



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 31 januari 2012¹

Mål C-130/10

**Europaparlamentet
mot**

Europeiska unionens råd

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Förordning (EG) nr 881/2002 — Förordning (EU) nr 1286/2009 — Restriktiva åtgärder mot personer och enheter som är associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna — Frysning av penningmedel och ekonomiska tillgångar — Val av rättslig grund — Artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF — Lissabonfördragets ikraftträdande — Övergångsbestämmelser — Gemensamma ståndpunkter och beslut (Gusp) — Gemensamt förslag från unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik”

I – Inledning

1. Europaparlamentet har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets förordning (EU) nr 1286/2009 av den 22 december 2009 om ändring av förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter associerade med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna,² huvudsakligen med motiveringen att det inte har antagits på en korrekt rättslig grund.

2. Förordningen har antagits med stöd av artikel 215.2 FEUF. Parlamentet har anfört att den borde ha antagits med stöd av artikel 75 FEUF.

3. Artikel 215 FEUF ingår i avdelning IV (”Restriktiva åtgärder”) i den femte delen av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilken handlar om unionens yttre åtgärder.

4. Denna artikel har följande lydelse:

”1. Om ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik³ och kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs. Rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 346, s. 42, nedan kallad den angripna förordningen.

3 — Nedan kallad den höga representanten.

2. Om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen, får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.
 3. De akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.”
5. Avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen, som det hänvisas till i artikel 215 FEUF, innehåller ”särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”.
6. Artikel 75 FEUF ingår i kapitel 1 (”Allmänna bestämmelser”) i avdelning V (”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”) i den tredje delen av FEUF (”unionens politik och inre åtgärder”). I denna artikel föreskrivs följande:

”Om det är nödvändigt för att uppnå målen i artikel 67, när det gäller att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa en ram för administrativa åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar, såsom frysning av tillgångar, finansiella medel eller ekonomiska vinster som tillhör, ägs eller innehas av fysiska eller juridiska personer, av grupper eller av enheter som inte är stater.

Rådet ska på förslag av kommissionen besluta om åtgärder för att genomföra den ram som avses i första stycket.

De akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.”

7. För det fall att domstolen skulle bekräfta att artikel 215.2 FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för den angripna förordningen, har parlamentet i andra hand gjort gällande att villkoren för att tillämpa denna bestämmelse inte har uppfyllts.

8. Den grund som parlamentet har åberopat i första hand ger domstolen tillfälle att förtydliga vilken metod och vilka kriterier som kan användas för att skilja mellan de restriktiva åtgärder som faller inom området med frihet, säkerhet och rättvisa⁴, och dem som ska antas inom ramen för den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken (Gusp).

9. Det ska preciseras att även om den pelarstruktur som tidigare fanns försvann med Lissabonfördraget, behöver ändå en avgränsning göras mellan unionens politikområden. Ett bevis för detta är artikel 40 FEU, som har följande lydelse:

”Genomförandet av [Gusp] ska inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

På samma sätt ska genomförandet av den politik som avses i nämnda artiklar inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna enligt detta kapitel [om ’särskilda bestämmelser om [Gusp]’].⁵

4 — Nedan kallat FSR-området.

5 — Se Dashwood, A., ”Article 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences”, *Law and Practice of EU External Relations*, Cambridge University Press, 2008, s. 70: ”Article 40 TEU ... makes clear that [Common Foreign and Security Policy] competences and the Union’s other competences are to be equally protected against each other” (s. 100).

10. Innan jag övergår till att undersöka den talan som har väckts vill jag först lämna en kort redogörelse för de händelser som föregick antagandet av den angripna förordningen.

11. Förenta nationernas säkerhetsråd⁶ antog den 16 januari 2002 resolution 1390 (2002), i vilken det fastställs vilka åtgärder som ska vidtas mot Usama bin Ladin, medlemmarna av organisationen al-Qaida och talibanerna samt mot andra personer, grupper, företag och enheter med band till dessa. I resolutionen anges i huvudsak, i punkterna 1 och 2, att de åtgärder för frysning av penningmedel som infördes i punkt 4 b i resolution 1267 (1999) och i punkt 8 c i resolution 1333 (2000) ska bestå. Enligt punkt 3 i resolution 1390 (2002) ska dessa åtgärder ses över av säkerhetsrådet tolv månader efter det att de har antagits. Efter denna period ska säkerhetsrådet antingen besluta att åtgärderna ska bestå eller att de ska förbättras.

12. Rådet bedömde att det var nödvändigt för Europeiska gemenskapen att agera för att genomföra resolution 1390 (2002) och antog därför, den 27 maj 2002, med stöd av artikel 15 EU, gemensam ståndpunkt 2002/402/GUSP om restriktiva åtgärder mot Usama bin Ladin, medlemmar av al-Qaida-organisationen, talibanerna och andra personer, grupper, företag och enheter associerade med dem och om upphävande av de gemensamma ståndpunkterna 96/746/GUSP, 1999/727/GUSP, 2001/154/GUSP och 2001/771/GUSP⁷. I artikel 3 i gemensam ståndpunkt 2002/402 föreskrivs bland annat att frysning även fortsättningsvis ska beordras för penningmedel och andra finansiella tillgångar eller ekonomiska resurser som tillhör de personer, grupper, företag och enheter som finns upptagna i den förteckning som upprättats i enlighet med resolutionerna 1267 (1999) och 1333 (2000).

13. Samma dag antogs, med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, rådets förordning (EG) nr 881/2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel beträffande talibanerna i Afghanistan⁸. Bilaga I till förordning nr 881/2002 innehåller en förteckning över de personer, enheter och grupper som är föremål för den frysning av penningmedel som föreskrivs i artikel 2 i förordningen (nedan kallad förteckningen).

14. Den 22 december 2009 antog rådet den angripna förordningen. Den antogs med stöd av artikel 215.2 FEUF, utifrån ett gemensamt förslag från den höga representanten och kommissionen. Förordningen innebar en ändring av förordning nr 881/2002 till följd av domen av den 3 september 2008 i målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen⁹, genom att ett förfarande för upptagande i förteckningen inrättades för att garantera att den grundläggande rätten till försvar, och i synnerhet rätten att yttra sig, iakttas. Enligt det reviderade förfarandet ska personer, enheter, organ eller grupper som tas upp i förteckningen underrättas om skälen för upptagandet i enlighet med anvisningarna från säkerhetsrådets sanktionskommitté som inrättades genom säkerhetsrådets resolution 1267 (1999) om al-Qaida och talibanerna¹⁰, så att de ska få tillfälle att lämna synpunkter på skälen.

II – Parternas yrkanden

15. Parlamentet har yrkat att domstolen ska

6 — Nedan kallat säkerhetsrådet.

7 — EGT L 139, s. 4.

8 — EGT L 139, s. 9.

9 — Dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351).

10 — Nedan kallad sanktionskommittén.

