



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 24 juni 2014\*

”Talan om ogiltigförklaring — Beslut 2011/640/Gusp — Rättslig grund — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) — Artikel 37 FEU — Internationellt avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken — Artikel 218.6 andra stycket FEUF — Skyldighet att omedelbart och fullständigt informera Europaparlamentet — Artikel 218.10 FEUF — Fråga huruvida verkningarna ska bestå”

I mål C-658/11,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 21 december 2011,

**Europaparlamentet**, företrätt av R. Passos, A. Caiola och M. Allik, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

**Europeiska kommissionen**, företrädd av M. Konstantinidis, R. Troosters och L. Gussetti, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrätt av F. Naert, G. Étienne, M. Bishop och G. Marhic, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Republiken Tjeckien**, företrädd av M. Smolek, E. Ruffer och D. Hadroušek, samtliga i egenskap av ombud,

**Republiken Frankrike**, företrädd av G. de Bergues, N. Rouam och E. Belliard, samtliga i egenskap av ombud,

**Republiken Italien**, företrädd av G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

**Konungariket Sverige**, företrätt av A. Falk, i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: engelska.

**Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland**, företrätt av L. Christie och A. Robinson, båda i egenskap av ombud, biträdda av D. Beard, QC, och G. Facenna, barrister,

intervenienter,

meddelar

#### DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano (referent), M. Ilešič, T. von Danwitz och M. Safjan samt domarna J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 september 2013,

och efter att den 30 januari 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

#### Dom

- 1 Europaparlamentet har yrkat dels att domstolen ogiltigförklarar rådets beslut 2011/640/Gusp av den 12 juli 2011 om undertecknande och ingående av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius om villkoren för att överföra misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagtogs av den EU-ledda marina styrkan till Republiken Mauritius och om villkoren för misstänkta pirater efter en sådan överföring (EUT L 254, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet respektive avtalet mellan EU och Mauritius), dels att domstolen ska låta verkningarna av detta beslut bestå.

#### Tillämpliga bestämmelser

- 2 Kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget har rubriken "Särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken". I kapitlet återfinns artikel 36 FEU, som har följande lydelse:

"Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska regelbundet 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.

Europaparlamentet 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."

3 Artikel 37 FEU i samma kapitel har följande lydelse:

”Unionen får ingå avtal med en eller flera stater eller internationella organisationer på områden som omfattas av detta kapitel.”

4 Artikel 218 FEUF har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelserna i artikel 207 ska avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer förhandlas fram och ingås enligt nedanstående förfarande.

2. Rådet ska ge bemyndigande att inleda förhandlingar, utfärda förhandlingsdirektiv, bemyndiga undertecknande och ingå avtal.

3. Kommissionen eller, om det planerade avtalet uteslutande eller huvudsakligen gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och, med hänsyn till vad det planerade avtalet gäller, utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation.

...

5. Rådet ska på förslag av förhandlaren anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före ikraftträdandet.

6. Rådet ska på förslag av förhandlaren anta ett beslut om ingående av avtalet.

Utom i de fall då avtalet uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska rådet anta beslutet om ingående av avtalet,

a) efter Europaparlamentets godkännande i följande fall:

...

v) Avtal som gäller områden som omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet om Europaparlamentets godkännande krävs.

...

b) efter att ha hört Europaparlamentet i övriga fall. ...

...

10. Europaparlamentet ska omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet.

...”

5 Rådets gemensamma åtgärd 2008/851/Gusp av den 10 november 2008 om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust (EUT L 301, s. 33) i dess lydelse enligt rådets beslut 2010/766/Gusp av den 7 december 2010 (EUT L 327, s. 49) (nedan kallad gemensam åtgärd 2008/851) antogs med stöd av artiklarna 14 EU, 25 tredje stycket EU och 28.3 EU.

