



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 19. julija 2012*

„Skupna zunanja in varnostna politika — Uredba (ES) št. 881/2002 — Uredba (EU) št. 1286/2009 — Omejevalni ukrepi za osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani — Zamrznitev sredstev in gospodarskih virov — Izbira pravne podlage — Člena 75 PDEU in 215 PDEU — Začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe — Prehodne določbe — Skupna stališča in sklepi SZVP — Skupni predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter Komisije“

V zadevi C-130/10,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 9. marca 2010,

Evropski parlament, ki sta ga sprva zastopala E. Perillo in K. Bradley, nato A. Auersperger Matić in U. Rösslein, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourg, u

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata M. Bishop in R. Szostak, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopajo M. Smolek, E. Ruffer in K. Najmanová, zastopniki,

Francoske republike, ki jo zastopata G. de Bergues in A. Adam, zastopnika,

Kraljevine Švedske, ki jo zastopata A. Falk in C. Meyer-Seitz, zastopnici,

Evropske komisije, ki jo zastopata S. Boelaert in M. Konstantinidis, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senata, A. Prechal, predsednica senata, A. Rosas (poročevalec), sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann, E. Juhász, sodnika, M. Berger, sodnica, E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodnika,

* Jezik postopka: angleščina.

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. decembra 2011,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 31. januarja 2012

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropski parlament s tožbo Sodišču predlaga, naj razglasi ničnost Uredbe Sveta (EU) št. 1286/2009 z dne 22. decembra 2009 o spremembah Uredbe (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani (UL L 346, str. 42, v nadaljevanju: izpodbijana uredba).

Pravni okvir

- 2 Varnostni svet Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) je 16. januarja 2002 sprejel Resolucijo 1390 (2002), ki določa ukrepe, ki jih morajo vse države sprejeti glede Osame bin Ladna, članov organizacije Al-Kaida in talibanov ter drugih oseb, skupin, podjetij in subjektov, povezanih z njimi. Ta resolucija v odstavkih 1 in 2 predvsem določa ohranitev ukrepov zamrznitve sredstev, ki so bili naloženi z odstavkom 4(b) Resolucije Varnostnega sveta 1267 (1999) in odstavkom 8(c) Resolucije Varnostnega sveta 1333 (2000). Varnostni svet je moral v skladu z odstavkom 3 Resolucije 1390 (2002) te ukrepe preizkusiti dvanajst mesecev po njihovem sprejetju, ob koncu tega obdobja pa naj bi se odločil za njihovo ohranitev ali izboljšanje.
- 3 Ker je bilo ukrepanje Evropske skupnosti nujno za izvajanje te resolucije, je Svet Evropske unije 27. maja 2002 na podlagi člena 15 EU sprejel Skupno stališče 2002/402/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Osami bin Ladnu, članom organizacije Al-Kaida in talibanom ter drugim osebam, skupinam, podjetjem in subjektom v zvezi z njimi, ki razveljavlja skupna stališča 96/746/SZVP, 1999/727/SZVP, 2001/154/SZVP in 2001/771/SZVP (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 292). Člen 3 Skupnega stališča 2002/402 določa med drugim nadaljnjo zamrznitev sredstev in drugega finančnega premoženja ali gospodarskih virov oseb, skupin, podjetij in subjektov s seznama, sestavljenega v skladu z resolucijama 1267 (1999) in 1333 (2000).
- 4 Prav tako je bila istega dne na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES sprejeta Uredba Sveta (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostitvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 294). Priloga I k tej uredbi vsebuje seznam oseb, subjektov in skupin, katerih sredstva se zamrznejo v skladu s členom 2 navedene uredbe (v nadaljevanju: seznam).
- 5 Svet je izpodbijano uredbo sprejel 22. decembra 2009. Ta uredba temelji na členu 215(2) PDEU, sklicuje pa se na skupni predlog visoke predstavnice Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju: visoka predstavnica) ter Evropske komisije. Na podlagi sodbe z dne 3. septembra 2008 v združenih zadevah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji (C-402/05 P in C-415/05 P, ZOdl., str. I-6351) spreminja Uredbo št. 881/2002, tako da uvaja postopek uvrstitve na seznam, s katerim je zagotovljeno spoštovanje temeljne pravice do obrambe in zlasti pravice do izjave. Revidirani postopek določa, da morajo biti oseba, subjekt, organ ali skupina, ki so

uvrščeni na seznam, obveščeni o razlogih za uvrstitev v skladu z navodili odbora Varnostnega sveta, ustanovljenega z Resolucijo 1267 (1999) (v nadaljevanju: Odbor za sankcije), da lahko izrazijo svoje mnenje o navedenih razlogih.

Predlogi strank

- 6 Parlament Sodišču predlaga, naj:
 - izpodbijano uredbo razglasi za nično;
 - ohrani učinke izpodbijane uredbe do sprejetja nove uredbe in
 - Svetu naloži plačilo stroškov.
- 7 Svet Sodišču predlaga, naj:
 - tožbo zavrne kot neutemeljeno in
 - Parlamentu naloži plačilo stroškov.

Postopek pred Sodiščem

- 8 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 10. avgusta 2010 dovolil intervencijo Češke republike, Kraljevine Danske, Francoske republike, Kraljevine Švedske in Komisije v podporo predlogom Sveta.
- 9 Kraljevina Danska je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 2. decembra 2010 izločena kot intervenientka, ker je predlagala umik svoje intervencije.

Tožba

- 10 Parlament v utemeljitev ničnostne tožbe navaja dva tožbena razloga. S prvim tožbenim razlogom trdi, da izpodbijana uredba napačno temelji na členu 215 PDEU, medtem ko naj bi bila ustrezna pravna podlaga člen 75 PDEU. Z drugim tožbenim razlogom, navedenim podredno, trdi, da pogoji za uporabo člena 215 PDEU niso bili izpolnjeni.

Prvi tožbeni razlog: napačna izbira pravne podlage

Trditve strank

- 11 Parlament s prvim tožbenim razlogom trdi, da izpodbijana uredba ne more veljavno temeljiti na členu 215 PDEU. Ta tožbeni razlog je razdeljen na dva dela, od katerih se prvi nanaša na cilj in vsebino te uredbe, drugi pa na splošno sistematiko Pogodb.
 - Cilj in vsebina izpodbijane uredbe
- 12 Parlament opozarja, da mora izbira pravne podlage akta Evropske unije temeljiti na objektivnih dejstvih, ki jih je mogoče sodno preizkusiti ter med katerimi sta zlasti cilj in vsebina akta. Pravna podlaga izpodbijane uredbe naj bi bila glede na njena vsebino in cilj enaka pravni podlagi Uredbe št. 881/2002, ki je bila sprejeta na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES. Ker pa so bili ti členi po

začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 razveljavljeni oziroma se niso več uporabljali, naj bi bila ustrezna pravna podlaga člen 75 PDEU, ki se nanaša na preprečevanje terorizma in z njim povezanih dejavnosti.