- ogiltigförklara den angripna förordningen,
 - förordna att rättsverkningarna av den angripna förordningen ska bestå fram till dess att den ersätts, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
16. Rådet har yrkat att domstolen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.
17. Genom beslut av domstolens ordförande den 10 augusti 2010 tilläts kommissionen, Republiken Tjeckien, Konungariket Sverige, Republiken Frankrike och Konungariket Danmark att intervensera till stöd för rådets yrkanden.
18. Konungariket Danmark återkallade sin interventionsansökan och ströks därför som intervenient genom beslut meddelat av domstolens ordförande den 2 december 2010.
19. Parterna yttrade sig muntligen vid förhandlingen i domstolen den 7 december 2011.
20. Jag kommer först att undersöka den grund som parlamentet har åberopat i första hand, enligt vilken fel rättslig grund valdes för den angripna förordningen. Först därefter kommer jag, i förekommande fall, att undersöka den alternativa grunden avseende underlåtenheten att uppfylla villkoren för åberopande av artikel 215 FEUF.

III – Huvudsaklig grund: Felaktigt val av rättslig grund

A – Parternas argument

21. Parlamentet har genom den första grunden gjort gällande att den angripna förordningen inte med giltig verkan kunde antas med stöd av artikel 215 FEUF. Grunden är uppdelad i två delar, varav den första avser förordningens syfte och innehåll, och den andra handlar om den allmänna systematiken i fördragen.

1. Den angripna förordningens syfte och innehåll

22. Enligt parlamentet framgår det av fast rättspraxis att valet av rättslig grund för en rättsakt inom unionen ska ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll. Den rättsliga grunden för den angripna förordningen borde, med tanke på dess innehåll och dess föremål, vara samma som för förordning nr 881/2002, vilken antogs med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG. Dessa artiklar har emellertid upphävts eller blivit otillämpliga till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009, och därför ska den korrekta rättsliga grunden vara artikel 75 FEUF. Den artikeln handlar om att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet.

23. När det gäller innehållet handlar den angripna förordningen till stor del inte om något annat än om att omformulera eller förtydliga bestämmelser i förordning nr 881/2002 eller underlätta tillämpningen av den, utan någon som helst förändring av förordningens innehåll. De enda verkligt nya bestämmelserna i sak är de som rör förfarandet för upptagande i förteckningen. Den angripna förordningen utgör en sådan "ram för administrativa åtgärder" som avses i artikel 75 FEUF, i den mån den ändrar eller kompletterar lagstiftningen rörande antagande och tillämpning av administrativa åtgärder som syftar till att frysa de berörda personernas penningmedel.

24. När det gäller syftet med den angripna förordningen, finner sökanden att den i likhet med förordning nr 881/2002 syftar till att bekämpa terrorismen och dess finansiering, vilket motsvarar syftena med artikel 75 FEUF. Stöd för detta finns i punkt 169 i domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen. Där anges att förordningens huvudsyfte och dess föremål är att bekämpa den internationella terrorismen, i synnerhet genom att ta ifrån den dess finansiella medel med hjälp av frysning av de penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör personer eller enheter som misstänks vara inblandade i verksamheter som har koppling till den. Dessutom konstaterade domstolen i punkt 199 i nämnda dom att den ståndpunkt som Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt intog – det vill säga att förordning nr 881/2002 avsåg ett av EU-fördragets utrikespolitiska mål, bland vilka den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ingår – strider mot själva lydelsen i artikel 308 EG.

25. Eftersom den ovannämnda förordningen inte syftar till att förverkliga några mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är det svårt att se hur den angripna förordningen, vilken har antagits för att säkerställa tillämpningen av den förstnämnda förordningen, kan göra det. Parlamentet har understrukit att rådet endast kan använda sig av artikel 215 FEUF för att vidta åtgärder som förverkligar mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och närmare bestämt när så föreskrivs i ett beslut som syftar till att uppnå mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

26. Enligt parlamentet finns det inget stöd för rådets ståndpunkt i de faktiska omständigheterna eller i verkligheten, eftersom den utgår från en åtskillnad mellan å ena sidan internationell eller "extern" terrorism och å andra sidan "intern" terrorism. Kampen mot terrorismen måste vara internationell till sin karaktär för att den ska kunna vara effektiv. Den enda distinktion som skulle kunna göras i detta sammanhang är distinktionen mellan å ena sidan de nationella åtgärderna mot terrorismen och å andra sidan de internationella åtgärderna mot samma fenomen. Det är inte alltid möjligt att med säkerhet avgöra om terroristverksamhet och närbesläktad verksamhet som bedrivs inom unionen skapar ett hot inom unionen eller utanför den.

27. Rådet har gjort gällande att med hänsyn till den angripna förordningens syften och innehåll faller den inom tillämpningsområdet för bestämmelserna om avtal angående unionens agerande utrikes, och närmare bestämt inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Artikel 215 FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för denna åtgärd.

28. Enligt rådet syftar denna förordning, i likhet med förordning nr 881/2002, till att bekämpa den internationella terrorismen och dess finansiering för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Rådet har härvid erinrat om lydelsen i säkerhetsrådets resolution 1390 (2002) och förordning nr 881/2002, som genomför resolutionen, samt om domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen.

29. Den omtvistade förordningens innehåll motsvarar detta syfte. Artiklarna 7a och 7c som genom den omtvistade förordningen införs i förordning nr 881/2002 bekräftar att dessa förordningar direkt genomför de beslut om upptagande i förteckningen som antas av sanktionskommittén, och att det genom dessa förordningar upprättas ett system för interaktion mellan kommittén, unionen och de personer och enheter som upptas i förteckningen.

30. Förordning nr 881/2002 och den angripna förordningen tillhör på intet sätt de bestämmelser som syftar till inrättandet av ett område för frihet, säkerhet och rättvisa (ett FSR-område) inom unionen. Dessa förordningar reglerar inte några frågor om gränskontroller, inre säkerhet eller erkännande av domstolsavgöranden eller utomrättsliga avgöranden.

31. Rådet, liksom även republiken Frankrike, har gjort gällande att innan Lissabonfördraget trädde i kraft innehöll fördragen inte någon speciell rättslig grund för att anta åtgärder för att frysa penningmedel tillhörande terrorister som utgör ett hot mot allmän säkerhet i medlemsstaterna, det vill säga "interna" terrorister. De enda rättsliga grunderna för att anta sådana restriktiva åtgärder var artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG, och de var endast tillämpliga på "externa" terrorister inom ramen för unionens yttre åtgärder.

32. Det framgår av fördragens struktur och utformning, i deras lydelse enligt Lissabonfördraget, att valet av rättslig grund för en restriktiv åtgärd ska göras med beaktande av lokaliseringen av ett påstått hot samt av de politiska syften som en person eller en grupp i förteckningen har. Artikel 75 FEUF innehåller redan en rättslig grund för att frysa "interna" terroristers penningmedel. Det rör sig till exempel om sådana personer och grupper vilkas namn, markerade med en asterisk, finns upptagna i den förteckning som utgör bilaga till rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism¹¹. I det motsatta fallet, om hotet huvudsakligen gäller en eller flera tredjeländer eller det internationella samfundet i allmänhet, utgör artikel 215 FEUF den korrekta rättsliga grunden. Unionen saknar rätt att, med stöd av bestämmelserna i avdelning V i den tredje delen av FEUF som reglerar FSR-området, besluta om frysning av tillgångar som syftar till att främja säkerheten i ett tredjeland och inte till att garantera den inre säkerheten.

