



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

19. júla 2012*

„Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Nariadenie (ES) č. 881/2002 — Nariadenie (EÚ) č. 1286/2009 — Obmedzujúce opatrenia namierené proti osobám a subjektom spojeným s Usámom bin Ládinom, so sieťou Al-Káida a s Talibanom — Zmrazenie finančných prostriedkov a ekonomických zdrojov — Voľba právneho základu — Články 75 ZFEÚ a 215 ZFEÚ — Nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy — Prechodné ustanovenia — Spoločné pozície a rozhodnutia v oblasti SZBP — Spoločný návrh vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a Komisie“

Vo veci C-130/10,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 9. marca 2010,

Európsky parlament, v zastúpení: pôvodne E. Perillo a K. Bradley, neskôr A. Auersperger Matic a U. Rösslein, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobca,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: M. Bishop a R. Szostak, splnomocnení zástupcovia,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Česká republika, v zastúpení: M. Smolek, E. Ruffer a K. Najmanová, splnomocnení zástupcovia,

Francúzska republika, v zastúpení: G. de Bergues a A. Adam, splnomocnení zástupcovia,

Švédske kráľovstvo, v zastúpení: A. Falk a C. Meyer-Seitz, splnomocnené zástupkyne,

Európska komisia, v zastúpení: S. Boelaert a M. Konstantinidis, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, predsedovia komôr A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, A. Prechal, sudcovia A. Rosas (spravodajca), R. Silva de Lapuerta, K. Schieman, E. Juhász, M. Berger, E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund,

* Jazyk konania: angličtina.

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 7. decembra 2011,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 31. januára 2012,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Európsky parlament svojou žalobou navrhuje, aby Súdny dvor zrušil nariadenie Rady (EÚ) č. 1286/2009 z 22. decembra 2009, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie Rady (ES) č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám a subjektom spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-Káida a Talibanom (Ú. v. EÚ L 346, s. 42, ďalej len „napadnuté nariadenie“).

Právny rámec

- 2 Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov (ďalej len „Bezpečnostná rada“) prijala 16. januára 2002 rezolúciu 1390 (2002), ktorá ustanovuje opatrenia, ktoré majú členské štáty prijať proti Usám[ovi] bin Ládinovi, členom organizácie Al-[Káida] a Taliban[u] a ďalším jednotlivcom, skupinám, podnikom a subjektom, ktoré sú s nimi spojené. Táto rezolúcia v odsekoch 1 a 2 v podstate stanovuje najmä zachovanie opatrení zmrazenia finančných prostriedkov uložených v odseku 4 písm. b) rezolúcie Bezpečnostnej rady 1267 (1999) a odseku 8 písm. c) rezolúcie uvedenej rady 1333 (2000). Tieto opatrenia mala Bezpečnostná rada v súlade s odsekom 3 rezolúcie 1390 (2002) prehodnotiť 12 mesiacov po ich prijatí a na konci tohto obdobia buď schváli ich pokračovanie, alebo rozhodne o ich zlepšení.
- 3 Keďže na vykonanie tejto rezolúcie je nevyhnutné konanie Európskeho spoločenstva, Rada Európskej únie prijala 27. mája 2002 na základe článku 15 EÚ spoločnú pozíciu 2002/402/SZBP o obmedzujúcich opatreniach proti Usám[ovi] bin Ládinovi, členom organizácie Al-[Káida] a Taliban[u] a ďalším jednotlivcom, skupinám, podnikom a subjektom, ktoré sú s nimi spojené, a ktorou sa rušia spoločné pozície 96/746/SZBP, 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP (Ú. v. ES L 139, s. 4; Mim. vyd. 18/001, s. 292). Článok 3 spoločnej pozície 2002/402 stanovuje najmä pokračovanie zmrazenia finančných prostriedkov a iných finančných aktív alebo hospodárskych zdrojov jednotlivcov, skupín, podnikov a subjektov uvedených v zozname, ktorý bol vypracovaný v súlade s rezolúciami 1267 (1999) a 1333 (2000).
- 4 V ten istý deň bolo na základe článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES prijaté nariadenie Rady (ES) č. 881/2002, ktoré ukladá niektoré špecifické obmedzujúce opatrenia namierené proti niektorým osobám spojeným s Usámom bin Ládinom, sieťou Al-[Káida] a Talibanom a ruší nariadenie Rady (ES) č. 467/2001, ktoré zakazuje vývoz určitého tovaru a služieb do Afganistanu, posilňuje zákaz letov a rozširuje zmrazenie finančných prostriedkov a ďalších finančných zdrojov vo vzťahu k Talibanu v Afganistane (Ú. v. ES L 139, s. 9; Mim. vyd. 18/001, s. 294). Príloha I tohto nariadenia obsahuje zoznam osôb, subjektov a skupín, na ktoré sa vzťahuje zmrazenie finančných prostriedkov uložené podľa jeho článku 2 (ďalej len „zoznam“).
- 5 Rada prijala napadnuté nariadenie 22. decembra 2009. Toto nariadenie je založené na článku 215 ods. 2 ZFEÚ a odvoláva sa na spoločný návrh vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (ďalej len „vysoký predstaviteľ“) a Európskej komisie. V nadväznosti na rozsudok

z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, Zb. s. I-6351), mení a dopĺňa nariadenie č. 881/2002 tým, že zavádza taký postup zaraďovania do zoznamu, ktorý zabezpečí dodržiavanie základných práv na obhajobu, a najmä práva byť vypočutý. Revidovaný postup stanovuje, že osoba, subjekt, orgán alebo skupina uvedené v zozname budú informované o dôvodoch zaradenia do zoznamu v súlade s pokynmi výboru Bezpečnostnej rady vytvoreného rezolúciou 1267 (1999) (ďalej len „sankčný výbor“), aby mali možnosť vyjadriť k týmto dôvodom svoje stanovisko.

Návrhy účastníkov konania

- 6 Parlament navrhuje, aby Súdny dvor:
 - zrušil napadnuté nariadenie,
 - zachoval účinky tohto nariadenia až do prijatia nového nariadenia a
 - zaviazal Radu na náhradu trov konania.
- 7 Rada navrhuje, aby Súdny dvor:
 - zamietol žalobu ako nedôvodnú a
 - zaviazal Parlament na náhradu trov konania.

Konanie pred Súdnym dvorom

- 8 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 10. augusta 2010 sa Českej republike, Dánskemu kráľovstvu, Francúzskej republike, Švédskemu kráľovstvu a Komisii povolil vstup do konania ako vedľajším účastníkom konania na podporu návrhov Rady.
- 9 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 2. decembra 2010 bol vykonaný výmaz Dánskeho kráľovstva ako vedľajšieho účastníka konania po tom, ako sa Dánske kráľovstvo vzdalo svojho postavenia vedľajšieho účastníka konania.

O žalobe

- 10 Na podporu svojej žaloby o neplatnosť uvádza Parlament dva žalobné dôvody. V prvom žalobnom dôvode, ktorý je hlavný, tvrdí, že napadnuté nariadenie sa nesprávne zakladá na článku 215 ZFEÚ, pričom vhodným právnym základom je článok 75 ZFEÚ. Svojím druhým, subsidiárnym žalobným dôvodom poukazuje na to, že podmienky týkajúce sa uplatnenia článku 215 ZFEÚ neboli dodržané.

O hlavnom žalobnom dôvode, založenom na nesprávnej voľbe právneho základu

Argumentácia účastníkov konania

- 11 V prvom žalobnom dôvode Parlament tvrdí, že napadnuté nariadenie nemôže byť platne založené na článku 215 ZFEÚ. Tento žalobný dôvod sa delí na dve časti, z ktorých prvá sa týka cieľa a obsahu tohto nariadenia a druhá sa týka všeobecnej štruktúry Zmlúv.