- 13 Vsebinsko naj bi bila izpodbijana uredba večinoma omejena na preoblikovanje ali razjasnitev določb Uredbe št. 881/2002 ali lajšanje njihovega izvajanja, ne da bi kakor koli spreminjala naravo vsebine te uredbe. Edine vsebinske določbe, ki so dejansko nove, naj bi bile določbe v zvezi s postopkom uvrstitve na seznam. Izpodbijana uredba naj bi imela naravo „okvira upravnih ukrepov“ v smislu člena 75 PDEU, saj spreminja ali dopolnjuje zakonodajni okvir za sprejetje in izvajanje upravnih ukrepov za zamrznitev sredstev zadevnih oseb.
- 14 Cilj izpodbijane uredbe naj bi bil po zgledu Uredbe št. 881/2002 boj proti terorizmu in njegovemu financiranju, kar ustreza ciljem člena 75 PDEU. Ta ugotovitev naj bi bila potrjena s točko 169 zgoraj navedene sodbe Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, v kateri je navedeno, da je bistveni cilj in predmet izpodbijane uredbe boj proti mednarodnemu terorizmu, zlasti z odtegnitvijo finančnih sredstev, tako da se zamrznejo sredstva in gospodarski viri posameznikov ali subjektov, za katere se domneva, da so vključeni v dejavnosti, ki so povezane z mednarodnim terorizmom. Poleg tega naj bi Sodišče v točki 199 navedene sodbe ugotovilo, da je stališče Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti, da se navedena uredba nanaša na enega od ciljev iz Pogodbe EU v različici pred Lizbonsko pogodbo s področja zunanjih odnosov, ki vključujejo skupno zunanjo in varnostno politiko (v nadaljevanju: SZVP), v nasprotju s samim besedilom člena 308 ES.
- 15 Ker naj se Uredba št. 881/2002 ne bi nanašala na izpolnitev ciljev SZVP, naj bi bilo težko razumeti, kako bi bila ta izpolnitev mogoča z izpodbijano uredbo, ki je bila sprejeta za njeno izvajanje. Parlament poudarja, da lahko Svet uporabi člen 215 PDEU samo za ukrepe, s katerimi se uresničujejo cilji SZVP, in natančneje, kadar je to predvideno s sklepom, namenjenim doseganju ciljev te politike.
- 16 Parlament trdi, da se stališče Sveta ne ujema z dejstvi ali stvarnostjo, ker temelji na razlikovanju med mednarodnim ali „zunanjim“ terorizmom na eni strani in „notranjim“ terorizmom na drugi. Boj proti terorizmu naj bi bil lahko učinkovit samo, če je mednaroden. V teh okoliščinah naj bi bilo mogoče razlikovati samo med nacionalnimi ukrepi proti terorizmu in mednarodnimi ukrepi proti temu pojavu. Vedno naj ne bi bilo mogoče z gotovostjo ugotoviti, ali teroristične in z njimi povezane dejavnosti v Uniji pomenijo grožnjo v Uniji ali zunaj nje.
- 17 Svet pa trdi, da izpodbijana uredba glede na cilje in vsebino spada na področje uporabe določb Pogodb o zunanjem delovanju Unije, natančneje na področje SZVP. Ustrezna pravna podlaga tega ukrepa naj bi bil člen 215 PDEU.
- 18 Cilj navedene uredbe naj bi bil tako kot cilj Uredbe št. 881/2002 boj proti mednarodnemu terorizmu in njegovemu financiranju, da se ohranita mednarodna mir in varnost. Svet v zvezi s tem opozarja na besedilo Resolucije 1390 (2002) in izpodbijane uredbe ter na zgoraj navedeno sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji.
- 19 Vsebina izpodbijane uredbe naj bi bila skladna s tem ciljem. Člena 7a in 7c, ki sta bila s to uredbo vstavljena v Uredbo št. 881/2002, naj bi potrjevala, da se s tema uredbama neposredno izvajajo sklepi o uvrstitvi na seznam, ki jih sprejme Odbor za sankcije, in vzpostavlja sistem interakcije med tem odborom, Unijo ter osebami in subjekti, uvrščenimi na ta seznam.
- 20 Uredba št. 881/2002 in izpodbijana uredba naj nikakor ne bi spadali v okvir določb o oblikovanju območja svobode, varnosti in pravice v Uniji. Urejali naj bi vprašanja, ki niso povezana niti s kontrolami na mejah, niti z notranjo varnostjo, niti s priznavanjem sodnih odločb ali odločb v zunajsodnih zadevah.