33. Dessutom har rådet hävdat, och därvid i huvudsak fått stöd av Konungariket Sverige, att parlamentet i sitt resonemang har bortsett från de fall där unionen, som ett led i kampen mot terrorismen, vill anta eller införa andra restriktiva åtgärder än frysning av tillgångar, såsom reseförbud för personer eller enheter med band till "extern" terrorism.

34. Konungariket Sverige har angett att parlamentets uppfattning skulle leda till att genomförandet av FN-sanktioner mot terrorister fick olika rättsliga grunder beträffande olika sanktionsåtgärder inom en och samma sanktionsregim. Detta kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt, särskilt eftersom en sådan ordning innebär olika lagstiftningsförfaranden inom området för Gusp respektive EU:s inre politikområde.

35. Kommissionen har förklarat att när den lägger fram ett förslag till en ändringsrättsakt grundar den sig på den eller de bestämmelser som har utgjort grunden för antagandet av den ursprungliga rättsakten. Sålunda angavs artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG som rättslig grund i det förslag till rådets förordning som kommissionen lade fram den 22 april 2009¹². Kommissionen har uppgett att eftersom förslaget den 1 december 2009 låg hos rådet för behandling var kommissionen tvungen att göra en utredning av vilka rent juridiska och tekniska konsekvenser Lissabonfördragets ikraftträdande skulle få för förslaget. Slutsatsen – som den höga representanten gick i god för – blev att artikel 215.2 FEUF täcker alla de aspekter som berörs i artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG. Detta synsätt är förenligt med det resonemang som domstolen förde i domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen.

11 — EGT L 344, s. 93.

12 — Förslag till rådets förordning om ändring av förordning nr 881/2002 (KOM(2009) 187 slutlig, nedan kallat förslaget till förordning av den 22 april 2009).

36. När det gäller vilken betydelse den ovannämnda domen har för frågan om den rättsliga grunden, har kommissionen bestritt parlamentets påstående att en rättsakt som har antagits med stöd av artikel 308 EG inte – med hänsyn till den ovannämnda domen – kan eftersträva ett syfte inom Gusp. Enligt kommissionen har domstolen inte bestritt att artiklarna 60 EG och 301 EG utgjorde rättsliga grunder för att anta gemenskapsåtgärder för att uppnå ett syfte inom Gusp. Beträffande förordning nr 881/2002 lyfte domstolen fram ett andra, underliggande mål för gemenskapen, som var knutet till den gemensamma marknaden, för att motivera åberopandet av artikel 308 EG som tredje rättslig grund. Dessutom bekräftade domstolen att EG-fördraget krävde att denna bestämmelse åberopades för att det skulle vara möjligt att införa restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i sådana fall där det saknas koppling till den styrande regimen i ett tredjeland.

37. Kommissionen anser att artiklarna 215 FEUF och 75 FEUF inte kan användas tillsammans som rättslig grund för den angripna förordningen. Det är omöjligt att basera en rättsakt på dessa två artiklar samtidigt, eftersom olika villkor gäller för dem med avseende på förfarandet och beslutsfattandet, och vad gäller tillämpningen av protokollet (nr 21) om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa (som bifogats EU-fördraget och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), och protokollet (nr 22) om Danmarks ställning (som bifogats samma fördrag). Kommissionen har framhållit att en av de avgörande skillnaderna mellan artiklarna 215 FEUF och 75 FEUF har att göra med behovet av en koppling till beslut som har antagits i enlighet med kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget¹³ för att främja internationell fred och säkerhet, oberoende av den exakta geografiska platsen för terroristhotet och hotets omfattning. När restriktiva åtgärder med avseende på terrorism behöver vidtas med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i förlängningen av ett Gusp-beslut som har följt på en resolution från säkerhetsrådet, är artikel 215 FEUF den enda möjliga rättsliga grunden.

2. Fördragens allmänna systematik

38. Enligt parlamentet kan fördragens allmänna systematik och anda tas i beaktande vid tolkningen av deras bestämmelser. I det förevarande fallet motiverar de att artikel 75 FEUF väljs som rättslig grund för den angripna förordningen.

39. För det första handlar den angripna förordningen om skydd för personer och grupper. Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande kan unionen endast vidta åtgärder beträffande grundläggande rättigheter med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller med parlamentets godkännande. Artikel 215.2 FEUF är endast tillämplig på åtgärder som inte, i samma utsträckning, handlar om grundläggande rättigheter.

40. För det andra ges unionen i artikel 75 FEUF möjlighet att vidta åtgärder avseende kapitalrörelser och betalningar, vilket innebär ett erkännande av att sådana åtgärder kan ha en inverkan på hur pass väl den inre marknaden för kapital och tillhandahållande av finansiella tjänster fungerar. I punkt 229 i domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen medgav domstolen att "[restriktiva ekonomiska åtgärder] är av sådan art att de ... har samband med den gemensamma marknaden". Dessutom nämns i skäl 4 i förordning nr 881/2002 behovet av att undvika snedvridning av konkurrensen.

41. För det tredje har den angripna förordningen kopplingar till upprättandet av ett FSR-område. Den bidrar till bekämpningen av brottslighet, framför allt terrorism och terrorismfinansiering, vilket utgör ett av målen med ett sådant område enligt artikel 3.2 FEU.

13 — Nedan kallade Gusp-besluten.

42. Slutligen har parlament gjort gällande att det saknas en länk mellan den angripna förordningen och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt artikel 24.1 FEU ska den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattas av särskilda regler och förfaranden. Om dessa regler och förfaranden tillämpas utanför sitt tillämpningsområde strider det mot de mål som uppställs i artikel 1 andra stycket FEU. Det skulle dessutom innebära att de nationella parlamenten förvägras att protokollen tillämpas på deras roll och att subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen tillämpas. Det skulle också innebära att parlamentet förvägrades att det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas.

43. Till stöd för sin ståndpunkt har parlamentet också hänvisat till punkt 235 i domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen. Där konstaterade domstolen att det var motiverat att artikel 308 EG lades till den rättsliga grunden för förordning nr 881/2002, eftersom det därigenom ”blev ... möjligt för Europaparlamentet att delta i beslutsprocessen beträffande de aktuella åtgärderna, vilka är särskilt riktade mot enskilda”. Enligt den punkten har ”Europaparlamentet ... emellertid ingen roll enligt artiklarna 60 EG och 301 EG”.

44. Parlamentet har slutit sig till att det skulle strida mot unionsrätten att vidta åtgärder med en direkt inverkan på enskildas och grupper grundläggande rättigheter, på den inre marknaden och på brottsbekämpningen, genom ett förfarande som utesluter parlamentets deltagande, trots att det ordinarie lagstiftningsförfarandet är tillämpligt för vidtagandet av åtgärder på dessa områden. Lissabonfördraget återspeglar medlemsstaternas vilja att förstärka unionens demokratiska dimension. Det utgör svaret på ett akut behov av att införa en parlamentskontroll avseende upptagandet av nya namn i förteckningen. Att erkänna artikel 215.2 FEUF såsom den korrekta rättsliga grunden för sådana åtgärder som den angripna förordningen skulle i praktiken vara detsamma som att beröva artikel 75 FEUF en stor del av dess ändamålsenliga verkan. Parlamentet har också påpekat att den sistnämnda artikeln utgör en mer specifik rättslig grund än artikel 215 FEUF.