– O ciele a obsahu napadnutého nariadenia

- 12 Parlament pripomína, že voľba právneho základu aktu Európskej únie musí byť založená na objektívnych prvkoch, ktoré možno preskúmať v rámci súdneho preskúmania a medzi ktoré patria predovšetkým cieľ a obsah aktu. Právny základ napadnutého nariadenia by mal byť vzhľadom na jeho obsah a cieľ rovnaký ako právny základ nariadenia č. 881/2002 prijatého na základe článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES. Keďže však tieto články boli zrušené alebo sa stali neuplatniteľné v nadväznosti na nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009, vhodným právnym základom je článok 75 ZFEÚ týkajúci sa predchádzania terorizmu a súvisiacim činnostiam.
- 13 Pokiaľ ide o obsah, napadnuté nariadenie sa vo veľkej miere obmedzuje na preformulovanie alebo ozrejmienie ustanovení nariadenia č. 881/2002 alebo na uľahčenie ich uplatňovania bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom menilo jeho obsahovú povahu. Jediné skutočne nové hmotnoprávne ustanovenia sú tie, ktoré sa týkajú postupu zaraďovania do zoznamu. Napadnuté nariadenie má povahu „rámca pre administratívne opatrenia“ v zmysle článku 75 ZFEÚ, keďže mení alebo dopĺňa legislatívny rámec na prijatie a uplatnenie administratívnych opatrení smerujúcich k zmrazeniu finančných prostriedkov dotknutých osôb.
- 14 Pokiaľ ide o cieľ napadnutého nariadenia, týka sa, podobne ako nariadenie č. 881/2002, boja proti terorizmu a jeho financovaniu, čo zodpovedá cieľom článku 75 ZFEÚ. Toto konštatovanie podporuje bod 169 už citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, ktorý uvádza, že základným cieľom a predmetom tohto nariadenia je bojovať proti medzinárodnému terorizmu, osobitne oddeliť ho od jeho finančných zdrojov zmrazením finančných prostriedkov a ekonomických zdrojov fyzických alebo právnických osôb podozrivých z toho, že sa angažujú v činnostiach, ktoré sú s ním spojené. Okrem toho Súdny dvor v bode 199 uvedeného rozsudku konštatoval, že postoj Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev, podľa ktorého uvedené nariadenie sleduje jeden z cieľov spadajúcich do Zmluvy o EÚ v znení pred Lisabonskou zmluvou v oblasti vonkajších vzťahov, medzi ktoré patrí spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (ďalej len „SZBP“), naráža na samotné znenie článku 308 ES.
- 15 Keďže nariadenie č. 881/2002 nesmeruje k realizácii cieľov SZBP, je ťažko pochopiteľné, ako by to mohlo dosiahnuť napadnuté nariadenie, ktoré bolo prijaté na zabezpečenie uplatnenia tohto nariadenia. Parlament zdôrazňuje, že Rada môže použiť článok 215 ZFEÚ iba na opatrenia, ktoré realizujú ciele SZBP, presnejšie vtedy, keď to stanovuje rozhodnutie smerujúce k dosiahnutiu cieľov tejto politiky.
- 16 Podľa Parlamentu postoj Rady nezodpovedá skutkovým okolnostiam alebo skutočnému stavu vecí, pretože je založený na rozlišovaní medzi medzinárodným alebo „vonkajším“ terorizmom na jednej strane a „vnútorným“ terorizmom na strane druhej. Na to, aby bol boj proti terorizmu účinný, musí mať medzinárodnú povahu. Jediné rozlišovanie, ktoré je v tomto kontexte možné vykonať, je rozlišovanie medzi vnútroštátnymi opatreniami proti terorizmu na jednej strane a medzinárodnými opatreniami proti tomuto fenoménu sa druhej strane. Nie je možné vždy s istotou určiť, či teroristické a s nimi spojené činnosti vykonávané v rámci Únie predstavujú hrozbu v rámci Únie alebo mimo nej.
- 17 Rada naopak tvrdí, že napadnuté nariadenie vzhľadom na svoje ciele a obsah patrí do pôsobnosti ustanovení Zmlúv týkajúcich sa vonkajšej činnosti Únie, konkrétne do oblasti SZBP. Článok 215 ZFEÚ predstavuje pre toto opatrenie vhodný právny základ.
- 18 Cieľom tohto nariadenia, podobne ako nariadenia č. 881/2002, je bojovať proti medzinárodnému terorizmu a jeho financovaniu na účely zachovania medzinárodného mieru a bezpečnosti. Rada v tejto súvislosti pripomína znenie rezolúcie 1390 (2002) a znenie napadnutého nariadenia, ako aj už citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia.

- 19 Obsah napadnutého nariadenia zodpovedá tomuto cieľu. Články 7a a 7c, ktoré napadnuté nariadenie vkladá do nariadenia č. 881/2002, potvrdzujú, že tieto nariadenia priamo vykonávajú rozhodnutia o zaradení do zoznamu prijaté sankčným výborom a že stanovujú systém interakcie medzi týmto výborom, Úniou, ako aj osobami a subjektmi zaradenými do tohto zoznamu.
- 20 Nariadenie č. 881/2002 a napadnuté nariadenie vôbec neobsahujú ustanovenia smerujúce k vytvoreniu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v rámci Únie. Neupravujú záležitosti týkajúce sa kontroly hraníc, vnútornej bezpečnosti ani uznávania súdnych alebo mimosúdnych rozhodnutí.
- 21 Rada tvrdí, že Zmluva v znení pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy nestanovovali nijaký osobitný právny základ umožňujúci prijať opatrenia smerujúce k zmrazeniu finančných prostriedkov teroristov, ktorí predstavujú hrozbu pre verejnú bezpečnosť v členských štátoch, teda „vnútorných“ teroristov. Jedinými právnymi základmi na prijatie takých opatrení boli články 60 ES, 301 ES a 308 ES, ktoré sa uplatňovali iba na „vonkajších“ teroristov v rámci vonkajšej činnosti Únie.
- 22 Zo štruktúry a formulácie Zmlúv v znení zmien a doplnení Lisabonskou zmluvou vyplýva, že pri rozhodovaní o právnom základe reštriktívneho opatrenia je potrebné zohľadniť lokalizáciu predpokladanej hrozby a politické ciele osoby alebo skupiny nachádzajúcej sa v zozname. Článok 75 ZFEÚ už poskytuje právny základ na prijatie opatrení smerujúcich k zmrazeniu finančných prostriedkov „vnútorných“ teroristov, akými sú osoby a skupiny, ktorých meno označené hviezdikou je zaradené do zoznamu priloženého k spoločnej pozícii Rady 2001/931/SZBP z 27. decembra 2001 o uplatňovaní špecifických opatrení na boj s terorizmom (Ú. v. ES L 344, s. 93; Mim. vyd. 18/001, s. 217). Naopak, pokiaľ sa hrozba týka hlavne jednej alebo viacerých tretích krajín alebo vo všeobecnosti medzinárodného spoločenstva, článok 215 ZFEÚ je vhodným právnym základom. Pre Úniu je neprípustné, aby na základe ustanovení hlavy V tretej časti Zmluvy o FEÚ upravujúcich priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pristúpila k zmrazeniu majetku, ktoré by prispelo k bezpečnosti tretej krajiny, ale nesmerovalo by k zaisteniu vnútornej bezpečnosti.
- 23 Okrem toho podľa Rady, ktorú podporuje Švédске kráľovstvo, téza Parlamentu nezohľadňuje prípady, keď sa Únia snaží v rámci boja proti terorizmu prijať alebo presadiť iné reštriktívne opatrenia, ako je zmrazenie majetku, napríklad zákaz cestovania, voči osobám alebo subjektom spojeným s „vonkajším“ terorizmom.
- 24 Švédске kráľovstvo spresňuje, že postoj Parlamentu by viedol k tomu, že uplatnenie sankcií prijatých v rámci Organizácie Spojených národov proti teroristom by bolo založené na rôznych právnych základoch týkajúcich sa rôznych opatrení v rámci jedného a toho istého systému sankcií. To nebol zámer normotvorcu Únie, a to najmä v dôsledku skutočnosti, že taký režim by znamenal uplatnenie rôznych rozhodovacích postupov v rámci oblasti SZBP a oblasti vnútornej politiky Únie.
- 25 Komisia vysvetľuje, že pri navrhnutí pozmeňujúceho aktu sa opiera o ustanovenie alebo ustanovenia, ktoré slúžili ako právny základ na prijatie pôvodného aktu. Návrh nariadenia Rady, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie č. 881/2002, predložený Komisiou 22. apríla 2009 [KOM(2009) 187 v konečnom znení] teda ako právne základy uvádzal články 60 ES, 301 ES a 308 ES. Keďže tento návrh bol 1. decembra 2009 na prerokovaní v Rade, Komisia uvádza, že musela preskúmať čisto právne a technické dôsledky nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy na tento akt. Dospela k záveru, ktorý schválil vysoký predstaviteľ, že článok 215 ods. 2 ZFEÚ pokrýva všetky aspekty dotknuté článkami 60 ES, 301 ES a 308 ES. Tento prístup je v súlade s konštatovaniami Súdneho dvora v už citovanom rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia.
- 26 Pokiaľ ide o vplyv tohto rozsudku na otázku právneho základu, Komisia spochybňuje tvrdenie Parlamentu, podľa ktorého akt založený na článku 308 ES nemôže sledovať cieľ SZBP. Podľa Komisie Súdny dvor nespochybnil, že články 60 ES a 301 ES predstavujú právny základ umožňujúci prijať opatrenia Spoločenstva sledujúce cieľ SZBP. Pokiaľ ide o nariadenie č. 881/2002, Súdny dvor identifikoval druhý základný cieľ Spoločenstva, spojený s fungovaním spoločného trhu, na