- 21 Svet trdi, da Pogodbe v različici pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe niso določale posebne pravne podlage za sprejetje ukrepov zamrznitve sredstev teroristov, ki ogrožajo javno varnost v državah članicah, to je „notranjih“ teroristov. Edine pravne podlage za sprejetje takih omejevalnih ukrepov naj bi bili členi 60 ES, 301 ES in 308 ES, ki naj bi se uporabljali samo za ukrepe, ki se nanašajo na „zunanje“ teroriste v okviru zunanjega delovanja Unije.
- 22 Iz strukture in besedila Pogodb, kakor so bile spremenjene z Lizbonsko pogodbo, naj bi izhajalo, da je treba pri določitvi pravne podlage omejevalnega ukrepa upoštevati kraj domnevne grožnje in politične cilje osebe ali skupine, uvrščene na seznam. Člen 75 PDEU naj bi bil že zdaj pravna podlaga za sprejetje ukrepov zamrznitve sredstev „notranjih“ teroristov, kot so osebe in skupine, katerih ime je na seznamu, priloženem Skupnemu stališču Sveta z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (2001/931/SZVP) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 217), označeno z zvezdico. Če pa se grožnja nanaša predvsem na eno ali več tretjih držav ali mednarodno skupnost na splošno, naj bi bila ustrezna pravna podlaga člen 215 PDEU. Za Unijo bi bilo nedopustno, če bi na podlagi določb naslova V tretjega dela Pogodbe DEU, ki urejajo območje svobode, varnosti in pravice, zamrznila premoženje in tako prispevala k varnosti tretje države, ne bi pa skušala zagotavljati notranje varnosti.
- 23 Svet poleg tega trdi, pri čemer ga v bistvenem podpira Kraljevina Švedska, da Parlament s to trditvijo ne upošteva primerov, v katerih bi si Unija v okviru boja proti terorizmu prizadevala za sprejetje ali naložitev omejevalnih ukrepov, ki niso zamrznitev premoženja, proti osebam ali subjektom, povezanim z „zunanjim“ terorizmom, na primer ukrepa prepovedi potovanja.
- 24 Kraljevina Švedska pojasnjuje, da stališče Parlamenta pripelje do tega, da bi se sankcije, sprejete v okviru Združenih narodov proti teroristom, izvajale na različnih pravnih podlagah za različne ukrepe v okviru enega in istega sistema sankcij. To naj zagotovo ne bi mogel biti namen zakonodajalca Unije, zlasti ker naj bi tak sistem vključeval uporabo različnih postopkov odločanja na področju SZVP in na področju notranje politike Unije.
- 25 Komisija pojasnjuje, da se pri predlogu akta o spremembah opira na eno ali več določb, ki so bile podlaga za sprejetje prvotnega akta. Tako naj bi bili v predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe št. 881/2002, ki ga je Komisija predložila 22. aprila 2009 (COM(2009) 187 final), členi 60 ES, 301 ES in 308 ES navedeni kot pravne podlage. Ker je ta predlog 1. decembra 2009 še čakal na sprejetje v Svetu, naj bi Komisija morala v zvezi z njim preučiti povsem pravne in tehnične posledice začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe. Ugotovila naj bi, pri tem pa jo je podprla tudi visoka predstavnica, da člen 215(2) PDEU zajema vse zadevne vidike členov 60 ES, 301 ES in 308 ES. Tak pristop naj bi bil v skladu s tem, kar je Sodišče ugotovilo v zgoraj navedeni sodbi Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji.
- 26 V zvezi s posledicami navedene sodbe za vprašanje pravne podlage Komisija izpodbija trditev Parlamenta, da akt, ki temelji na členu 308 ES, ne more uresničevati cilja SZVP. Sodišče naj v tej sodbi ne bi nasprotovalo temu, da sta člena 60 ES in 301 ES pravni podlagi za sprejetje ukrepov Skupnosti, namenjenih izpolnitvi cilja SZVP. V zvezi z Uredbo št. 881/2002 naj bi opredelilo še en temeljni cilj Skupnosti, povezan z delovanjem skupnega trga, da bi upravičilo vključitev člena 308 ES kot tretje pravne podlage. Poleg tega naj bi potrdilo, da se je v Pogodbi ES zahtevalo sklicevanje na to določbo, da se lahko naložijo omejevalni ukrepi proti fizičnim ali pravnim osebam, ki niso povezane z vladajočim režimom v tretji državi.
- 27 Komisija meni, da členov 215 PDEU in 75 PDEU ni mogoče uporabiti skupaj kot pravnih podlag izpodbijane uredbe. Akt naj ne bi mogel hkrati temeljiti na dveh členih, ker določata različne pogoje glede postopka in odločanja, vključno z uporabo Protokola (št. 21) o stališču Združenega kraljestva in Irske glede območja svobode, varnosti in pravice, priloženega Pogodbi EU in Pogodbi DEU, ter Protokola (št. 22) o stališču Danske, priloženega tema pogodbama. Poudarja, da je ena od ključnih razlik med členoma 215 PDEU in 75 PDEU nujnost povezave s sklepi s področja SZVP, ki so bili

sprejeti v interesu mednarodnih miru in varnosti, ne glede na natančen zemljepisni kraj in obseg zadevne teroristične grožnje. Če je treba omejevalne ukrepe v zvezi s terorizmom sprejeti v skladu s Pogodbo DEU na podlagi sklepa s področja SZVP, sprejetega po resoluciji Varnostnega sveta, naj bi bil člen 215 PDEU edina mogoča pravna podlaga.

– Splošna sistematika Pogodb

- 28 Po mnenju Parlamenta se lahko pri razlagi določb Pogodb upoštevata splošna sistematika in duh teh pogodb. V obravnavanem primeru naj bi omenjena upravičevala izbiro člena 75 PDEU kot pravne podlage izpodbijane uredbe.
- 29 Prvič, izpodbijana uredba naj bi se navezovala na varstvo oseb in skupin. Uniji pa naj bi bilo od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe dovoljeno sprejemati ukrepe v zvezi s temeljnimi pravicami samo v okviru rednega zakonodajnega postopka ali z odobritvijo Parlamenta. Člen 215(2) PDEU naj bi se uporabljal samo za ukrepe, ki vprašanj s področja temeljnih pravic ne odpirajo v enaki meri.
- 30 Drugič, na podlagi člena 75 PDEU naj bi bilo Uniji dovoljeno sprejemati ukrepe v zvezi s pretokom kapitala in plačil, s čimer naj bi se priznavalo, da taki ukrepi lahko vplivajo na nemoteno delovanje notranjega trga kapitala in opravljanje storitev. Sodišče naj bi v točki 229 zgoraj navedene sodbe Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji priznalo, da gospodarski omejevalni ukrepi izkazujejo vez z delovanjem skupnega trga. Poleg tega naj bi bilo v sami Uredbi št. 881/2002 v uvodni izjavi 4 sklicevanje na nujnost preprečevanja zlasti izkrivljanja konkurence.
- 31 Tretjič, izpodbijana uredba naj bi bila povezana z oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice. Prispevala naj bi k boju proti kaznivim dejanjem, predvsem terorizmu in njegovemu financiranju, kar naj bi bil eden od ciljev tega območja, kakor je razviden zlasti iz člena 3(2) PEU.
- 32 Nazadnje, Parlament navaja, da izpodbijana uredba in SZVP nista povezani. Na podlagi člena 24(1) PEU naj bi za SZVP veljala posebna pravila in postopki. Izvajanje teh pravil in postopkov zunaj njihovega področja uporabe naj bi bilo v nasprotju s cilji iz člena 1, drugi odstavek, PEU, nacionalnim parlamentom naj bi bila s tem onemogočena uporaba protokolov o njihovi vlogi ter uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, Parlamentu pa naj bi se odrekla pravica do rednega zakonodajnega postopka.
- 33 Parlament se v podporo svojemu stališču sklicuje tudi na točko 235 zgoraj navedene sodbe Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, v kateri je Sodišče ugotovilo, da je bila vključitev člena 308 ES v pravno podlago Uredbe št. 881/2002 upravičena, ker je Parlamentu omogočila udeležbo v postopku odločanja glede zadevnih ukrepov, ki se nanašajo posebej na posameznike, medtem ko v okviru členov 60 ES in 301 ES za to institucijo ni predvidena nobena vloga.
- 34 Parlament sklepa, da je v nasprotju s pravom Unije, če bi se lahko ukrepi, ki neposredno vplivajo na temeljne pravice posameznikov in skupin, na notranji trg in na boj proti kaznivim dejanjem, sprejemali po postopku brez sodelovanja Parlamenta, čeprav se za ukrepe na teh področjih uporablja redni zakonodajni postopek. V Lizbonski pogodbi naj bi se odražala želja držav članic po okrepitvi demokratičnosti Unije. Bila naj bi odgovor na nujno potrebo po določitvi parlamentarnega nadzora nad uvrščanjem na seznam. S priznanjem člena 215(2) PDEU kot ustrezne pravne podlage za ukrepe, kot je izpodbijana uredba, bi se členu 75 PDEU v praksi odvzel velik del polnega učinka. Parlament še pripominja, da je ta člen bolj specifična pravna podlaga kot člen 215 PDEU.
- 35 Svet pa trdi, da trditve, ki jih je Parlament navedel glede splošne sistematike Pogodb, niso upoštevna merila za določitev ustrezne pravne podlage izpodbijane uredbe.