45. Rådet har gjort gällande att de argument som parlamentet har anfört beträffande fördragets allmänna systematik inte innehåller några relevanta kriterier för fastställandet av den korrekta rättsliga grunden för den angripna förordningen.

46. Institutionernas befogenheter fastställs i fördragen och varierar beroende på unionens olika politikområden. Det synsätt som försvaras av parlamentet innebär att det är förfarandena som bestämmer valet av rättslig grund och inte tvärtom. Parlamentets roll i förfarandet är en varierande faktor som endast är relevant i undantagsfall, till exempel om en åtgärd har flera syften samtidigt eller består av olika delar som inte går att skilja åt, utan att någon del är underordnad den andra. Under sådana omständigheter är det möjligt att åberopa de olika motsvarande rättsliga grunderna, förutsatt att de inte är oförenliga sinsemellan. För att avgöra huruvida de är förenliga med varandra ska det bedömas om kombinationen av de rättsliga grunderna kan påverka parlamentets rättigheter negativt. Härvid hänvisar rådet framför allt till domen av den 6 november 2008 i målet parlamentet mot rådet¹⁴.

47. Rådet har framhållit att valet av rättslig grund måste ske på grundval av objektiva omständigheter, såsom rättsaktens syfte och innehåll. Denna princip bekräftades i domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen. Visserligen nämnde domstolen i punkt 235 i domen att det tack vare åberopandet av artikel 308 EG blev möjligt för Europaparlamentet att delta i beslutsprocessen. Detta påpekande gjordes dock endast för att komplettera domstolen huvudargument, vilka var baserade på EG-fördragets syften.

14 — Dom av den 6 november 2008 i mål C-155/07, parlamentet mot rådet (REG 2008, s. I-8103).

48. Parlamentets argument att unionen endast kan vidta åtgärder avseende respekten för de mänskliga rättigheterna om parlamentet görs delaktigt motsägs dessutom av artikel 215.3 FEUF, där det står att "[d]e akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier". Denna bestämmelse visar tydligt att en rättsakt som har antagits i enlighet med nämnda artikel kan ha en inverkan på de grundläggande rättigheterna.

49. Rådet har även anfört att artikel 215 FEUF syftar till att ge rådet möjlighet att vidta åtgärder som är direkt tillämpliga på de ekonomiska aktörerna. Bestämmelsen bidrar enligt rådet till att säkerställa att den gemensamma marknaden fungerar på ett tillfredsställande sätt.

50. När det gäller förhållandet mellan den angripna förordningen och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har rådet tagit upp det särskilda hot som al-Qaida utgör. Förordningen utgör ramen för unionens genomförande av de skyldigheter som åvilar den enligt FN-stadgan. Det är inte orimligt att ta hänsyn till målen med säkerhetsrådets resolutioner vid fastställandet av den korrekta rättsliga grunden.

51. Slutligen har rådet framhållit att Lissabonfördraget inte har suddat ut avgränsningen mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och FSR-området. Tvärtom framhålls i artikel 40 andra stycket FEU betydelsen av en gränslinje som tydligt skiljer dessa båda områden från varandra. Det betyder således att om domstolen finner att den angripna förordningen har ett syfte som faller inom Gusp-området utgör artikel 215.2 FEUF den enda korrekta rättsliga grunden för dess antagande.

B – *Min bedömning*

52. En av förtjänsterna med Lissabonfördraget är att det kompletterar den "juridiska arsenalen" på så sätt att unionen numera kan vidta restriktiva åtgärder mot fysiska och juridiska personer, grupper och enheter som inte är stater. Artiklarna 75 första stycket FEUF och 215.2 FEUF tar uttryckligen fasta på dessa mottagare, så att motsvarigheten till artikel 308 EG, det vill säga artikel 352 FEUF, inte längre behöver åberopas.¹⁵

53. Diskussionen handlar nu om tillämpningsområdet för artikel 75 FEUF respektive artikel 215 FEUF. De ståndpunkter som har intagits av å ena sidan parlamentet och å andra sidan de övriga parterna, är radikalt motsatta varandra.

54. Parlamentets huvudbudskap är, för att sammanfatta det i en mening, att det endast är artikel 75 FEUF som kan användas som stöd för att anta restriktiva åtgärder för att bekämpa terrorism.

55. Jag kan genast upplysa om att jag inte delar denna uppfattning.

56. Jag erinrar om att det framgår av fast rättspraxis att valet av rättslig grund för en rättsakt inom unionen ska ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll.¹⁶

15 — Upphovsmännen till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har för övrigt lagt sig vinn om att i artikel 352.4 FEUF precisera att denna artikel inte "får ... ligga till grund för att uppnå mål som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och varje akt som antas i enlighet med denna artikel ska respektera de begränsningar som fastställs i artikel 40 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen".

16 — Se, bland annat, dom av den 16 november 2011 i mål C-548/09 P, Bank Melli Iran mot rådet (REU 2011, s. I-11381), punkt 66 och där angiven rättspraxis.

57. Undersökningen av det syfte som den angripna förordningen eftersträvar kan inte göras isolerat, utan måste ske med beaktande av de rättsakter som det hänvisas till i förordningen och med vilka förordningen hänger samman.¹⁷ I kronologisk ordning rör det sig om säkerhetsrådets resolution 1390 (2002), gemensam ståndpunkt 2002/402 och förordning nr 881/2002, vilken ändrades på flera punkter genom den angripna förordningen.

58. Samtliga dessa rättsakter har i själva verket ett och samma syfte, nämligen att bekämpa den internationella terrorismen. En av de grundläggande metoderna för att uppnå detta syfte är att skilja terroristorganisationerna från deras ekonomiska tillgångar genom att frysa penningmedel och ekonomiska tillgångar tillhörande personer eller enheter som misstänks vara inblandade i verksamhet med anknytning till terrorism.

59. Såsom domstolen konstaterade i domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, är huvudsyftet och målet med förordning nr 881/2002 att bekämpa den internationella terrorismen.¹⁸ I skäl 11 i den angripna förordningen anges att "[s]yftet med förordning ... nr 881/2002 är att förhindra terroristbrott, inbegripet finansiering av terrorister, för att upprätthålla internationell fred och säkerhet". Enligt min uppfattning utgör detta det yttersta syftet både med de ovannämnda internationella bestämmelserna och med den ovannämnda unionslagstiftningen.

60. När det gäller just den angripna förordningen anser jag att den genom sitt syfte och sitt innehåll är en integrerad del av denna process, och att den kompletterar den, framför allt utifrån de lärdomar som kan dras av domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, så att bekämpningen av den internationella terrorismen kan förenas med iakttagandet av de grundläggande rättigheterna. Genom den angripna förordningen inrättas således, för att verkställa domen i det ovannämnda målet, ett förfarande för upptagande i förteckningen som har till syfte att garantera att den grundläggande rätten till försvar, och i synnerhet rätten att yttra sig, iakttas.