odôvodnenie zahrnutia článku 308 ES ako tretieho právneho základu. Okrem toho potvrdil, že Zmluva o ES vyžadovala odvolanie sa na toto ustanovenie na účely uloženia reštriktívnych opatrení voči fyzickým alebo právnickým osobám v prípade absencie spojitosti s vládncim režimom tretej krajiny.

- 27 Komisia sa domnieva, že články 215 ZFEÚ a 75 ZFEÚ nemôžu spoločne slúžiť ako právny základ pre napadnuté nariadenie. Je nemožné založiť určitý akt na oboch týchto článkoch súčasne, pretože stanovujú rozdielne podmienky v oblasti konania a rozhodovania, vrátane uplatnenia protokolu (č. 21) o postavení Spojeného kráľovstva a Írska s ohľadom na priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti priloženého k Zmluve o EÚ a k Zmluve o FEÚ, ako aj uplatnenia protokolu (č. 22) o postavení Dánska priloženého k týmto Zmluvám. Zdôrazňuje, že jeden zo zásadných rozdielov medzi článkami 215 ZFEÚ a 75 ZFEÚ spočíva v potrebe väzby s rozhodnutiami v oblasti SZBP prijatými v záujme mieru a bezpečnosti na medzinárodnej úrovni, a to bez ohľadu na presnú geografickú polohu a dosah dotknutej teroristickej hrozby. Pokiaľ sa musia prijať reštriktívne opatrenia týkajúce sa terorizmu na základe Zmluvy o FEÚ v nadväznosti na rozhodnutie v oblasti SZBP, ktoré sa prijalo v nadväznosti na rezolúciu Bezpečnostnej rady, článok 215 ZFEÚ je jediným možným právnym základom.

– O všeobecnej štruktúre Zmlúv

- 28 Podľa Parlamentu môže byť na účely výkladu ustanovení Zmlúv zohľadnená ich všeobecná štruktúra a účel. V prejednávanom prípade odôvodňujú voľbu článku 75 ZFEÚ ako právneho základu napadnutého nariadenia.
- 29 Po prvé napadnuté nariadenie súvisí s ochranou osôb a skupín. Od nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy môže Únia prijímať opatrenia týkajúce sa základných práv iba v rámci riadneho legislatívneho postupu alebo so súhlasom Parlamentu. Článok 215 ods. 2 ZFEÚ je uplatniteľný iba vtedy, ak ide o opatrenia, ktoré nenastoľujú otázky týkajúce sa základných práv s rovnakou intenzitou.
- 30 Po druhé článok 75 ZFEÚ oprávňuje Úniu prijať opatrenia týkajúce sa pohybu kapitálu a platieb, čím sa uznáva, že takéto opatrenia môžu mať vplyv na riadne fungovanie vnútorného trhu s kapitálom a poskytovanie finančných služieb. Súdny dvor v bode 229 už citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia uznal, že obmedzujúce opatrenia hospodárskej povahy svojou povahou predstavujú vzťah s fungovaním spoločného trhu. Okrem toho samotné nariadenie č. 881/2002 vo svojom odôvodnení 4 odkazuje na potrebu vyhnúť sa najmä skresleniu hospodárskej súťaže.
- 31 Po tretie napadnuté nariadenie súvisí s vytvorením priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Prispieva k boju proti kriminalite, a najmä terorizmu a jeho financovaniu, čo predstavuje jeden z cieľov tohto priestoru, tak ako vyplývajú najmä z článku 3 ods. 2 ZEÚ.
- 32 Napokon Parlament poukazuje na absenciu vzťahu medzi napadnutým nariadením a SZBP. Podľa článku 24 ods. 1 ZEÚ podlieha SZBP osobitným pravidlám a postupom. Uplatnenie týchto pravidiel a postupov nad rámec ich pôsobnosti by bolo v rozpore s cieľmi uvedenými v článku 1 druhom odseku ZEÚ a znamenalo by to, že sa národným parlamentom neumožní uplatniť protokoly o ich úlohe a o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality a Parlamentu sa odoprie uplatniť riadny legislatívny postup.
- 33 Na podporu svojho tvrdenia sa Parlament odvoláva aj na bod 235 už citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, v ktorom Súdny dvor konštatoval, že doplnenie článku 308 ES do právneho základu nariadenia č. 881/2002 je odôvodnené, pretože umožnilo Parlamentu zúčastniť sa na rozhodovacej činnosti týkajúcej sa dotknutých opatrení, ktoré sa osobitne týkajú fyzických osôb, zatiaľ čo v rámci článkov 60 ES a 301 ES pre túto inštitúciu nie je stanovená žiadna úloha.