- 36 Pristojnosti institucij naj bi bile določene s Pogodbami in naj bi se razlikovale glede na različna področja delovanja Unije. Trditev Parlamenta bi pomenila, da izbiro pravne podlage določajo postopki, in ne obratno. Dejstvo, da je vloga Parlamenta v postopku spremenljiva, naj bi bilo upoštevno samo v izjemnih okoliščinah. Tak naj bi bil primer ukrepa, ki ima hkrati več ciljev, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden od njih v primerjavi z drugimi postranski. V takem primeru naj bi se bilo mogoče opreti na različne ustrezne pravne podlage, če te niso nezdružljive. Pri ugotavljanju njihove združljivosti naj bi bilo treba presoditi, ali bi lahko kombinacija navedenih pravnih podlag posegla v pravice Parlamenta. Svet se v zvezi s tem med drugim sklicuje na sodbo z dne 6. novembra 2008 v zadevi Parlament proti Svetu (C-155/07, ZOdl., str. I-8103).
- 37 Svet poudarja, da mora izbira pravne podlage akta Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, zlasti na cilju in vsebini zadevnega akta. To načelo naj bi bilo potrjeno z zgoraj navedeno sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji. Čeprav je Sodišče v točki 235 navedene sodbe ugotovilo, da uporaba člena 308 ES Parlamentu omogoča sodelovanje v postopku odločanja, pa naj bi bila ta ugotovitev podana samo za dopolnitev glavne obrazložitve te sodbe, ki temelji na ciljnih Pogodbe ES.
- 38 Poleg tega naj bi bila trditev Parlamenta, da lahko Unija sprejme ukrepe v zvezi s spoštovanjem človekovih pravic samo z njegovo vključitvijo, v nasprotju s členom 215(3) PDEU, ki določa, da „akti iz tega člena vključujejo potrebne določbe o pravnih jamstvih“. Iz te določbe naj bi jasno izhajalo, da lahko akt, sprejet na podlagi navedenega člena, posega v temeljne pravice.
- 39 Svet prav tako trdi, da je cilj člena 215 PDEU omogočiti Svetu, da sprejme ukrepe, ki neposredno veljajo za gospodarske subjekte. Ta določba naj bi pripomogla k zagotovitvi nemotenega delovanja skupnega trga.
- 40 V zvezi s povezavo med izpodbijano uredbo in SZVP se Svet sklicuje na posebno grožnjo, ki jo pomeni Al-Kaida. Ta uredba naj bi bila okvir, v katerem Unija izpolnjuje obveznosti, ki jih ima na podlagi listine Združenih narodov. Pri določanju ustrezne pravne podlage naj ne bi bilo nerazumno upoštevati cilj resolucij, ki jih je sprejel Varnostni svet.
- 41 Nazadnje, Svet poudarja, da Lizbonska pogodba ni ogrozila razmejitve med SZVP in območjem svobode, varnosti in pravice. Nasprotno, pomembnost jasne razmejitve med obema področjema naj bi bila poudarjena v členu 40, drugi odstavek, PEU. Če bi Sodišče ugotovilo, da se izpodbijana uredba nanaša na cilj v okviru SZVP, bi bil člen 215(2) PDEU tako edina mogoča pravna podlaga za njeno sprejetje.

Presoja Sodišča

– Uvodne ugotovitve

- 42 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora izbira pravne podlage za pravni akt Unije temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, med katere spadata cilj in vsebina tega akta (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 43 Če se namreč pri preizkusu ukrepa izkaže, da ima ta dva cilja ali dva sestavna dela, pri čemer je eden od teh ciljev ali sestavnih delov glavni, drugi pa stranski, mora akt temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavni del (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točka 35 in navedena sodna praksa).

- 44 Sodišče je glede ukrepa, ki hkrati sledi več ciljem ali ima več sestavnih delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim le stranski, razsodilo, da mora tak ukrep, če je mogoče uporabiti različne pravne podlage Pogodb, izjemoma temeljiti na različnih ustreznih pravnih podlagah (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 45 Vendar je Sodišče zlasti v točkah od 17 do 21 sodbe z dne 11. junija 1991 v zadevi Komisija proti Svetu, imenovane „Titanov dioksid“ (C-300/89, Recueil, str. I-2867), razsodilo tudi, da je uporaba dvojne pravne podlage izključena, če so postopki, predvideni za eno ali drugo od teh podlag, nezdružljivi (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 46 Čeprav je Sodišče v okviru postopka sodelovanja v zgoraj navedeni sodbi Titanov dioksid ugotovilo neskladnost med tem postopkom, predvidenim z eno od dveh zadevnih pravnih podlag v navedeni sodbi, in soglasnim odločanjem zgolj po posvetovanju s Parlamentom, predvidenim z drugo od teh podlag, pa je v nadaljnji sodni praksi izbralo podoben pristop v okviru t. i. postopka „soodločanja“ iz člena 251 ES (glej v tem smislu sodbo z dne 10. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-178/03, ZOdl., str. I-107, točki 58 in 59, ter zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točke od 76 do 79). Tak pristop je po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe ostal veljaven v okviru rednega zakonodajnega postopka.
- 47 Čeprav v obravnavanem primeru člen 75 PDEU določa uporabo rednega zakonodajnega postopka, ki vključuje glasovanje s kvalificirano večino v Svetu in polno sodelovanje Parlamenta v postopku, pa člen 215(2) PDEU vključuje le obvestitev Parlamenta. Poleg tega se za uporabo člena 215(2) PDEU v nasprotju z uporabo člena 75 PDEU zahteva predhoden obstoj sklepa s področja SZVP, torej sklepa, sprejetega v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU, ki predvideva sprejetje omejevalnih ukrepov, kakršni so tisti iz člena 215(2) PDEU. Sprejetje take odločbe na splošno pomeni, da Svet soglasno odloča sam.
- 48 Zaradi takih razlik sta navedena postopka nezdružljiva.
- 49 Iz navedenega je razvidno, da tudi če bi izpodbijana uredba hkrati sledila več ciljem ali imela več sestavnih delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v primerjavi z drugim le stranski, razlike v postopkih, ki se uporabljata na podlagi členov 75 PDEU in 215(2) PDEU, preprečujejo možnost povezovanja teh dveh določb med seboj, da bi tvorili dvojno pravno podlago akta, kakršen je izpodbijana uredba.
- Razmerje med členi 60 ES, 301 ES in 308 ES ter členoma 75 PDEU in 215 PDEU
- 50 Stranke soglašajo, da mora pravna podlaga izpodbijane uredbe načeloma ustrezati pravni podlagi Uredbe št. 881/2002, sprejete na podlagi členov 60 ES, 301 ES in 308 ES.
- 51 Glede tega je treba ugotoviti, da se zaradi sprememb primarnega prava po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009 vsebina člena 60 ES, ki se nanaša na omejevalne ukrepe na področju pretoka kapitala in plačil, ter člena 301 ES, ki se nanaša na delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami, odraža v členu 215 PDEU.
- 52 Zadnjenavedeni člen, ki spada v del Pogodbe DEU, povezan z zunanjim delovanjem Unije, se – tako kot člen 301 ES – nanaša na delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih odnosov z eno ali več tretjimi državami. V zvezi s tem je treba poudariti, da imata člena 301 ES in 215(1) PDEU podobno besedilo. V zvezi s členom 60 ES, ki se je uporabljal v primerih iz člena 301 ES in je določal uporabo postopka iz tega člena, vsebuje člen 215(1) PDEU sklicevanje na finančne odnose, da bi se zajela področja, na katera se je prej nanašal navedeni člen 60.