61. Frågan som nu ska avgöras är till vilket av unionens politikområden målet att bekämpa den internationella terrorismen för att upprätthålla internationell fred och säkerhet kan knytas sedan Lissabonfördraget trädde i kraft.

62. Enligt min uppfattning motsvarar detta mål syftena med unionens yttre åtgärder, vilka räknas upp i artikel 21.2 a–c FEU. Där anges följande:

"Unionen ska utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

- a) skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet,
- b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,
- c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna".

17 — Ett liknande resonemang fördes av domstolen i domen av den 29 juni 2010 i mål C-550/09, E och F (REU 2010, s. I-6213), där den preciserade att "[rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 70)] [ska] tolkas med beaktande av lydelsen av och syftet med resolution nr 1373 (2001), till vilken det hänvisas i skäl 3 i förordningen" (punkt 72 och där angiven rättspraxis).

18 — Punkterna 169 och 184.

63. Även om de syften som räknas upp i artikel 21.2 FEU är gemensamma för samtliga av unionens yttre åtgärder, och det inte är några av dem som uttryckligen förbehålls den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, finner jag att de syften som anges i punkterna a–c är sådana som traditionellt sett uppställs för nämnda politik. Det ska härvid påpekas att de syften som anges i artikel 21.2 a–c FEU i huvudsak motsvarar dem som uppställdes för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i artikel 11.1 EU.¹⁹ Dessutom sammanfaller dessa syften med stadgandet i artikel 24.1 första stycket FEU där det anges att "[u]nionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar".

64. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att en åtgärd som unionen vidtar på den internationella arenan och som har ett eller flera av de syften som anges i artikel 21.2 a–c FEU – särskilt syftet att bevara freden och stärka den internationella säkerheten – ska anses falla inom Gusp-området. En sådan åtgärd ska således vidtas i enlighet med de speciella regler och förfaranden som föreskrivs i kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget.

65. Jag vill tillägga att kampen mot terrorismen, till skillnad mot vad som antyds genom vissa av parlamentets argument, mycket väl kan föras av unionen genom åtgärder på Gusp-området. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens roll fastställdes tidigare i olika politiska handlingar på EU-nivå,²⁰ men regleras numera i fördragen. Jag vill förutom artikel 215 FEUF – vilken enligt min uppfattning bekräftar den roll som Gusp har att spela i kampen mot den internationella terrorismen – också nämna artikel 43.1 FEU. Av denna artikel framgår att alla uppdrag som avser den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik²¹ "kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium". Dessutom framgår det av lydelsen i solidaritetsklausulen i artikel 222 FEUF, som framför allt syftar till att utlösas om en medlemsstat blir föremål för ett terroristdåd, att denna klausul är knuten till Gusp och närmare bestämt till den del av Gusp som rör den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).

66. I det förevarande fallet utgör den omständigheten att den omtvistade förordningen utgör ett av de instrument som unionen har använt för att genomföra en internationell åtgärd som har beslutats av säkerhetsrådet och som obestriddligen syftar till att upprätthålla internationell fred och säkerhet²² en viktig faktor som talar för att förordningen kan knytas till Gusp-området. Systemet för att möjliggöra interaktion mellan FN:s beslut och de beslut som fattas på unionsnivå för att ta ifrån personer och enheter med band till terroriströrelser deras tillgångar har mycket riktigt inrättats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I det här sammanhanget ska det beaktas att det är sanktionskommittén som anger vilka personer och enheter som ska bli föremål för frysningen av penningmedel och ekonomiska tillgångar, och att unionen inte gör annat än att använda sig av den förteckning som sanktionskommittén upprättat.

67. Efter ett sådant konstaterande står det i mina ögon klart att artikel 215.2 FEUF är den enda bestämmelsen som ger unionen befogenhet att vidta sådana restriktiva åtgärder som den angripna förordningen. Till skillnad från artikel 75 FEUF, kan nämligen artikel 215.2 FEUF enbart användas när det finns ett Gusp-beslut om en åtgärd av detta slag. När unionen beslutar att vidta en åtgärd på den internationella arenan – såsom den som är aktuell i det förevarande målet – inom ramen för Gusp, är

19 — Se, på denna punkt, Dashwood, A., a.a., s. 101 och 103, Van Elswege, P., "EU external action after the collapse of the pillar structure: in search of a new balance between delimitation and consistency", *Common Market Law Review*, 2010, nr 47, s. 987, särskilt s. 1006, och Becker-Alon, S., "The Communitarian Dimension of the European Union's Common Foreign and Security Policy", *Nomos*, Baden-Baden, 2011, s. 250.

20 — Se, för en kartläggning av dessa huvuddokument, Auvret-Finck, J., "Politique étrangère et de sécurité commune – Lutte contre le terrorisme", *Juriscasseur Europe*, 2009, häfte 2612. Se även Terpan, F., "La PESC et le terrorisme international", *La sécurité internationale entre rupture et continuité – Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François Guilhaudis*, Bruylant, Bryssel, 2007, s. 581.

21 — Nedan kallad GSFP.

22 — Se den näst sista meningen i ingressen i resolution 1390 (2002).

det naturligtvis den rättsliga grund som utgör en bro över till denna politik som ska användas. Att välja en annan rättslig grund skulle strida mot artikel 40 andra stycket FEU, som ju innehåller principen om att genomförandet av den politik som avses i artiklarna 3 FEUF–6 FEUF inte ska påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna inom Gusp.

68. Jag vill också påpeka att till skillnad från artikel 75 FEUF handlar artikel 215.2 FEUF om att vidta ”restriktiva åtgärder” i allmänhet, utan någon begränsning till åtgärder som rör kapitalrörelser och betalningar. Sålunda utgör artikel 215.2 FEUF den rättsliga grund som gör det möjligt för unionen att vidta åtgärder för att begränsa rörligheten för vissa personer eller för att förbjuda försäljning av vapen till vederbörande.²³ Denna bestämmelse framstår således som bättre anpassad till den stora variation på åtgärder som unionen kan vidta inom ramen för Gusp för att bekämpa den internationella terrorismen.

69. Dessutom vill jag framhålla att eftersom artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF rör två olika av unionens politikområden – som visserligen har mål som kompletterar varandra, men som inte nödvändigtvis har samma dimension och som omfattas av skilda regler och förfaranden²⁴ – framstår det inte som lämpligt att beskriva förhållandet mellan dessa två rättsliga grunder så, att den ena av dem ses som *lex generalis* och den andra som *lex specialis*. Artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF ska i stället ses som komplementära i förhållande till varandra. Skillnaderna mellan de förfaranden genom vilka artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF kan genomföras, som visar att de politikområden de tillhör är av olika beskaffenhet, utgör dessutom enligt min uppfattning hinder för en kumulering av dessa båda rättsliga grunder.

70. Det är riktigt att parlamentet inte har lika vida befogenheter när det gäller artikel 215 FEUF som när det gäller artikel 75 FEUF, enligt vilken det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska användas. Det förhållandet kan dock inte vara avgörande för vilken rättslig grund som ska väljas för den angripna förordningen. Såsom rådet med fog har påpekat är det inte förfarandena som definierar den rättsliga grunden utan tvärtom. Gusp-dimensionen hos artikel 215 FEUF utgör dessutom säkerligen förklaringen till det val som upphovsmännen till FEUF gjorde beträffande parlamentets ställning.