- 34 Parlament dospel k záveru, že je v rozpore s právom Únie, ak by sa mohli prijať opatrenia, ktoré majú priamy vplyv na základné práva fyzických osôb a skupín, na vnútorný trh a na boj proti kriminalite, na základe postupu vylučujúceho účasť Parlamentu, hoci na prijatie opatrení v týchto oblastiach sa uplatňuje riadny legislatívny postup. Lisabonská zmluva odzrkadľuje vôľu členských štátov posilniť demokratickú povahu Únie. Predstavuje odpoveď na naliehavú potrebu ustanoviť parlamentnú kontrolu, pokiaľ ide o praktiky zaradovania do zoznamu. Uznať článok 215 ods. 2 ZFEÚ za vhodný právny základ pre také opatrenia, akým je napadnuté nariadenie, by v praxi znamenalo pozbaviť článok 75 ZFEÚ veľkej časti potrebného účinku. Parlament tiež poznamenáva, že článok 75 ZFEÚ predstavuje špecifickejší právny základ než článok 215 ZFEÚ.
- 35 Rada tvrdí, že argumenty predložené Parlamentom, pokiaľ ide o všeobecnú štruktúru Zmlúv, nepredstavujú relevantné kritériá na určenie vhodného právneho základu sporného nariadenia.
- 36 Právomoci inštitúcií sú stanovené Zmluvami a menia sa v závislosti od rôznych oblastí činnosti Únie. Téza, ktorú podporuje Parlament, by znamenala, že voľbu právneho základu určujú postupy, a nie naopak. Variabilný prvok spojený s úlohou Parlamentu v rámci postupu je relevantný iba za výnimočných okolností. Je to tak v prípade opatrenia, ktoré sleduje zároveň viaceré ciele, ktoré sú neoddeliteľne spojené bez toho, aby bol jeden akcesorický vo vzťahu k druhému. Za takých okolností je možné sa oprieť o rôzne zodpovedajúce právne základy, pokiaľ nie sú nezlučiteľné. Na účely určenia ich zlučiteľnosti treba posúdiť, či kombinácia uvedených právnych základov môže zasiahnuť do práv Parlamentu. V tejto súvislosti sa Rada odvoláva predovšetkým na rozsudok zo 6. novembra 2008, Parlament/Rada (C-155/07, Zb. s. I-8103).
- 37 Rada zdôrazňuje, že voľba právneho základu aktu Únie musí byť založená na objektívnych prvkoch, najmä na celi a obsahu predmetného aktu. Táto zásada bola potvrdená už citovaným rozsudkom Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia. Hoci Súdny dvor v bode 235 tohto rozsudku uviedol, že použitie článku 308 ES umožnilo Parlamentu zúčastniť sa na rozhodovacej činnosti, nič to nemení na skutočnosti, že táto pripomienka bola predložená iba na doplnenie hlavného odôvodnenia toho istého rozsudku, ktoré sa zakladá na cieľoch Zmluvy o ES.
- 38 Okrem toho tvrdenie Parlamentu, podľa ktorého Únia môže prijať opatrenia týkajúce sa dodržiavania ľudských práv iba za jeho účasti, je v rozpore s článkom 215 ods. 3 ZFEÚ, ktorý stanovuje, že „právne akty uvedené v tomto článku obsahujú potrebné ustanovenia o právnych zárukách“. Z tohto ustanovenia jasne vyplýva, že právny akt prijatý na základe tohto článku môže zasiahnuť do základných práv.
- 39 Rada tiež tvrdí, že cieľom článku 215 ZFEÚ je umožniť jej prijať opatrenia priamo uplatniteľné na hospodárske subjekty. Toto ustanovenie prispieva k zaisteniu riadneho fungovania spoločného trhu.
- 40 Pokiaľ ide o vzťah medzi napadnutým nariadením a SZBP, Rada poukazuje na osobitnú hrozbu, ktorú Al-Káida predstavuje. Toto nariadenie predstavuje rámec, v ktorom Únia vykonáva povinnosti, ktoré jej prináležia na základe Charty Organizácie Spojených národov. Nie je nerozumné zohľadniť cieľ rezolúcií prijatých Bezpečnostnou radou na účely stanovenia vhodného právneho základu.
- 41 Napokon Rada zdôrazňuje, že Lisabonská zmluva nezasiahla do rozlíšenia medzi SZBP a priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Naopak, význam hranice jasne oddeľujúcej obidve oblasti sa zdôraznil v článku 40 druhom odseku ZEÚ. V dôsledku toho, pokiaľ by sa Súdny dvor domnieval, že napadnuté nariadenie sleduje cieľ patriaci do SZBP, článok 215 ods. 2 ZFEÚ by predstavoval jediný možný právny základ na jeho prijatie.

Posúdenie Súdny dvorom

– Úvodné pripomienky

- 42 Podľa ustálenej judikatúry musí byť voľba právneho základu aktu Únie založená na objektívnych prvkoch, ktoré možno preskúmať v rámci súdneho preskúmania, medzi ktoré patria predovšetkým cieľ a obsah aktu (pozri najmä rozsudok Parlament/Rada, už citovaný, bod 34 a citovanú judikatúru).
- 43 Ak preskúmanie opatrenia preukáže, že sleduje dvojaký cieľ alebo že obsahuje dve zložky, a ak jeden z týchto cieľov alebo jednu z týchto zložiek možno označiť za hlavný cieľ alebo hlavnú zložku, zatiaľ čo druhý cieľ alebo zložka má doplňujúcu povahu, musí byť akt založený na jedinom právnom základe, a to na tom, ktorý si vyžaduje hlavný alebo prevažujúci cieľ alebo zložka (pozri najmä rozsudok Parlament/Rada, už citovaný, bod 35 a citovanú judikatúru).
- 44 Pokiaľ ide o opatrenie, ktoré naraz sleduje viacero cieľov alebo má viac zložiek, ktoré sú nerozlučne späté, bez toho, aby boli jeden cieľ alebo jedna zložka doplňujúcimi vo vzťahu k ostatným, Súdny dvor rozhodol, že ak sa takto majú uplatniť rôzne ustanovenia Zmlúv, takéto opatrenie sa musí zakladať výnimočne na rôznych príslušných právnych základoch (pozri najmä rozsudok Parlament/Rada, už citovaný, bod 36 a citovanú judikatúru).
- 45 Súdny dvor však takisto rozhodol, najmä v bodoch 17 až 21 rozsudku z 11. júna 1991, Komisia/Rada, nazývaného „Oxid titaničitý“ (C-300/89, Zb. s. I-2867), že uplatnenie dvojakého právneho základu je vylúčené, ak sú konania, na ktoré sa vzťahujú oba tieto základy, nezlučiteľné (pozri najmä rozsudok Parlament/Rada, už citovaný, bod 37 a citovanú judikatúru).
- 46 Hoci v súvislosti so spoluprácou Súdny dvor v už citovanom rozsudku Oxid titaničitý konštatoval nezlučiteľnosť tohto postupu, ktorý je stanovený jedným z dvoch právnych základov a o ktorý išlo v uvedenom rozsudku, a jednomyseľného hlasovania po jednoduchej porade s Parlamentom, ktoré je stanovené druhým právnym základom, napriek tomu v neskoršej judikatúre prijal podobný prístup v súvislosti s postupom uvedeným v článku 251 ES, nazývaným „spolurozhodovanie“ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. januára 2006, Komisia/Parlament a Rada, C-178/03, Zb. s. I-107, body 58 a 59, ako aj Parlament/Rada, už citovaný, body 76 až 79). Taký prístup zostáva po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy platný, pokiaľ ide o riadny legislatívny postup.
- 47 V prejednávanej veci, hoci článok 75 ZFEÚ stanovuje uplatnenie riadneho legislatívneho postupu, ktoré zahŕňa hlasovanie kvalifikovanou väčšinou v Rade a úplnú účasť Parlamentu na postupe, pokiaľ ide o samotný článok 215 ods. 2 ZFEÚ, ten zahŕňa iba informovanie Parlamentu. Okrem toho na rozdiel od uplatnenia článku 75 ZFEÚ uplatnenie článku 215 ods. 2 ZFEÚ vyžaduje predchádzajúcu existenciu rozhodnutia v oblasti SZBP, a to rozhodnutia prijatého v súlade s kapitolou 2 hlavou V Zmluvy o EÚ, ktorá stanovuje prijatie takých reštriktívnych opatrení, ako sú uvedené v tomto ustanovení. Prijatie takého rozhodnutia vo všeobecnosti zahŕňa jednomyseľné hlasovanie v Rade, ktorá rozhoduje samostatne.
- 48 Také rozdiely môžu viesť k nezlučiteľnosti uvedených postupov.
- 49 Z uvedeného vyplýva, že za predpokladu, že napadnuté nariadenie naraz sleduje viacero cieľov alebo má viac zložiek, ktoré sú nerozlučne späté, bez toho, aby boli jeden cieľ alebo jedna zložka doplňujúcimi vo vzťahu k ostatným, rozdiely postupov uplatniteľných podľa článku 75 ZFEÚ a článku 215 ods. 2 ZFEÚ bránia možnosti ich vzájomnej kumulácie na účely dvojakého právneho základu pre taký akt, akým je napadnuté rozhodnutie.