- 6 Artikel 1 i denna gemensamma åtgärd har rubriken ”Uppdrag”. I punkt 1 i artikeln föreskrivs följande:

”Europeiska unionen ska genomföra en militär insats, nedan kallad Atalanta, till stöd för FN:s säkerhetsråds resolutioner 1814 (2008), 1816 (2008) och 1838 (2008) i enhetlighet med den åtgärd som tillåts vid piratdåd med tillämpning av artiklarna 100 och följande i FN:s havsrättskonvention, undertecknad i Montego Bay den 10 december 1982, och särskilt genom de åtaganden som gjorts i förhållande till tredjestater, i syfte att bidra till

- skydd för Världslivsmedelsprogrammets fartyg som transporterar livsmedelsbistånd till fördrivna personer i Somalia i enlighet med mandatet i säkerhetsrådets resolution 1814 (2008),
- skydd för utsatta fartyg som trafikerar utanför Somalias kust samt avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust i enlighet med det mandat som anges i säkerhetsrådets resolution 1816 (2008).”

- 7 Artikel 2 i den ovannämnda gemensamma åtgärden har rubriken ”Mandat”. Där föreskrivs följande:

”Atalanta ska, enligt de villkor som fastställs i tillämplig internationell rätt, särskilt FN:s havsrättskonvention, och genom säkerhetsrådets resolutioner 1814 (2008), 1816 (2008) och 1838 (2008) samt inom ramen för sin disponibla kapacitet

...

- e) så att behöriga stater i förekommande fall kan vidta rättsliga åtgärder i enlighet med villkoren i artikel 12, kunna tillfångata, kvarhålla och överföra personer som misstänks ha för avsikt, i enlighet med artiklarna 101 och 103 i Förenta nationernas havsrättskonvention, att begå, eller som misstänks begå eller ha begått piratdåd eller väpnade rån i de områden i vilka insatsen är närvarande och beslagta fartyg som använts för piratdåd eller väpnade rån eller fartyg som tillfångatas till följd av ett piratdåd eller väpnat rån och som innehas av pirater eller väpnade rånare, samt även de tillgångar som finns ombord,

...”

- 8 Artikel 10 i gemensam åtgärd 2008/851 har rubriken ”Deltagande av tredjestater”. Artikeln har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar ... unionens självständiga beslutsfattande och unionens enhetliga institutionella ram får, i enlighet med Europeiska rådets tillämpliga riktlinjer, tredjestater inbjudas att delta i [unionens] militära insats.

...

3. Detaljerade villkor för tredjestaters deltagande ska fastställas i avtal som ska ingås i överensstämmelse med förfarandet i artikel 37 [FEU]. När [unionen] och en tredjestat har ingått ett ramavtal om denna tredjestats deltagande i [unionens] krishanteringsinsats ska bestämmelserna i det avtalet tillämpas inom ramen för denna insats.

...

6. Villkoren för överföring av tillfångatagna och kvarhållna personer till en tredjestat som deltar i insatsen, så att denna stat kan utöva sin jurisdiktion, ska antas vid ingåendet eller genomförandet av de avtal om deltagande som avses i punkt 3.”

- 9 Artikel 12 i denna gemensamma åtgärd har rubriken ”Överföring av tillfångatagna och kvarhållna personer med tanke på utövandet av jurisdiktion”. I artikeln föreskrivs följande:

”1. På grundval av dels Somalias godkännande av medlemsstaternas eller tredjestaters utövande av sin jurisdiktion, dels artikel 105 i FN:s havsrättskonvention, ska personer som misstänks ha för avsikt, i enlighet med artiklarna 101 och 103 i Förenta nationernas havsrättskonvention, att begå, eller som misstänks begå eller ha begått piratdåd och väpnade rån och som tillfångatagits och kvarhålls, med tanke på utövandet av rättsliga åtgärder, på Somalias territorialvatten eller på det fria havet samt de tillgångar som använts för att utföra dessa gärningar, överföras

— till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat eller tredjestat som deltar i insatsen och vars flagg det fartyg som genomförde tillfångatagandet för, eller

— om den staten inte vill eller önskar utöva sin domsrätt, till en medlemsstat eller varje annan tredjestat som önskar utöva jurisdiktion över de ovannämnda personerna eller tillgångarna.