- 53 Poleg tega člen 215(2) PDEU Svetu omogoča, da sprejme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom – torej ukrepe, v pravno podlago katerih je moral biti pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe vključen tudi člen 308 ES – če njihovi naslovniki nikakor niso bili povezani z vodstvenim režimom tretje države (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, točka 216).
- 54 Sobesedilo in vsebina člena 75 PDEU se razlikujeta od sobesedila in vsebine členov 60 ES in 301 ES. Člen 75 PDEU se namreč ne nanaša na popolno ali delno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami. Ta člen je uvrščen v tretji del Pogodbe DEU v zvezi z notranjimi politikami in ukrepi Unije, natančneje v naslov V tega dela, „Območje svobode, varnosti in pravice“, in je namenjen določitvi – zaradi preprečevanja terorizma in z njim povezanih dejavnosti ter boja proti njim, če je to potrebno za doseganje ciljev iz člena 67 PDEU – okvira upravnih ukrepov glede pretoka kapitala in plačil.
- Področje uporabe člena 215 PDEU
- 55 Preden se glede na cilj in vsebino izpodbijane uredbe ugotovi, ali je člen 215(2) PDEU ustrezna pravna podlaga navedene uredbe, je treba proučiti besedilo člena 215 PDEU, kontekst te določbe in cilje, ki jim sledi, v primerjavi s cilji, ki jim sledi člen 75 PDEU.
- 56 Člen 215 PDEU je v naslovu IV – „Omejevalni ukrepi“ – petega dela Pogodbe DEU, ki se nanaša na zunanje delovanje Unije.
- 57 Odstavek 1 navedenega člena se nanaša na sprejetje ukrepov, ki so potrebni za popolno ali delno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami. V tem kontekstu se odstavek 2 tega člena nanaša na to, da Svet sprejme „omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom“, ne da bi vseboval posebne navedbe o boju proti terorizmu in ne da bi bili navedeni ukrepi omejeni zgolj na ukrepe v zvezi s pretokom kapitala in plačil.
- 58 Poleg tega člen 215(2) PDEU drugače kot člen 75 PDEU določa – kot je navedeno v točki 47 te sodbe – da ga je mogoče uporabiti le, če sklep SZVP določa sprejetje omejevalnih ukrepov proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom. V členu 75 PDEU pa je navedeno, da ga je mogoče uporabiti, če je to potrebno za doseganje ciljev iz člena 67 PDEU, torej v okviru uresničevanja območja svobode, varnosti in pravice.
- 59 V teh okoliščinah je treba opozoriti, da je Sodišče v točki 197 zgoraj navedene sodbe Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji ugotovilo, da je bil vzpostavljen most med dejavnostmi Skupnosti, ki zajemajo gospodarske sankcije na podlagi členov 60 ES in 301 ES, ter cilji Pogodbe EU v različici pred Lizbonsko pogodbo na področju zunanjih odnosov, med katerimi je SZVP. Člen 215 PDEU izrecno predvideva tak most, kar pa ne velja za člen 75 PDEU, ki ne določa nobene povezave s sklepi s področja SZVP.
- 60 Ugotoviti je treba, da člen 215 PDEU ne vsebuje nobene navedbe, v skladu s katero ukrepi za boj proti terorizmu in njegovemu financiranju, sprejeti proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom, ne morejo biti omejevalni ukrepi iz odstavka 2 navedenega člena. Glede tega je treba poudariti, da čeprav niti člen 60 ES niti člen 301 ES ne vsebujeta izrecnega sklicevanja na boj proti terorizmu, sta bili ti določbi pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe vseeno pravna podlaga za sprejetje omejevalnih ukrepov za boj proti temu pojavu (glej s tega vidika zlasti zadevne ukrepe v zgoraj navedeni sodbi Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji).

- 61 Čeprav bi boj proti terorizmu in njegovemu financiranju sicer lahko spadal med cilje območja svobode, varnosti in pravice, kakor so razvidni zlasti iz člena 3(2) PEU, pa cilj boja proti mednarodnemu terorizmu in njegovemu financiranju, da bi se ohranila mednarodna mir in varnost, ustreza ciljem določb Pogodb v zvezi z zunanjim delovanjem Unije.
- 62 Člen 21(2)(c) PDEU iz poglavja 1 o splošnih določbah o zunanjem delovanju Unije, ki je pod naslovom V Pogodbe EU, določa, da „Unija določi in izvaja skupne politike in ukrepe ter si prizadeva za visoko stopnjo sodelovanja na vseh področjih mednarodnih odnosov za [...] ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov“. Zlasti glede SZVP je treba poudariti, da člen 24(1), prvi pododstavek, PEU določa, da „[p]ristojnost Unije na področju [SZVP] zajema vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo Unije, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike, ki lahko vodi do skupne obrambe“.
- 63 Ker terorizem pomeni grožnjo miru in mednarodni varnosti, je lahko cilj delovanja Unije v okviru SZVP ter ukrepov za izvajanje te politike v okviru zunanjega delovanja Unije in zlasti omejevalnih ukrepov v smislu člena 215(2) PDEU boj proti terorizmu.
- 64 To trditev potrjuje med drugim vsebina člena 43(1) PEU, ki določa, da vse misije, ki izvirajo iz skupne varnostne in obrambne politike, „lahko prispevajo k boju proti terorizmu, skupaj s pomočjo tretjim državam v boju proti terorizmu na njihovih ozemljih“.
- 65 Iz navedenega je razvidno, da je člen 215(2) PDEU lahko pravna podlaga omejevalnih ukrepov, vključno z ukrepi za boj proti terorizmu, ki jih Unija sprejme proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom, kadar sklep o sprejetju navedenih ukrepov izvira iz njenega delovanja v okviru SZVP.
- 66 Poleg tega se, kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 69 sklepnih predlogov, glede na to, da člena 75 PDEU in 215(2) PDEU zadevata različne politike Unije, katerih cilji se dopolnjujejo, vendar nimajo enakega področja uporabe, ne zdi mogoče šteti, da je člen 75 PDEU bolj specifična pravna podlaga kot člen 215(2) PDEU.