– O vzťahu medzi článkami 60 ES, 301 ES a 308 ES a článkami 75 ZFEÚ a 215 ZFEÚ

- 50 Účastníci konania sa zhodli, že právny základ napadnutého nariadenia musí v zásade zodpovedať právnemu základu nariadenia č. 881/2002, ktoré bolo prijaté na základe článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES.
- 51 V tejto súvislosti treba konštatovať, že v nadväznosti na zmeny a doplnenia, ku ktorým došlo v rámci primárneho práva po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009, obsah článku 60 ES týkajúceho sa reštriktívnych opatrení, pokiaľ ide o pohyb kapitálu a platieb, a článku 301 ES týkajúceho sa prerušenia alebo čiastočného alebo úplného obmedzenia hospodárskych vzťahov s jednou alebo viacerými tretími krajinami, sa odráža v článku 215 ZFEÚ.
- 52 Uvedený článok, ktorý sa nachádza v časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa vonkajšej činnosti Únie, sa totiž rovnako ako článok 301 ES vzťahuje na prerušenie alebo čiastočné alebo úplné obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými tretími krajinami. V tejto súvislosti treba uviesť, že článok 301 ES a článok 215 ods. 1 ZFEÚ majú podobné znenie. Pokiaľ ide o článok 60 ES, ktorý bol uplatniteľný v prípadoch uvedených v článku 301 ES a upravoval uplatnenie postupu uvedeného v tom istom článku, článok 215 ods. 1 ZFEÚ obsahuje odkaz na finančné vzťahy, aby pokryl oblasti, ktoré predtým upravoval uvedený článok 60 ES.
- 53 Navyše článok 215 ods. 2 ZFEÚ umožňuje Rade prijať reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom, a to konkrétne opatrenia, do ktorých právnemu základu musel byť pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy zahrnutý aj článok 308 ES, ak ich adresáti nemali nijaký vzťah s vládym režimom tretej krajiny (pozri v tomto zmysle rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, už citovaný, bod 216).
- 54 Pokiaľ ide o článok 75 ZFEÚ, jeho kontext a obsah je odlišný od článkov 60 ES a 301 ES. Článok 75 ZFEÚ totiž neupravuje prerušenie alebo čiastočné či úplné obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými tretími krajinami. Tento článok, ktorý sa nachádza v tretej časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa vnútorných politík a činností Únie, a to konkrétne v hlave V s názvom „Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“, sa vzťahuje výlučne na vymedzenie rámca administratívnych opatrení týkajúcich sa pohybu kapitálu a platieb na účely predchádzania terorizmu a súvisiacim činnostiam a boja proti nim, pokiaľ to vyžaduje realizácia cieľov uvedených v článku 67 ZFEÚ.

– O pôsobnosti článku 215 ZFEÚ

- 55 Predtým, ako sa vzhľadom na cieľ a obsah napadnutého nariadenia určí, či článok 215 ods. 2 ZFEÚ predstavuje vhodný právny základ uvedeného nariadenia, je potrebné preskúmať znenie článku 215 ZFEÚ, okolnosti, za akých bolo toto ustanovenie prijaté, ako aj ciele, ktoré toto ustanovenie sleduje, vo vzťahu k cieľom, ktoré sleduje článok 75 ZFEÚ.
- 56 Článok 215 ZFEÚ sa nachádza v hlave IV s názvom „Reštriktívne opatrenia“ piatej časti Zmluvy o FEÚ týkajúcej sa vonkajšej činnosti Únie.
- 57 Odsek 1 uvedeného článku sa týka prijatia opatrení potrebných na prerušenie alebo čiastočné či úplné obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými tretími krajinami. V tejto súvislosti odsek 2 tohto článku upravuje prijatie „reštriktív[n]ych opatren[í] voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom“ Radou bez toho, aby konkrétne odkazoval na boj proti terorizmu a obmedzoval uvedené opatrenia iba na také, ktoré sa týkajú pohybu kapitálu a platieb.

- 58 Navyše na rozdiel od článku 75 ZFEÚ článok 215 ods. 2 ZFEÚ stanovuje, ako sa spomína v bode 47 tohto rozsudku, že môže byť uplatnený iba v prípade, ak rozhodnutie v oblasti SZBP stanovuje prijatie reštriktívnych opatrení voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom. V samotnom článku 75 ZFEÚ sa uvádza, že je možné ho uplatniť, pokiaľ si to vyžadujú ciele uvedené v článku 67 ZFEÚ, t. j. v rámci vybudovania priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.
- 59 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Súdny dvor sa v bode 197 už citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia domnieval, že bolo vytvorené prepojenie medzi činnosťami Spoločenstva, ktoré prinášajú hospodárske opatrenia podľa článkov 60 ES a 301 ES, a cieľmi Zmluvy o EÚ v znení pred prijatím Lisabonskej zmluvy v oblasti vonkajších vzťahov, vrátane SZBP. Článok 215 ZFEÚ také prepojenie výslovne stanovuje, čo nie je prípad článku 75 ZFEÚ, ktorý nestanovuje nijaké väzby s rozhodnutiami v oblasti SZBP.
- 60 Pokiaľ ide o boj proti terorizmu a jeho financovaniu, treba konštatovať, že článok 215 ZFEÚ neobsahuje nijakú zmienku o tom, že by opatrenia určené na boj proti terorizmu prijaté voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom nemohli predstavovať reštriktívne opatrenia stanovené v odseku 2 uvedeného článku. V tejto súvislosti treba uviesť, že hoci článok 60 ES ani článok 301 ES výslovne neodkazovali na boj proti terorizmu, tieto dve ustanovenia predsa len predstavovali právny základ na prijatie reštriktívnych opatrení na účely boja proti tomuto fenoménu pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy (pozri v tejto súvislosti najmä predmetné opatrenia v už citovanom rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia).
- 61 Je síce pravda, že boj proti terorizmu a jeho financovaniu môže patriť medzi ciele, ktoré sleduje priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti a ktoré vyplývajú najmä z článku 3 ods. 2 ZEÚ, cieľ boja proti medzinárodnému terorizmu a jeho financovaniu na účely zachovania medzinárodného mieru a bezpečnosti na medzinárodnej úrovni však zodpovedá cieľom ustanovení Zmlúv týkajúcich sa vonkajšej činnosti Únie.
- 62 Článok 21 ods. 2 písm. c) ZEÚ, ktorý patrí do kapitoly 1 hlavy V Zmluvy o EÚ týkajúcej sa všeobecných ustanovení o vonkajšej činnosti Únie, stanovuje, že „Únia vymedzuje a uskutočňuje spoločné politiky a činnosti a pracuje na dosahovaní vysokého stupňa spolupráce vo všetkých oblastiach medzinárodných vzťahov s cieľom... zachovávať mier, predchádzať konfliktom a posilňovať medzinárodnú bezpečnosť v súlade s cieľmi a zásadami Charty Organizácie Spojených národov“. Pokiaľ ide konkrétne o SZBP, treba uviesť, že podľa článku 24 ods. 1 prvého pododseku ZEÚ „právomoc Únie v záležitostiach [SZBP] sa vzťahuje na všetky oblasti zahraničnej politiky a všetky otázky týkajúce sa bezpečnosti Únie vrátane postupného vymedzenia spoločnej obrannej politiky, ktorá môže viesť k spoločnej obrane“.
- 63 Keďže terorizmus predstavuje hrozbu pre mier a medzinárodnú bezpečnosť, cieľom činnosti Únie v rámci SZBP, ako aj opatrení prijatých na účely uplatnenia tejto politiky v rámci vonkajšej činnosti Únie, a najmä reštriktívnych opatrení v zmysle článku 215 ods. 2 ZFEÚ, môže byť boj proti terorizmu.
- 64 Toto tvrdenie je podporené najmä obsahom článku 43 ods. 1 ZEÚ, z ktorého vyplýva, že všetky misie patriace do spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky „môžu prispievať k boju proti terorizmu, vrátane podpory tretích krajín v boji proti terorizmu na ich územiach“.
- 65 Z uvedeného vyplýva, že účelom článku 215 ods. 2 ZFEÚ je predstavovať právny základ reštriktívnych opatrení, vrátane opatrení, ktorých cieľom je boj proti terorizmu, voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom, ktoré prijala Únia, pokiaľ rozhodnutie o prijatí uvedených opatrení patrí do činnosti Únie v rámci SZBP.