71. Parlamentets ställning på Gusp-området är dock långt ifrån negligerbar. Framför allt kan det ordinarie lagstiftningsförfarandets frånvaro i viss mån kompenseras av de skyldigheter som åligger den höga representanten när det gäller kontakten med parlamentet. I artikel 36 första stycket FEU förskrivs således att den höga representanten ”regelbundet [ska] höra Europaparlamentet om de viktigaste aspekterna och de grundläggande valmöjligheterna när det gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken samt informera Europaparlamentet om hur dessa politikområden utvecklas. Den höga representanten ska se till att vederbörlig hänsyn tas till Europaparlamentets synpunkter. De särskilda representanterna får medverka när Europaparlamentet informeras”. Det ankommer sålunda på den höga representanten att i största möjliga utsträckning göra parlamentet delaktigt i Gusp-besluten i den mån så kan ske med hänsyn till de krav på konfidentialitet och skyndsamhet som kännetecknar unionens politik på det här området. I artikel 36 andra stycket FEU anges vidare att parlamentet ”får ställa frågor eller avge rekommendationer till rådet och den höga representanten. Två gånger om året ska Europaparlamentet hålla en debatt om de framsteg som har gjorts för att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, inbegripet den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken”.

72. Med hänsyn till vad som anförts ovan kan jag sammanfatta min ståndpunkt på följande sätt. Det var riktigt att anta den angripna förordningen med stöd av artikel 215.2 FEUF på grund av förordningens Gusp-dimension. Dels har förordningen – såsom ett komplement till ordningen för de restriktiva åtgärder som har vidtagits mot personer och enheter med band till Usama bin Ladin,

23 — Se artiklarna 2.1 och 4 i gemensam ståndpunkt 2002/402.

24 — Se artikel 24.1 andra stycket FEU där det anges att ”[d]en gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfattas av särskilda regler och förfaranden”.

nätverket al-Qaida och talibanerna – till huvudsyfte att bekämpa den internationella terrorismen för att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Dels utgör den angripna förordningen en del av det system som unionen har inrättat för att fortsätta en internationell åtgärd som har antagits av säkerhetsrådet och, närmare bestämt, för att genomföra frysning av penningmedel och ekonomiska tillgångar tillhörande de personer och enheter som sanktionskommittén har bestämt.

73. Den undersökning som har föranlett mig att bekräfta unionslagstiftarens val av artikel 215.2 FEUF som rättslig grund för den angripna förordningen ger anledning till ytterligare några påpekanden.

74. Jag skulle först vilja understryka att det fall som det förevarande målet handlar om inte är det enda fall där artikel 215.2 FEUF kan utgöra den korrekta rättsliga grunden. Nämda bestämmelse skulle nämligen kunna användas för att göra det möjligt för unionen att anta restriktiva åtgärder mot personer och enheter med band till terroristorganisationer såsom ett komplement till en Gusp-åtgärd som unionen beslutat att vidta mot tredjeländer, i syfte att underlätta för dessa att bekämpa terrorismen. Sådana restriktiva åtgärder kan, i den anda som kännetecknar artikel 43.1 FEU, genom att utgöra ett komplement till olika civila och militära insatser från unionens sida avseende den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, stödja tredjeländers åtgärder för att bekämpa terrorism på deras eget territorium. Eftersom dessa åtgärder skulle ingå i unionens agerande på Gusp-området måste de antas med stöd av artikel 215.2 FEUF.

75. Vidare ansluter jag mig inte till rådets resonemang enligt vilket gränsdragningen mellan tillämpningsområdena för artikel 75 FEUF respektive artikel 215.2 FEUF ska utgå från en distinktion mellan så kallade interna terrorister, så kallade externa terrorister och så kallade internationella terrorister. En uppdelning i sådana kategorier är nämligen oförenlig med terrorismens själva väsen, eftersom terrorismen angriper gemensamma värderingar och själva grunden för rättsstaten och därmed gäller hela det internationella samfundet, oavsett hotets geografiska omfattning. Dessutom strider den distinktion som rådet förordar mot kravet på en effektiv terrorismbekämpning genom att den ger upphov till rättsosäkerhet.

76. Terrorismen känner inga gränser. Även om en terroristorganisation vid en första anblick tycks ha siktet inställt på endast en viss geografisk zon har organisationen ofta internationella förgreningar, bland annat för att finansiera sin verksamhet. Om en terroristgrupp som i vanliga fall agerar inom unionen vid ett givet tillfälle bestämmer sig för att samarbeta med andra terroristgrupper som eftersträvar liknande syften utanför unionen, betyder det då att de personer och enheter som är knutna till den förstnämnda gruppen förlorar sin ställning som "interna" terrorister och blir till "externa" terrorister, eller kanske "internationella" terrorister? Detta räcker enligt min uppfattning för att visa att det är praktiskt omöjligt att genomföra en sådan distinktion.

77. Med tanke på terrorismbekämpningens betydelse är det dessutom nödvändigt att mobilisera samtliga juridiska instrument som fördragen förser unionen med. Med detta för ögonen vill jag trycka på det faktum att det resonemang som i förevarande mål har föranlett mig att knyta den angripna förordningen till Gusp-området på intet sätt betyder att alla unionens yttre åtgärder som syftar till att bekämpa terrorismen systematiskt måste genomföras inom ramen för Gusp.

78. Framför allt ska man inte glömma bort att de åtgärder som unionen vidtar inom ramen för den politik som syftar till upprättandet av ett FSR-område kan ha en extern dimension. För att illustrera detta kan jag nämna att förslaget till rådets beslut om ingående av avtalet mellan Amerikas förenta stater och Europeiska unionen om användning och överföring av passageraravgifter till Förenta staternas Department of Homeland Security, som kommissionen lade fram den

23 november 2011,²⁵ presenterades med stöd av artiklarna 82.1 d FEUF och 87.2 a FEUF – som avser straffrättsligt samarbete respektive polissamarbete – i kombination med artikel 218.6 a FEUF, som handlar om unionens ingående av internationella avtal.

79. Min uppfattning är således att artiklarna 75 FEUF och 215.2 FEUF inte ska ställas mot varandra, utan ska ses som komplement till varandra. Det betyder att bedömningen att det var riktigt att anta den angripna förordningen med stöd av artikel 215.2 FEUF inte medför att artikel 75 FEUF förlorar sitt innehåll. Den sistnämnda artikeln utgör nämligen den korrekta rättsliga grunden när unionen, självständigt och oberoende av någon Gusp-aktion, vidtar åtgärder – för att frysa penningmedel och ekonomiska resurser – mot personer och enheter som inte är stater och som bedriver terroristverksamhet eller därmed sammanhängande verksamhet. I ett sådant fall saknas anledning att försöka beteckna dem som åtgärderna vidtas mot som "interna", "externa" eller "internationella" terrorister.

80. Behandlingen av artiklarna 215.2 FEUF och 75 FEUF som komplement till varandra bör tillfredsställa behovet – som är av grundläggande betydelse i kampen mot terrorismen – av att se till att det inte finns någon lucka i systemet som kan äventyra det eftersträvade syftet, nämligen att skydda demokratierna mot åtgärder som i grunden är inriktade på att omintetgöra dem.