– Cilj in vsebina izpodbijane uredbe

- 67 Uredba št. 881/2002, ki je bila spremenjena z izpodbijano uredbo, je, kot je razvidno iz točk od 3 do 5 te sodbe, eden od instrumentov, s katerimi je Unija izvedla ukrep, ki je bil dogovorjen v Varnostnem svetu in je bil namenjen ohranitvi mednarodnih miru in varnosti (glej v tem smislu predzadnji stavek preambule Resolucije 1390 (2002)), in sicer sprejetje ukrepov zamrznitve sredstev in gospodarskih virov osebam in subjektom, ki jih določi Odbor za sankcije, Unija pa samo povzame seznam. Glede tega ni sporno, da je terorizem, ki vključuje osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani, mednarodni pojav.
- 68 Kot je Sodišče poudarilo v točkah 169 in 184 zgoraj navedene sodbe Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, je bistveni cilj in predmet Uredbe št. 881/2002 boj proti mednarodnemu terorizmu. O tem namenu Uredbe št. 881/2002 je opozorjeno v uvodni izjavi 11 izpodbijane uredbe, v kateri je navedeno, da je „[n]amen Uredbe [...] št. 881/2002 [...] preprečevanje terorističnih kaznivih dejanj, vključno s financiranjem terorističnih dejavnosti, da bi se ohranila mednarodna mir in varnost“.
- 69 Kot je poudaril Parlament, je izpodbijana uredba večinoma omejena na preoblikovanje ali razjasnitev določb Uredbe št. 881/2002 ali lajšanje njihovega izvajanja, ne da bi kakor koli spreminjala naravo vsebine te uredbe.

- 70 Iz uvodnih izjav od 4 do 9 izpodbijane uredbe je razvidno, da je ta del istega pristopa kot Uredba št. 881/2002 in da to uredbo dopolnjuje, pri tem pa je, natančneje, njen cilj v skladu z zgoraj navedeno sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji usklajevati boj proti mednarodnemu terorizmu s spoštovanjem temeljnih pravic.
- 71 Izpodbijana uredba zato uvaja postopek uvrstitve na seznam, s katerim se zagotavlja spoštovanje temeljnih pravic obrambe, zlasti pravice do izjave. Uredba št. 881/2002 in Skupno stališče 2002/402 tako vzpostavljata sistem interakcije med Odborom za sankcije in Unijo.
- 72 Iz navedenega je razvidno, da je izpodbijana uredba glede na svoje cilje in vsebino povezana s sklepom Unije s področja SZVP.
- 73 Vključitev člena 308 ES v pravno podlago Uredbe št. 881/2002 v nasprotju s trditvami Parlamenta ne more omajati te ugotovitve. Čeprav člen 308 ES ne bi mogel biti edina pravna podlaga akta s področja SZVP, pa bi ta člen, kot je bilo ugotovljeno v točki 53 te sodbe, lahko dopolnjeval pravno podlago akta, sprejetega na podlagi členov 60 ES in 301 ES, da bi bilo zajeto sprejetje omejevalnih ukrepov, katerih naslovniki so fizične ali pravne osebe, skupine ali nedržavni subjekti, ki nikakor niso povezani z vodstvenim režimom tretje države. Taka dodatna pravna podlaga pa ni več potrebna, odkar je v členu 215(2) PDEU izrecno določeno, da je mogoče na podlagi tega člena sprejeti ukrepe s takimi naslovniki.
- 74 Trditev Parlamenta, da ni mogoče razlikovati med „notranjim“ terorizmom na eni strani in „zunanjim“ terorizmom na drugi, očitno ne more omajati izbire člena 215(2) PDEU za pravno podlago izpodbijane uredbe.
- 75 Kot je razvidno iz točke 65 te sodbe, je namreč člen 215(2) PDEU ustrezna pravna podlaga za sprejetje – na podlagi sklepa, sprejetega v okviru SZVP – omejevalnih ukrepov proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom, vpletenim v teroristična dejanja.
- 76 V obravnavanem primeru je treba poudariti, da se z izpodbijano uredbo spreminja Uredba št. 881/2002, ki je, kot je ugotovljeno v točki 67 te sodbe, eden od instrumentov, s katerimi je Unija izvedla ukrep, ki je bil dogovorjen v Varnostnem svetu in je bil namenjen ohranitvi mednarodnih miru in varnosti. Izpodbijana uredba je, kot je opozorjeno v točki 72 te sodbe, tudi glede na svoje cilje in vsebino povezana s sklepom Unije s področja SZVP.
- 77 Poleg tega, čeprav Parlament v okviru drugega tožbenega razloga zanika, da bi Skupno stališče 2002/402 lahko pomenilo sklep s področja SZVP v smislu člena 215(2) PDEU, pa ni izpodbijal tega, da je to skupno stališče, ki je omogočilo sprejetje Uredbe št. 881/2002 v skladu s členoma 60 ES in 301 ES, lahko veljavno temeljilo na naslovu V Pogodbe EU v različici pred sprejetjem Lizbonske pogodbe, torej naslovu navedene pogodbe, ki se nanaša na SZVP.
- 78 Glede na te dejavnike je treba ugotoviti, da je člen 215(2) PDEU ustrezna pravna podlaga ukrepov, kakršni so ti v obravnavanem primeru, ki se nanašajo na naslovnike, vpletene v teroristična dejanja, ki glede na svoje dejavnosti na svetovni ravni in glede na mednarodno razsežnost grožnje, ki jo pomenijo, bistveno vplivajo na zunanje delovanje Unije.
- Vpliv izbire med členoma 75 PDEU in 215 PDEU na prerogative Parlamenta
- 79 Čeprav to, ali se za pravno podlago izpodbijane uredbe izbere člen 75 PDEU ali člen 215 PDEU, vpliva na prerogative Parlamenta, ker prvi člen določa uporabo rednega zakonodajnega postopka, medtem ko je pri uporabi drugega člena Parlament zgolj obveščen, pa na podlagi te okoliščine ni mogoče določiti izbire pravne podlage.