66 Okrem toho, ako uviedol generálny advokát v bode 69 návrhov, keďže článok 75 ZFEÚ a článok 215 ods. 2 ZFEÚ patria do odlišných stratégií Únie, ktorých ciele sa dopĺňajú, ale nemajú rovnakú pôsobnosť, nezdá sa možné považovať článok 75 ZFEÚ za konkrétnejší právny základ než článok 215 ods. 2 ZFEÚ.

– O ciele a obsahu napadnutého nariadenia

67 Nariadenie č. 881/2002, ktoré je zmenené a doplnené napadnutým nariadením, predstavuje, ako vyplýva z bodov 3 až 5 tohto rozsudku, jeden z nástrojov, prostredníctvom ktorých Únia vykonala postup, o ktorom sa rozhodlo v rámci Bezpečnostnej rady a ktorého cieľom je zachovanie medzinárodného mieru a medzinárodnej bezpečnosti [pozri v tomto zmysle predposlednú vetu preambuly rezolúcie 1390 (2002)], a to prijatie opatrení smerujúcich k zmrazeniu finančných prostriedkov a ekonomických zdrojov voči osobám a subjektom, ktoré určil sankčný výbor a v súvislosti s ktorými sa Únia obmedzuje iba na prebratie zoznamu. V tejto súvislosti je nesporné, že terorizmus, ktorý zahrnuje osoby a subjekty spojené s Usámom bin Ládinom, so sieťou Al-Káida a s Talibanom, je fenomén medzinárodných rozmerov.

68 Ako Súdny dvor uviedol v bodoch 169 a 184 už citovaného rozsudku Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, hlavným cieľom a predmetom nariadenia č. 881/2002 je bojovať proti medzinárodnému terorizmu. Tento cieľ sa pripomína v odôvodnení 11 napadnutého nariadenia, ktoré stanovuje, že „účelom nariadenia... č. 881/2002 je predchádzať teroristickým činom vrátane financovania teroristov s cieľom udržiavať medzinárodný mier a medzinárodnú bezpečnosť“.

69 Ako zdôraznil samotný Parlament, napadnuté nariadenie sa vo veľkej miere obmedzuje na preformulovanie alebo ozrejenie ustanovení nariadenia č. 881/2002 alebo na uľahčenie ich uplatnenia bez toho, aby akýmkoľvek spôsobom menilo jeho obsahovú povahu.

70 Z odôvodnení 4 až 9 napadnutého nariadenia vyplýva, že toto nariadenie zodpovedá tomu istému prístupu ako nariadenie č. 881/2002 a dopĺňa ho tým, že jeho cieľom je konkrétne uvádzať do súladu boj proti medzinárodnému terorizmu s dodržiavaním základných práv v súlade s už citovaným rozsudkom Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia.

71 Na tento účel napadnuté nariadenie zavádza postup zaraďovania do zoznamu, ktorého predmetom je zabezpečiť dodržiavanie základných práv na obhajobu, a najmä práva byť vypočutý. Spolu so spoločnou pozíciou 2002/402 nariadenie č. 881/2002 a napadnuté nariadenie zavádzajú systém interakcie medzi sankčným výborom a Úniou.

72 Z uvedeného vyplýva, že napadnuté nariadenie sa vzhľadom na svoje ciele, ako aj obsah viaže k rozhodnutiu, ktoré prijala Únia v rámci SZBP.

73 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Parlament, zahrnutie článku 308 ES do právneho základu nariadenia č. 881/2002 nemôže vyvrátiť tento záver. Je síce pravda, že jediným základom aktu v oblasti SZBP by nemohol byť iba článok 308 ES, nič to však nemení na skutočnosti, že tento článok, ako sa konštatovalo v bode 53 tohto rozsudku, by mohol dopĺňať právny základ aktu prijatého na základe článkov 60 ES a 301 ES na účely pokrytia prijatia reštriktívnych opatrení, ktoré sú určené fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom, ktoré nemajú nijaký vzťah s vládncim režimom tretej krajiny. Taký doplnujúci právny základ však už nie je potrebný, odkedy článok 215 ods. 2 ZFEÚ výslovne stanovuje možnosť, aby na jeho základe boli prijaté opatrenia, ktoré majú takých adresátov.

74 Navyše sa nezdá, že by tvrdenie Parlamentu, podľa ktorého nemožno rozlišovať medzi bojom proti „vnútornému“ terorizmu na jednej strane a bojom proti „vonkajšiemu“ terorizmu na druhej strane, mohlo spochybniť voľbu článku 215 ods. 2 ZFEÚ ako právneho základu napadnutého nariadenia.

- 75 Článok 215 ods. 2 ZFEÚ totiž poskytuje, ako vyplýva z bodu 65 tohto rozsudku, náležitý právny základ na účely prijatia – v nadväznosti na rozhodnutie prijaté v rámci SZBP – reštriktívnych opatrení prijatých s cieľom uplatniť túto politiku voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom zapojeným do teroristických činov.
- 76 V prejednávanej veci treba zdôrazniť, že napadnuté nariadenie mení a dopĺňa nariadenie č. 881/2002, ktoré, ako bolo konštatované v bode 67 tohto rozsudku, predstavuje jeden z nástrojov, prostredníctvom ktorého Únia vykonala postup, o ktorom sa rozhodlo v rámci Bezpečnostnej rady a ktorého cieľom je zachovanie medzinárodného mieru a medzinárodnej bezpečnosti. Okrem toho, ako sa pripomína v bode 72 tohto rozsudku, napadnuté nariadenie sa vzhľadom na svoje ciele, ako aj obsah viaže k rozhodnutiu, ktoré prijala Únia v rámci SZBP.
- 77 Navyše, hoci Parlament v rámci druhého žalobného dôvodu spochybňuje skutočnosť, že spoločná pozícia 2002/402 by mohla zodpovedať rozhodnutiu v oblasti SZBP v zmysle článku 215 ods. 2 ZFEÚ, nevyvrátil skutočnosť, že platným základom tejto spoločnej pozície, ktorá umožnila prijatie nariadenia č. 881/2002 v súlade s článkami 60 ES a 301 ES, mohla byť hlava V Zmluvy o EÚ v znení pred Lisabonskou zmluvou, teda hlava uvedenej Zmluvy, ktorá upravuje SZBP.
- 78 Vzhľadom na tieto skutočnosti stačí konštatovať, že článok 215 ods. 2 ZFEÚ predstavuje náležitý právny základ opatrení, akými sú opatrenia v prejednávanej veci, určených subjektom zapojeným do teroristických činov, ktoré vzhľadom na ich aktivity na svetovej úrovni a medzinárodný rozmer hrozby, ktorú predstavujú, podstatne ovplyvňujú vonkajšiu činnosť Únie.

