, 2.10 og 2.11 i udkast til Ombudsmandens henstilling i sag 1487/2005/GG, dok. ST 7662/06, side 14). Rådets Juridiske Tjeneste mener, at et funktionelt synspunkt ikke kan føre så langt som til at udvide EU's beføjelser som defineret i traktaterne og overgive medlemsstaternes interne funktionsmåde til Rådets interne organisatoriske beføjelser.

58. Efter Rådets Juridiske Tjenestes opfattelse svarer Kommissionens forslag om at gøre møder med ambassadøren fra det siddende eller kommende formandskab samt deres medlemmer i Coreper betinget af registrering til et forsøg på at regulere den måde, hvorpå medlemsstaternes organer er organiseret og formulerer deres holdninger. Som det er blevet påvist, er dette imidlertid et spørgsmål, der henhører under medlemsstaternes kompetence alene, og som derfor ikke kan reguleres ved hjælp af en IIA indgået af Rådet³⁶. I den forbindelse bør det understreges yderligere, at status som chef for faste missioner ved internationale organisationer fortsat reguleres af principperne i Wienerkonventionen fra 1975 om stateres repræsentation over for internationale organisationer, der i vidt omfang skønnes at afspejle normer i folkeretlig sædvaneret. Denne konvention afspejler navnlig regler af mere generel karakter som f.eks. Wienerkonventionen af 1961 om diplomatiske forbindelser, der igen i sin præambel erkender, at dens formål er "at sikre diplomatiske repræsentationers effektive udøvelse af deres virksomhed som repræsentanter for stater". Det følger, at den faste repræsentant eller den stedfortrædende faste repræsentant repræsenterer deres nationale stat ved Den Europæiske Union og kun kan være underlagt national ret i deres forbindelser med interesserepræsentanter.

³⁶ Den modsatte konklusion gælder selvfølgelig i forbindelse med de tilfælde, hvor formandskabet ikke udøves af et organ fra medlemsstaten, men snarere fra institutionernes organer såsom visse faste formænd for Rådets forberedende organer. Kommissionens forslag omfatter dog ikke disse situationer.

IV. KONKLUSION

59. Den Juridiske Tjeneste mener, at institutionerne på gyldig vis kan indgå en IIA på grundlag af artikel 295 i TEUF med henblik på at nå til enighed om de operationelle principper for en konditionalitetsmekanisme for samarbejdet med interesserepræsentanter samt om de vigtigste træk ved en sådan mekanisme, herunder definitionen på lobbyist (artikel 2, 3 og 4). Institutionerne kan også blive enige om betingelserne for at opføre lobbyister i registret (artikel 6 og 7) og om de fælles organers tilrettelæggelse og forvaltning af registret (artikel, 8, 9 og 11), dog under forudsætning af at afgørelsen om at være bundet af en sådan mekanisme samt de grundlæggende regler og gennemførelsen af disse bestemmelser herefter finder sted gennem vedtagelse af særskilte beslutninger, der skal vedtages af hver af de berørte institutioner.
60. Omvendt henhører reguleringen af samarbejde mellem interesserepræsentanter og organer i medlemsstater, der udøver formandskabet for Rådet eller dets forberedende organer, under medlemsstaternes enekompetence. Samme konklusion gælder for regulering af samarbejde mellem interesserepræsentanter og ambassadøren for det siddende eller kommende formandskab samt deres medlemmer i Coreper.
61. En IIA kan ikke lovligt give medlemsstaterne mulighed for frivilligt at deltage i en konditionalitetsmekanisme for samarbejde mellem interesserepræsentanter og EU-institutionerne.
-