81. Sett från detta perspektiv utgör artikel 215.2 FEUF den korrekta rättsliga grunden för att anta följande restriktiva åtgärder mot personer och enheter som inte är stater:

- åtgärder för att stödja tredjeländers terrorismbekämpning på deras territorium²⁶ eller, mer allmänt, för att få kränkningar av de mänskliga rättigheterna i dessa stater att upphöra, eftersom sådana åtgärder, liksom de som avses i artikel 215.1 FEUF, till sin beskaffenhet är sådana att de ingår i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken,
- åtgärder som vidtas mot personer och enheter som uttryckligen pekats ut av säkerhetsrådet eller av en av säkerhetsrådet upprättad sanktionskommitté motsvarande de åtgärder som det är fråga om i det förevarande fallet, och
- unionens genomförande av åtgärder som säkerhetsrådet har beslutat om men för vilka det har överlåtit till medlemsstaterna att ange vilka personer och enheter som berörs. I ett sådant fall anser jag att det är artikel 215.2 FEUF som ska användas, eftersom unionen vidtar en åtgärd för att tillämpa en resolution från säkerhetsrådet, vilket talar för att åtgärden ingår i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

82. På områden som befinner sig utanför den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och där unionen är helt fri – att skapa ett FSR-område, utveckla polissamarbete eller rättsligt samarbete med tredjeländer eller att på eget initiativ komplettera förteckningar som upprättats av sanktionskommittén och som unionen anser vara ofullständiga – ska unionen däremot agera med stöd av artikel 75 FEUF.

83. Mot bakgrund av dessa förtydliganden föreslår jag att domstolen ska underkänna den första grunden som parlamentet har åberopat.

25 — KOM(2011) 807 slutlig.

26 — Se ovan punkt 74.

IV – Andrahandsgrunden: Åsidosättande av villkoren för återopande av artikel 215 FEUF

A – Parternas argument

84. Den andrahandsgrund som parlamentet har återopat för det fall domstolen, i enlighet med vad jag har föreslagit, skulle finna att artikel 215.2 FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för den angripna förordningen, består av två delar. Enligt den första delen är kravet på ett gemensamt förslag från den höga representanten och kommissionen inte uppfyllt. Den andra delen handlar om att den angripna förordningen inte föregåtts av något Gusp-beslut.

1. Avsaknaden av ett förslag i enlighet med fördragen

85. Parlamentet menar att det vid tiden för antagandet av den angripna förordningen den 22 december 2009 inte existerade någon kommission som rätteligen kunde lägga fram ett gemensamt förslag tillsammans med den höga representanten, eftersom mandatet för den kommission som utnämnts den 22 november 2004 hade löpt ut den 31 oktober 2009 och den nya kommissionen inte tillträdde förrän den 10 februari 2010. Även om det – för kontinuiteten i institutionens arbete – hade varit godtagbart att den kommission som utnämndes i november 2004 fortsatte att utföra vissa uppgifter, skulle dess befogenhet ha varit begränsad till den löpande verksamheten, det vill säga till att fatta rutinbeslut. Den skulle inte ha varit behörig att ta ett viktigt politiskt initiativ innebärande en ändring av den rättsliga grunden för en rättsakt när denna ändring medför en förlust av rättsaktens lagstiftningskaraktär och av parlamentets och de nationella parlamentens inflytande.

86. Parlamentet anser att det förslag som presenterades av kommissionen och den höga representanten inte kan betraktas som en ren fortsättning på det förslag som kommissionen ensam lade fram den 22 april 2009. Dessutom finner parlamentet att sättet på vilket förslaget lades fram inte var förenligt med den höga representantens roll och ansvarsområden enligt Lissabonfördraget. Det går inte att ersätta ett sådant gemensamt förslag som krävs enligt artikel 215.2 FEUF med ett rent godkännande från den höga representantens sida av ett redan existerande förslag som antagits av kommissionen innan Lissabonfördraget trädde i kraft. Dessutom är den höga representanten såsom ansvarig för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skyldig att lämna en lämplig motivering till det gemensamma förslaget.

87. Rådet har gjort gällande att när mandatet för den kommission som utsågs i november 2004 löpte ut den 31 oktober 2009 kvarstod den i funktion i avvaktan på tillsättandet av en ny kommission, för att säkra den nödvändiga kontinuiteten i institutionens arbete, vilket föreskrivs i skäl 1 i Europeiska rådets beslut 2010/80/EU av den 9 februari 2010 om utnämning av Europeiska kommissionen²⁷. Parlamentet fortsatte under denna mellanliggande period, som varade från den 1 november 2009 till den 10 februari 2010, att förhandla med kommissionen som om den fortfarande existerade med giltig verkan.

88. Rådet har understrukit att den angripna förordningen antogs på grundval av förslaget till förordning av den 22 april 2009 som godkändes av den höga representanten den 14 december 2009. Förslaget behöll sin giltighet efter att kommissionens mandat löpte ut den 31 oktober 2009. Den enda konsekvensen av Lissabonfördragets ikraftträdande var att förfarandet för antagandet av den angripna förordningen ändrades.

27 — EUT L 38, s. 7.

89. Rådet har erinrat om att kommissionen den 2 december 2009 lämnade ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om konsekvenserna av Lissabonfördragets ikraftträdande för pågående interinstitutionella beslutsförfaranden²⁸ innehållande en vägledande förteckning över de förslag under behandling som kommissionen lagt fram före Lissabonfördragets ikraftträdande där det för varje förslag angavs vilka konsekvenserna skulle bli av fördragets ikraftträdande. Förslaget till förordning av den 22 april 2009 fanns med i förteckningen med en anmärkning om att den rättsliga grunden ändrades från de tidigare artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG till artikel 215 FEUF.

90. Även för det fall kommissionen skulle anses ha befunnit sig i en situation liknande den som behandlas i artikel 246 sista stycket FEUF (samtliga kommissionsledamöter begär sitt entledigande) saknas det stöd i rättspraxis för att dra slutsatsen att kommissionen har överskridit gränsen för den löpande verksamheten. I punkt 96 i domen av den 6 mars 2003 i de förenade målen T-228/99 och T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen²⁹, slog förstainstansrätten fast att ett beslut angående statligt stöd som kommissionen antagit efter kommissionsledamöternas kollektiva avgång ”inte utgjorde prov på en ny politisk inriktning hos kommissionen [varigenom] denna ... överskred sina befogenheter med avseende på handläggningen av löpande ärenden”. Om denna slutsats gällde för ett nytt beslut som kommissionen fattade under den aktuella perioden måste den utan tvekan vara tillämplig i en situation där ett redan existerande förslag fortfarande är under behandling. Fråga är även om den begränsning till handläggning av löpande ärenden som föreskrivs i artikel 201 andra stycket EG var tillämplig, med tanke på att parlamentet inte hade antagit något förslag om misstroendevotum rörande kommissionens verksamhet.