– O vplyve voľby medzi článkom 75 ZFEÚ a článkom 215 ZFEÚ na výsady Parlamentu

- 79 Je síce pravda, že voľba medzi článkom 75 ZFEÚ a článkom 215 ZFEÚ ako právnym základom napadnutého nariadenia má vplyv na výsady Parlamentu v rozsahu, v akom prvý článok stanovuje použitie riadneho legislatívneho postupu, zatiaľ čo na základe druhého je Parlament iba informovaný, ale táto okolnosť nemôže byť rozhodujúca, pokiaľ ide o voľbu právneho základu.
- 80 Ako totiž zdôrazňuje Rada, voľbu právneho základu aktu nedefinujú postupy, ale naopak, právny základ aktu určuje postupy, ktoré treba dodržať na účely jeho prijatia.
- 81 Je nesporné, že účasť Parlamentu na legislatívnom procese je odrazom základnej demokratickej zásady na úrovni Únie, podľa ktorej sa ľudia zúčastňujú na výkone moci prostredníctvom reprezentatívneho zhromaždenia (pozri v tomto zmysle rozsudky z 29. októbra 1980, Roquette Frères/Rada, 138/79, Zb. s. 3333, bod 33, a Oxid titaničitý, už citovaný, bod 20).
- 82 Rozdiel medzi článkami 75 ZFEÚ a 215 ZFEÚ, pokiaľ ide o účasť Parlamentu, je však výsledkom voľby autorov Lisabonskej zmluvy zveriť Parlamentu obmedzenejšiu úlohu vo vzťahu k činnosti Únie v rámci SZBP.
- 83 Pokiaľ ide o tvrdenie Parlamentu, že by bolo v rozpore s právom Únie, ak by sa mohli prijať opatrenia, ktoré majú priamy vplyv na základné práva fyzických osôb a skupín, na základe postupu vylučujúceho účasť Parlamentu, treba uviesť, že povinnosť dodržiavať základné práva Európskej únie sa v súlade s článkom 51 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie vzťahuje na všetky inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie. Okrem toho tak podľa článku 75 ZFEÚ, ako aj podľa článku 215 ods. 3 ZFEÚ obsahujú právne akty uvedené v týchto článkoch potrebné ustanovenia o právnych zárukách.
- 84 Z tohto dôvodu taký akt, akým je napadnuté nariadenie, ktorý obsahuje záruky v súvislosti s dodržiavaním základných práv osôb nachádzajúcich sa v zozname, môže byť prijatý na základe článku 215 ods. 2 ZFEÚ. Opačné tvrdenie, podľa ktorého taký akt môže byť prijatý len na základe článku 75 ZFEÚ, by znamenalo pozbavenie článku 215 ZFEÚ veľkej časti potrebného účinku, zatiaľ čo

povinnosť súladu so základnými právami musí byť dodržaná aj v prípade aktov Únie, ktorými sa vykonávajú rezolúcie Bezpečnostnej rady (pozri v tomto zmysle rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, už citovaný, body 285, 299 a 326).

- 85 Za týchto podmienok a vzhľadom na všetky uvedené úvahy treba dospieť k záveru, že napadnuté nariadenie sa správne zakladá na článku 215 ods. 2 ZFEÚ.
- 86 Preto musí byť prvý žalobný dôvod zamietnutý ako nedôvodný.

O druhom žalobnom dôvode, založenom na nedodržaní podmienok týkajúcich sa uplatnenia článku 215 ZFEÚ

- 87 Keďže platným základom napadnutého nariadenia mohol byť článok 215 ZFEÚ, treba posúdiť tvrdenia, ktoré uviedol Parlament v rámci druhej žalobného dôvodu, založené na nedodržaní podmienok týkajúcich sa uplatnenia tohto článku.

Argumentácia účastníkov konania

- 88 Druhý žalobný dôvod sa delí na dve časti. Prvá časť sa týka nedodržania podmienky v súvislosti so spoločným návrhom vysokého predstaviteľa a Komisie a druhá časť údajnej neexistencie rozhodnutia v oblasti SZBP prijatého pred napadnutým nariadením.

– O neexistencii návrhu v súlade so Zmluvami

- 89 Podľa Parlamentu pri prijímaní napadnutého nariadenia 22. decembra 2009 neexistovala Komisia, ktorá by mohla legitímne predložiť spoločný návrh s vysokým predstaviteľom, pretože mandát Komisie vymenovanej 22. novembra 2004 uplynul 31. októbra 2009 a nová Komisia sa ujala svojej funkcie až 10. februára 2010. Hoci v záujme continuity práce tejto inštitúcie bolo prijateľné, aby Komisia vymenovaná 22. novembra 2004 pokračovala v plnení niektorých úloh, jej právomoc sa obmedzila na vybavovanie bežných záležitostí. Nebola oprávnená prijať zásadnú politickú iniciatívu meniacu právny základ aktu takým spôsobom, ktorý ho zbavil legislatívnej povahy a v tejto súvislosti zbavil Parlament a národné parlamenty akéhokoľvek vplyvu.
- 90 Parlament sa domnieva, že nemožno tvrdiť, že návrh predložený Komisiou a vysokým predstaviteľom predstavuje iba pokračovanie návrhu predloženého Komisiou konajúcou samostatne 22. apríla 2009. Okrem toho spôsob predloženia návrhu nebol v súlade s úlohou a funkciami vysokého predstaviteľa, tak ako ich stanovuje Lisabonská zmluva. Nie je prípustné, aby spoločný návrh požadovaný na základe článku 215 ods. 2 ZFEÚ mohlo nahradiť jednoduché schválenie už existujúceho návrhu Komisie, ktorý Komisia prijala pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, vysokým predstaviteľom. Okrem toho vysoký predstaviteľ je ako osoba zodpovedná za SZBP povinný predložený spoločný návrh primerane odôvodniť.
- 91 Rada tvrdí, že keď mandát Komisie vymenovanej v novembri 2004 31. októbra 2009 uplynul, Komisia zotrvala vo funkcii do vymenovania novej Komisie na účely zaistenia potrebnej continuity práce inštitúcie, tak ako to stanovuje odôvodnenie 1 rozhodnutia Európskej rady 2010/80/EÚ z 9. februára 2010, ktorým sa vymenúva Európska komisia (Ú. v. EÚ L 38, s. 7). Parlament počas prechodného obdobia od 1. novembra 2009 do 10. februára 2010 s Komisiou naďalej zaobchádzal tak, akoby stále legitímne existovala.

- 92 Rada zdôrazňuje, že napadnuté nariadenie bolo prijaté na základe návrhu Komisie z 22. apríla 2009 schváleného vysokým predstaviteľom 14. decembra 2009. Tento návrh zostal platný po uplynutí mandátu Komisie 31. októbra 2009. Nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy malo za následok jedine zmenu postupu, ktorým sa riadilo prijatie napadnutého nariadenia.
- 93 Rada pripomína, že Komisia predložila Parlamentu a Rade 2. decembra 2009 oznámenie [KOM(2009) 665 v konečnom znení] o dôsledkoch nadobudnutia platnosti Lisabonskej zmluvy na prebiehajúce medziinštitucionálne rozhodovacie procesy, ktoré obsahovalo orientačný zoznam prejednávanych návrhov, ktoré predložila pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, a ktoré pre každý z týchto návrhov uvádzalo dôsledky spojené s týmto nadobudnutím platnosti. Návrh, ktorý predložila Komisia Parlamentu 22. apríla 2009, bol uvedený v tomto zozname spolu s poznámkou, ktorá upozorňovala, že jeho právny základ sa mení z pôvodných článkov 60 ES, 301 ES a 308 ES na článok 215 ZFEÚ.
- 94 Ak by sa aj pripustilo, že situácia, v akej sa nachádzala Komisia, je analogická situácii stanovenej v článku 246 šiestom odseku ZFEÚ, ktorý sa týka vzdania sa funkcie všetkých členov Komisie, judikatúra súdov Únie neumožňuje vyvodiť záver, že Komisia prekročila rámec vybavovania bežných záležitostí. Súd prvého stupňa v bode 96 svojho rozsudku zo 6. marca 2003, *Westdeutsche Landesbank Girozentrale a Land Nordrhein-Westfalen/Komisia* (T-228/99 a T-233/99, Zb. s. II-435), rozhodol, že rozhodnutie týkajúce sa štátnej pomoci prijaté Komisiou po kolektívnom odstúpení jej členov v marci 1999 nepredstavovalo novú politickú iniciatívu, ktorá by tak prekračovala právomoci Komisie obmedzené na riadenie bežných záležitostí. Ak tento záver platil pre nové rozhodnutie prijaté Komisiou počas rozhodného obdobia, musí sa *a fortiori* uplatniť za okolností, keď sa má prejednať už existujúci návrh. Okrem toho zostáva otázkou, či bolo obmedzenie na vybavovanie bežných záležitostí stanovené v článku 201 druhom odseku ES uplatniteľné, keďže Parlament nepodal návrh na vyslovenie nedôvery Komisii za jej činnosť.
- 95 Podľa Rady bol spoločný návrh vysokého predstaviteľa a Komisie riadne predložený. Vysoký predstaviteľ 14. decembra 2009 schválil návrh Komisie z 22. apríla 2009. Nebolo nutné ani možné, aby predložil samostatné odôvodnenie. Takisto nebolo možné, aby jednostranne urobil dodatky k odôvodneniu uvedenému v jednotlivých odôvodneniach tohto návrhu.
- O neexistencii rozhodnutia v oblasti SZBP
- 96 Podľa Parlamentu napadnuté nariadenie neobsahuje nijaký odkaz na rozhodnutie prijaté v súlade s kapitolou 2 hlavou V Zmluvy o EÚ, hoci článok 215 ZFEÚ to stanovuje. Preambula tohto nariadenia odkazuje na spoločnú pozíciu 2002/402, ale táto pozícia nepredstavuje rozhodnutie v zmysle uvedeného ustanovenia. Spoločnú pozíciu prijatú pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy nemožno stotožňovať s takým rozhodnutím.
- 97 Tvrdenia Rady, ktoré sa týkajú zachovania právnych účinkov tejto spoločnej pozície v súlade s protokolom (č. 36) o prechodných ustanoveniach, ktorý tvorí prílohu k Zmluve o FEÚ, Zmluve o EÚ a Zmluve o ESAE, a v súlade s tým, čo táto inštitúcia nazýva „zásada kontinuity aktov“, nie sú relevantné. V tomto protokole neexistuje nijaká náležitosť ani právna zásada Únie, ktorá by stanovovala, že spoločná pozícia môže nahradiť rozhodnutie prijaté v súlade s kapitolou 2 hlavou V Zmluvy o EÚ. Rada tiež nezohľadňuje skutočnosť, že takéto rozhodnutie samo osebe môže byť predmetom súdneho preskúmania na návrh procesne spôsobilého účastníka konania a že Súdny dvor môže dokonca Rade zakázať prijať opatrenia na základe článku 215 ZFEÚ.
- 98 Rada zdôrazňuje, že nariadenie č. 881/2002, ktorému predchádzala spoločná pozícia 2002/402, definuje osobitné ustanovenia a postupy vyžadované na to, aby sa zaistilo vykonanie zmrazenia finančných prostriedkov. Hoci sa rozhodlo o zmene tohto nariadenia v nadväznosti na už citovaný rozsudok *Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia* tým, že sa doň doplnili ustanovenia týkajúce sa