- 80 Kot namreč poudarja Svet, pravne podlage akta ne določajo postopki, ampak pravna podlaga akta določa postopke, po katerih ga je treba sprejeti.
- 81 Sodelovanje Parlamenta v zakonodajnem postopku je sicer izkaz temeljnega načela demokratičnosti na ravni Unije, v skladu s katerim ljudstvo sodeluje pri izvrševanju oblasti prek predstavniške skupščine (glej v tem smislu sodbo z dne 29. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères proti Svetu, 138/79, Recueil, str. 3333, točka 33, in zgoraj navedeno sodbo Titanov dioksid, točka 20).
- 82 Vendar razlika med členoma 75 PDEU in 215 PDEU glede vključitve Parlamenta izvira iz odločitve avtorjev Lizbonske pogodbe, da se vloga Parlamenta omeji glede delovanja Unije v okviru SZVP.
- 83 Glede trditve Parlamenta, da bi bilo v nasprotju s pravom Unije, če bi se lahko ukrepi, ki neposredno vplivajo na temeljne pravice posameznikov in skupin, sprejemali po postopku brez sodelovanja Parlamenta, je treba poudariti, da obveznost spoštovati temeljne pravice v skladu s členom 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah zavezuje vse institucije, organe, urade in agencije Unije. Poleg tega tako na podlagi besedil člena 75 PDEU kot člena 215(3) PDEU akti iz teh členov vključujejo potrebne določbe o pravnih jamstvih.
- 84 Akt, kot je izpodbijana uredba, ki vsebuje jamstva glede spoštovanja temeljnih pravic oseb, navedenih na seznamu, je zato mogoče sprejeti na podlagi člena 215(2) PDEU. Z nasprotno trditvijo, da je tak akt mogoče sprejeti le na podlagi člena 75 PDEU, bi bil poleg tega členu 215 PDEU v veliki meri odvzet polni učinek, medtem ko obveznost skladnosti s temeljnimi pravicami velja tudi za akte Unije o izvajanju resolucij Varnostnega sveta (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji, točke 285, 299 in 326).
- 85 V teh okoliščinah in glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da izpodbijana uredba upravičeno temelji na členu 215(2) PDEU.
- 86 Zato je treba prvi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi tožbeni razlog: neizpolnjevanje pogojev za uporabo člena 215 PDEU

- 87 Ker je izpodbijana uredba lahko veljavno temeljila na členu 215 PDEU, je treba trditve Parlamenta presoјati v okviru drugega tožbenega razloga, ki se nanaša na neizpolnjevanje pogojev za uporabo tega člena.

Trditve strank

- 88 Drugi tožbeni razlog je razdeljen na dva dela. Prvi del se nanaša na neizpolnjevanje pogoja glede skupnega predloga visokega predstavnika in Komisije, drugi pa na neobstoj sklepa s področja SZVP, ki bi bil sprejet pred izpodbijano uredbo.

– Neobstoj predloga v skladu s Pogodbami

- 89 Parlament navaja, da ob sprejetju izpodbijane uredbe 22. decembra 2009 ni bilo Komisije, ki bi lahko zakonito predložila skupni predlog z visoko predstavnico, saj se je mandat Komisije, imenovane novembra 2004, iztekel 31. oktobra 2009, nova Komisija pa je funkcije prevzela šele 10. februarja 2010. Tudi če bi bilo zaradi neprekinjenosti dela te institucije sprejemljivo, da bi Komisija, imenovana 22. novembra 2004, še naprej izpolnjevala nekatere naloge, pa naj bi bila njena pristojnost omejena na vodenje tekočih zadev. Tako naj ne bi bila pooblaščena za sprejetje pomembne politične pobude o spremembi pravne podlage akta, s katero bi ta izgubil zakonodajno naravo, Parlament in nacionalni parlamenti pa bi izgubili vsakršen vpliv.

- 90 Po mnenju Parlamenta ni mogoče trditi, da je bil predlog, ki sta ga predložila Komisija in visoka predstavnica, samo nadaljevanje predloga, ki ga je Komisija sama predložila 22. aprila 2009. Poleg tega naj predložitev tega predloga ne bi bila v skladu z vlogo in pristojnostmi visokega predstavnika, kot so določene z Lizbonsko pogodbo. Nepojmljivo naj bi bilo, da bi lahko namesto skupnega predloga, ki se zahteva na podlagi člena 215(2) PDEU, visoki predstavnik samo potrdil že obstoječi predlog Komisije, ki ga je ta sprejela pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe. Poleg tega bi moral visoki predstavnik kot odgovorna oseba za SZVP predloženi skupni predlog ustrezno obrazložiti.
- 91 Svet trdi, da je Komisija, imenovana novembra 2004, ob izteku mandata 31. oktobra 2009 še naprej opravljala svoje funkcije do imenovanja nove Komisije, da se je zagotovila potrebna neprekinjenost delovanja institucije, kot je določeno v točki 1 obrazložitve Sklepa Evropskega sveta z dne 9. februarja 2010 o imenovanju Evropske komisije (2010/80/EU) (UL L 38, str. 7). Parlament naj bi v vmesnem obdobju od 1. novembra 2009 do 10. februarja 2010 še naprej razpravljal s Komisijo, kot da bi ta še naprej zakonito obstajala.
- 92 Svet poudarja, da je bila izpodbijana uredba sprejeta na podlagi predloga Komisije z dne 22. aprila 2009, ki ga je visoka predstavnica potrdila 14. decembra 2009. Ta predlog naj bi po izteku mandata Komisije 31. oktobra 2009 ostal veljaven. Edina posledica začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe naj bi bila sprememba postopka, ki ureja sprejetje izpodbijane uredbe.
- 93 Svet opozarja, da je Komisija Parlamentu in Svetu 2. decembra 2009 predložila sporočilo (COM(2009) 665 final) o posledicah začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe za še nedokončane medinstitucionalne postopke odločanja, ki vsebuje okvirni seznam predlogov v obravnavi, ki jih je predložila pred začetkom veljavnosti te pogodbe, in v katerem so za vsakega od predlogov navedene posledice tega začetka veljavnosti. Na tem seznamu naj bi bil predlog, ki ga je Komisija 22. aprila 2009 predložila Svetu, povzet skupaj z zaznamkom, da je njegova pravna podlaga namesto prejšnjih členov 60 ES, 301 ES in 308 ES postala člen 215 PDEU.
- 94 Tudi če bi se strinjali, da je položaj, v katerem se je znašla Komisija, enak položaju iz člena 246, šesti odstavek, PDEU, ki predvideva prostovoljni odstop vseh članov Komisije, pa naj iz sodne prakse sodišč Unije ne bi bilo mogoče sklepati, da je Komisija prekoračila okvir vodenja tekočih zadev. Splošno sodišče naj bi v točki 96 sodbe z dne 6. marca 2003 v združenih zadevah Westdeutsche Landesbank Girozentrale in Land Nordrhein-Westfalen proti Komisiji (T-228/99 in T-233/99, Recueil, str. II-435) razsodilo, da odločba o državnih pomočeh, ki jo je Komisija sprejela po skupinskem odstopu svojih članov marca 1999, ni pomenila nove politične pobude, ki bi tako preseгла pristojnosti Komisije, omejene na vodenje tekočih zadev. Če je tako veljalo za novo odločbo, ki jo je Komisija sprejela v zadevnem obdobju, bi to moralo še toliko bolj veljati v primeru, ko se prej obstoječi predlog še obravnava. Poleg tega naj bi se postavljalo vprašanje, ali je omejitev na vodenje tekočih zadev, določena v členu 201, drugi odstavek, ES, sploh veljala, saj Parlament ni sprejel predloga nezaupnice o delu Komisije.
- 95 Po mnenju Sveta je bil skupni predlog visoke predstavnice in Komisije predložen pravilno. Visoka predstavnica naj bi predlog Komisije z dne 22. aprila 2009 odobrila 14. decembra 2009. Predložitev ločene obrazložitve naj ne bi bila niti nujna niti mogoča. Prav tako naj ne bi mogla enostransko dopolniti obrazložitve iz točk obrazložitve tega predloga.