91. Enligt rådet lades det gemensamma förslaget från den höga representanten och kommissionen fram i vederbörlig ordning. Den höga representanten godkände den 14 december 2009 förslaget till förordning av den 22 april 2009. Det var varken nödvändigt eller möjligt för vederbörande att lägga fram en separat motivering. Det var inte heller möjligt för den höga representanten att ensidigt göra tillägg i den motivering som lämnades i skälen i förslaget.

92. De argument som kommissionen anfört överensstämmer i princip med rådets. Kommissionen har preciserat att det ovannämnda meddelandet av den 2 december 2009 ingick i ett rent juridiskt och tekniskt arbete varvid den inte gjorde någon som helst politisk bedömning. Dessutom var arbetet absolut nödvändigt för att unionslagstiftaren skulle kunna fortsätta de lagstiftningsförfaranden som fortfarande var under behandling efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Kommissionen har anfört att ingen ändring har gjorts i texten i förslaget till förordning av den 22 april 2009 och att den höga representanten gick i god för förslaget den 14 december 2009, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 215 FEUF.

2. Avsaknaden av ett Gusp-beslut

93. Enligt parlamentet innehåller den angripna förordningen ingen hänvisning till något Gusp-beslut, trots att detta föreskrivs i artikel 215 FEUF. I ingressen i förordningen hänvisas till gemensam ståndpunkt 2002/402, men denna utgör inte något beslut i den ovannämnda bestämmelsens mening. En gemensam ståndpunkt som antagits före Lissabonfördragets ikraftträdande kan inte likställas med ett sådant beslut.

28 — KOM(2009) 665 slutlig.

29 — Förstainstansrättens dom av den 6 mars 2003 i de förenade målen T-228/99 och T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale och Land Nordrhein-Westfalen mot kommissionen (REG 2003, s. II-435).

94. Parlamentet anser att rådets argument om att rättsverkningarna av den gemensamma ståndpunkten ska bestå i enlighet med protokollet (nr 36) om övergångsbestämmelser, som bifogats EU-fördraget och EUF-fördraget,³⁰ och med det som institutionen kallar för ”principen om rättsakternas kontinuitet”, saknar relevans. Det finns ingenting i protokollet och ingen unionsrättslig princip som säger att en gemensam ståndpunkt kan träda i stället för ett Gusp-beslut. Rådet bortser också från det faktum att ett sådant beslut i sig kan bli föremål för domstolsprövning om en part med talerätt väcker talan och att domstolen till och med skulle kunna förbjuda rådet att anta åtgärder med stöd av artikel 215 FEUF.

95. I vilket fall som helst är förordningen behäftad med ett fel eftersom den inte har motiverats i enlighet med artikel 296 andra stycket FEUF.

96. Rådet har anfört att i förordning nr 881/2002, som föregicks av gemensam ståndpunkt 2002/402, anges de speciella bestämmelser och förfaranden som krävs för att genomföra frysningen av penningmedel. Trots att det beslutades att ändra förordningen till följd av domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen genom att lägga till några bestämmelser om processrättsliga garantier var det inte nödvändigt att ändra gemensam ståndpunkt 2002/402 eller att anta ett nytt Gusp-beslut för detta ändamål. När en Gusp-rättsakt som kräver vidtagande av restriktiva åtgärder redan existerar (och rättsakten inte har upphävts, ogiltigförklarats eller ändrats) kan det nämligen inte krävas att ett nytt Gusp-beslut ska antas i enlighet med kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget. Ett sådant synsätt innebär ett avståndstagande från principen om rättsakters kontinuitet enligt artikel 9 i protokollet (nr 36).

97. Rådet har också anfört att den omständigheten att de personer och enheter som finns upptagna i förteckningen numera har möjlighet att väcka talan om ogiltigförklaring av sådana Gusp-beslut som avser restriktiva åtgärder mot dem, inte medför att varje ändring som görs av en befintlig förordning nödvändigtvis måste föregås av ett nytt Gusp-beslut.

B – *Min bedömning*

98. Jag anser att den angripna förordningen inte har antagits under förhållanden som strider mot det förfarande som föreskrivs i artikel 215.2 FEUF. Med hänsyn till den speciella kontext som ikrafträdandet av ett nytt fördrag utgör, kan de omständigheter som parlamentet har åberopat för att göra gällande att förordningen är rättsstridig inte anses vara tillräckliga för att slå fast att ett åsidosättande av artikel 215.2 FEUF har ägt rum.

99. Vad för det första gäller påståendet att det inte har lagts fram något förslag i enlighet med fördragen, anser jag att även om kommissionens uppgifter, efter utgången av dess mandat den 31 oktober 2009, var begränsade till handläggningen av löpande ärenden, hindrade detta på intet sätt kommissionen från att dels stå kvar vid sitt förslag till förordning från den 22 april 2009, dels genomföra en formell ändring av det genom att ersätta den gamla rättsliga grunden med den nya. Jag noterar härvid att det fanns vissa förslag i vilka det, på grund av förslagets beskaffenhet och innebörd, inte var möjligt att utan vidare byta ut den gamla rättsliga grunden mot en ny, och att förslagen i dessa fall återkallades.³¹

30 — Nedan kallat protokollet (nr 36).

31 — Se bilaga 2 till det ovannämnda meddelandet av den 2 december 2009.

100. När det gäller kravet på ett gemensamt förslag från den höga representanten och kommissionen konstaterar jag att den höga representanten den 14 december 2009 officiellt anslöt sig till förslaget till förordning av den 22 april 2009. Artikel 215 FEUF innehåller inget krav på att den höga representanten – som ju ingår i kommissionen i egenskap av vice ordförande och den ledamot som har ansvaret för utrikespolitiken³² – ska lägga fram en separat motivering eller komplettera kommissionens förslag.

101. Vad för det andra gäller påståendet att det saknas ett Gusp-beslut ska det framhållas att enligt artikel 9 i protokollet (nr 36) ska rättsverkningarna för de akter som unionens institutioner, organ och byråer antar på grundval av fördraget om Europeiska unionen före ikraftträdandet av Lissabonfördraget bestå så länge dessa akter inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras genom tillämpning av fördragen.

102. Den omständigheten att det i EU-fördraget inte längre föreskrivs några gemensamma ståndpunkter utan Gusp-beslut innebär inte att de gemensamma ståndpunkter som har antagits enligt EU-fördraget i dess lydelse före Lissabonfördragets ikraftträdande upphör att existera. Det skulle beröva artikel 9 i protokollet (nr 36) en stor del av dess ändamålsenliga verkan. Av samma skäl kan det förhållandet att den juridiska kontext som numera omger Gusp-besluten inte är exakt densamma som den som tidigare omgärdade de gemensamma ståndpunkterna, inte hindra att dessa båda kategorier av rättsakter likställs vid genomförandet av artikel 215 FEUF. Den hänvisning som görs i nämnda artikel till ett beslut antaget enligt kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget måste således, jämförd med artikel 9 i protokollet (nr 36), nödvändigtvis omfatta även de gemensamma ståndpunkter som antogs före Lissabonfördragets ikraftträdande.

103. Följaktligen kan talan inte heller bifallas såvitt avser parlamentets andra grund.

V – Förslag till avgörande

104. På grund av det anförda föreslås att domstolen ska

- ogilla talan, och
- förplikta Europaparlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

32 — Se artikel 18.4 FEU.