procesných záruk, nebolo potrebné meniť spoločnú pozíciu 2002/402 ani prijať na tento účel nové rozhodnutie v rámci SZBP. Ak totiž určitý akt v oblasti SZBP, ktorý vyžaduje prijatie reštriktívnych opatrení, už existuje, pričom tento akt nebol zrušený, vyhlásený za neplatný alebo zmenený a doplnený, nemožno vyžadovať, aby sa prijalo nové rozhodnutie v oblasti SZBP v súlade s kapitolou 2 hlavou V Zmluvy o EÚ. Takýto prístup by popieral zásadu kontinuity aktov ustanovenú v článku 9 protokolu (č. 36).

- 99 Rada tiež tvrdí, že každej zmene existujúceho nariadenia nemusí nevyhnutne predchádzať prijatie nového rozhodnutia v oblasti SZBP len preto, že osoby a subjekty zapísané v zozname môžu v súčasnosti podať žalobu o neplatnosť proti rozhodnutiam prijatým v rámci SZBP stanovujúcim reštriktívne opatrenia proti nim samotným.

Posúdenie Súdny dvorom

- 100 V prvom rade, pokiaľ ide o údajnú neexistenciu návrhu v súlade so Zmluvami, je pravda, že mandát Komisie sa skončil 31. októbra 2009 a Komisia zostala vo funkcii až do 10. februára 2010, kým sa neskončil proces vymenovania novej Komisie v súlade s ustanoveniami Lisabonskej zmluvy. Napadnuté nariadenie však bolo prijaté v období medzi týmito dvoma dátumami, konkrétne 22. decembra 2009.
- 101 Aj za predpokladu, že právomoci Komisie boli po uplynutí jej mandátu 31. októbra 2009 obmedzené na vybavovanie bežných záležitostí, táto inštitúcia mohla pristúpiť k formálnej zmene svojho návrhu nariadenia z 22. apríla 2009, pokiaľ ide o jeho právny základ.
- 102 Ako zdôrazňuje Komisia, taký postup bol nevyhnutný na to, aby umožnil normotvorcovi Únie pokračovať v prebiehajúcich postupoch po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy.
- 103 V tejto súvislosti treba uviesť, že pokiaľ ide o legislatívne návrhy Komisie, pri ktorých vzhľadom na povahu a dosah týchto aktov nebolo možné jednoducho nahradiť pôvodný právny základ novým právnym základom, uvedené návrhy boli na základe oznámenia z 2. decembra 2009, uvedeného v bode 93 tohto rozsudku, vzaté späť a museli byť nahradené novými návrhmi.
- 104 Pokiaľ ide o tvrdenie Parlamentu týkajúce sa potreby spoločného návrhu vysokého predstaviteľa a Komisie, treba konštatovať, že vysoký predstaviteľ 14. decembra 2009 oficiálne odsúhlasil návrh nariadenia Komisie z 22. apríla 2009.
- 105 Článok 215 ZFEÚ však vyžaduje iba existenciu spoločného návrhu Komisie a vysokého predstaviteľa bez toho, aby vysoký predstaviteľ predložil samostatné odôvodnenie alebo doplnil odôvodnenie návrhu Komisie.
- 106 V druhom rade, pokiaľ ide o neexistenciu rozhodnutia v oblasti SZBP, treba preskúmať otázku, či vzhľadom na nadobudnutie platnosti Lisabonskej zmluvy mohlo byť napadnuté nariadenie prijaté na základe spoločnej pozície 2002/402, ktorá slúžila ako základ nariadenia č. 881/2002.
- 107 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v súlade s článkom 9 protokolu (č. 36) sú právne účinky aktov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie prijatých na základe Zmluvy o EÚ pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy zachované tak dlho, pokiaľ sa tieto akty uplatňovaním Zmlúv nezrušia, nevyhlásia sa za neplatné alebo sa nezmenia a nedoplnia.
- 108 Právne účinky spoločnej pozície 2002/402 teda boli po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy zachované tak dlho, pokiaľ táto spoločná pozícia nebola zrušená, vyhlásená za neplatnú alebo zmenená a doplnená.

- 109 Ako uviedol generálny advokát v bode 102 návrhov, okolnosť, že Zmluva o EÚ už neupravuje prijatie spoločných pozícií, ale rozhodnutí v oblasti SZBP, nemá za následok, že spoločné pozície prijaté pred nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sa stávajú ničotné, pretože inak by sa článku 9 protokolu (č. 36) vo veľkej miere odňal potrebný účinok.
- 110 Za týchto podmienok, hoci právny kontext týchto dvoch kategórií právnych aktov nie je totožný, spoločné pozície, ktoré neboli zrušené, vyhlásené za neplatné alebo zmenené a doplnené po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy, sa môžu považovať za akty, ktoré na účely vykonania článku 215 ZFEÚ zodpovedajú rozhodnutiam prijatým v súlade s kapitolou 2 hlavou V Zmluvy o EÚ, na ktoré uvedený článok odkazuje.
- 111 Preto musí byť druhý žalobný dôvod zamietnutý ako nedôvodný.
- 112 Keďže žiadny zo žalobných dôvodov, ktoré uviedol Parlament na podporu svojej žaloby, nie je dôvodný, je opodstatnené žalobu zamietnuť.

O trovách

- 113 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Rada navrhla zaviazat Parlament na náhradu trov konania a Parlament nemal úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat ho na náhradu trov konania. V súlade s odsekom 4 prvým pododsekom toho istého článku vedľajší účastníci konania znášajú vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Žaloba sa zmieta.**
- 2. Európsky parlament je povinný nahradiť trovy konania.**
- 3. Česká republika, Francúzska republika, Švédske kráľovstvo a Európska komisia znášajú vlastné trovy konania.**

Podpisy