– Neobstoj sklepa s področja SZVP

- 96 Parlament navaja, da v izpodbijani uredbi ni nobenega sklicevanja na sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU, čeprav je to predvideno v členu 215 PDEU. V preambuli te uredbe naj bi bilo sklicevanje na Skupno stališče 2002/402, vendar naj to stališče ne bi bilo sklep v smislu te določbe. Skupnega stališča, sprejetega pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, naj ne bi bilo mogoče enačiti s takim sklepom.

- 97 Trditve Sveta glede ohranitve pravnih učinkov navedenega skupnega stališča v skladu s Protokolom (št. 36) o prehodnih določbah, ki je priložen Pogodbam DEU, EU in ESAE, in v skladu s tem, kar ta institucija imenuje „načelo kontinuitete aktov“, naj ne bi bile upoštevne. Ta protokol naj ne bi vseboval ničesar niti naj ne bi obstajalo načelo prava Unije, ki bi določalo, da lahko skupno stališče nadomesti sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU. Svet naj bi spregledal tudi dejstvo, da lahko stranka, ki sproži postopek pred sodiščem, tak sklep sodno preizkusi in da lahko Sodišče Svetu celo prepove sprejetje ukrepov na podlagi člena 215 PDEU.
- 98 Svet poudarja, da Uredba št. 881/2002, pred katero je bilo sprejeto Skupno stališče 2002/402, vsebuje posebne določbe in postopke, ki se zahtevajo za zagotovitev izvedbe zamrznitve sredstev. Čeprav je bilo po zgoraj navedeni sodbi Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu in Komisiji odločeno, da se navedena uredba spremeni tako, da se vanjo vključijo določbe o postopkovnih jamstvih, naj se za to ne bi zahtevala niti sprememba Skupnega stališča 2002/402 niti sprejetje novega sklepa v okviru SZVP v zvezi s tem. Če namreč akt s področja SZVP, s katerim se zahteva sprejetje omejevalnih ukrepov, že obstaja, pri čemer ta akt ni bil razveljavljen, razglašen za ničen ali spremenjen, ni mogoče zahtevati, da je treba v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU nujno sprejeti nov sklep s področja SZVP. Tak pristop naj bi bil v nasprotju z načelom kontinuitete aktov, določenim v členu 9 Protokola (št. 36).
- 99 Svet še trdi, da to, da lahko osebe in subjekti, uvrščeni na seznam, zdaj vložijo ničnostno tožbo zoper sklepe, sprejete v okviru SZVP, ki določajo omejevalne ukrepe proti njim, še ne pomeni, da je treba pred vsako spremembo obstoječe uredbe nujno sprejeti nov sklep v okviru SZVP.

Presoja Sodišča

- 100 Glede, prvič, neobstoja predloga v skladu s Pogodbami sicer drži, da se je mandat Komisije iztekel 31. oktobra 2009, ta pa je dalje opravljala svojo funkcijo do 10. februarja 2010, to je do konca postopka imenovanja nove Komisije v skladu z določbami Lizbonske pogodbe. Izpodbijana uredba pa je bila sprejeta med tema datumoma, in sicer 22. decembra 2009.
- 101 Toda tudi če so bile pristojnosti Komisije po izteku njenega mandata 31. oktobra 2009 omejene na vodenje tekočih zadev, bi ta institucija formalno lahko spremenila svoj predlog uredbe z dne 22. aprila 2009, kar zadeva njegovo pravno podlago.
- 102 Kot poudarja Komisija, je bila taka sprememba nujna, da bi lahko zakonodajalec Unije po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe nadaljeval postopek v teku.
- 103 Glede tega je treba poudariti, da so bili zakonodajni predlogi Komisije, pri katerih glede na naravo in obseg teh aktov pravne podlage ni bilo mogoče zgolj nadomestiti z novo, na podlagi sporočila z dne 2. decembra 2009, navedenega v točki 93 te sodbe, umaknjeni in jih je bilo treba nadomestiti z novimi predlogi.
- 104 Glede trditve Parlamenta o nujnosti skupnega predloga visoke predstavnice in Komisije je treba ugotoviti, da se je visoka predstavnica 14. decembra 2009 uradno pridružila predlogu uredbe Komisije z dne 22. aprila 2009.
- 105 Člen 215 PDEU pa zahteva le obstoj skupnega predloga Komisije in visokega predstavnika, ne da bi moral visoki predstavnik predložiti ločeno obrazložitev ali dopolniti tisto iz predloga Komisije.
- 106 Glede, drugič, neobstoja sklepa s področja SZVP je treba proučiti vprašanje, ali je bilo glede na začetek veljavnosti Lizbonske pogodbe izpodbijano uredbo mogoče sprejeti na podlagi Skupnega stališča 2002/402, ki je bilo podlaga za Uredbo št. 881/2002.

- 107 Glede tega je treba opozoriti, da v skladu s členom 9 Protokola (št. 36) akti institucij, organov, uradov in agencij Unije, sprejeti na podlagi Pogodbe EU pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, obdržijo svoj pravni učinek, dokler niso razveljavljeni, razglašeni za nične ali spremenjeni zaradi izvajanja Pogodb.
- 108 Pravni učinki Skupnega stališča 2002/402 so se tako ohranili po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, dokler to stališče ni bilo razveljavljeno, razglašeno za nično ali spremenjeno.
- 109 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 102 sklepnih predlogov, dejstvo, da Pogodba EU na področju SZVP ne določa več sprejetja skupnih stališč, temveč sklepe, ne pomeni, da skupna stališča, sprejeta pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, prenehajo veljati, saj bi bil sicer členu 9 Protokola (št. 36) odvzet velik del polnega učinka.
- 110 Čeprav v teh okoliščinah pravni kontekst teh dveh kategorij pravnih aktov ni enak, je mogoče šteti, da skupna stališča, ki po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe niso bila razveljavljena, razglašena za nična ali spremenjena, za namene izvajanja člena 215 PDEU ustrezajo sklepom, sprejetim v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU, na katere se navedeni člen sklicuje.
- 111 Drugi tožbeni razlog je treba tako zavriniti kot neutemeljen.
- 112 Ker nobeden od tožbenih razlogov, ki jih je Parlament navedel v utemeljitev svoje tožbe, ni utemeljen, je treba to tožbo zavriniti.

Stroški

- 113 V skladu s členom 69(2) Poslovnika se stranki, ki v postopku ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Svet predlagal, naj se Parlamentu naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspel, se mu naloži plačilo stroškov. Na podlagi člena 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika intervenientke v tem sporu nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Evropskemu parlamentu se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Češka republika, Francoska republika, Kraljevina Švedska in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

Podpisi