2. Ingen av de personer som avses i punkt 1 får överföras till en tredjestat, om villkoren för denna överföring inte har fastställts med denna tredjestat i enlighet med tillämplig internationell rätt, särskilt den internationella lagstiftningen om mänskliga rättigheter, för att garantera i synnerhet att ingen ska riskera dödsstraff, tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling.”

- 10 Artikel 2 i avtalet mellan EU och Mauritius har rubriken ”Definitioner”. Där föreskrivs följande:

”I detta avtal avses med

a) *EU-ledd marin styrka (Eunavfor)*: EU:s militära högkvarter och nationella kontingenter som bidrar till EU-insatsen *Atalanta*, deras fartyg, luftfartyg, utrustning och tillgångar,

...”

- 11 Artikel 1 i avtalet har rubriken ”Syfte”. Där föreskrivs följande:

”I detta avtal fastställs villkoren och formaliteterna för

a) överföring av personer som misstänks försöka begå, eller som misstänks begå eller ha begått piratdåd inom den EU-ledda marina styrkans (Eunavfor) insatsområde ...,

b) överföring av egendom som i detta sammanhang har beslagttagits av Eunavfor, från Eunavfor till Mauritius, och

c) behandling av de personer som överförs.”

- 12 Vidare föreskrivs i artikel 3 i avtalet mellan EU och Mauritius vissa allmänna principer om formaliteterna och villkoren för överföring till Republiken Mauritius av dels personer som kvarhålls av Eunavfor som misstänkta för piratdåd, dels egendom som i detta sammanhang har beslagttagits av Eunavfor. I artikel 4 i avtalet regleras frågor rörande behandling av samt åtal och rättegång mot överförda personer, varvid ett förbud mot dödsstraff föreskrivs i artikel 5. I artikel 6 i avtalet föreskrivs vissa åtgärder avseende handlingar som har samband med överföringen av nämnda personer, bland annat avseende register och underrättelser. I artikel 7.1 och 7.2 föreskrivs att Eunavfor, inom ramen för sina medel och resurser, ska lämna allt erforderligt bistånd till Republiken Mauritius för utredning och åtal av överförda personer. För detta ändamål föreskrivs i artikel 7.3 i avtalet mellan EU och Mauritius en möjlighet för de avtalslutande parterna att i enlighet med tillämpliga förfaranden

utveckla genomförandearrangemang för finansiellt, tekniskt och övrigt bistånd för att möjliggöra överföring, förvar, utredning, åtal och rättegång när det gäller överförda personer. Slutligen föreskrivs i artiklarna 10 och 11 i avtalet bestämmelser om avtalets genomförande och ikraftträdande.

### **Bakgrund till tvisten samt det angripna beslutet**

- 13 Den 22 mars 2010 bemyndigade rådet unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik att inleda förhandlingar i syfte att unionen skulle ingå avtal om överföring med vissa tredjeländer, däribland Republiken Mauritius.
- 14 Genom en skrivelse av samma datum informerade rådet parlamentet om detta beslut.
- 15 Efter förhandlingarna antog rådet den 12 juli 2011 med stöd av artikel 37 FEU och artikel 218.5 och 218.6 FEUF det omtvistade beslutet, genom vilket rådet godkände undertecknandet av avtalet mellan EU och Mauritius. Beslutet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 30 september 2011.
- 16 Avtalet mellan EU och Mauritius undertecknades den 14 juli 2011 och har sedan dess tillämpats provisoriskt.
- 17 Genom en skrivelse av den 17 oktober 2011 informerade rådet parlamentet om att det angripna beslutet hade antagits.

### **Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen**

- 18 Parlamentet har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet, besluta att verkningarna av beslutet ska bestå till dess att det har ersatts av ett nytt beslut och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Rådet har i första hand yrkat att domstolen ska avvisa talan till viss del och ogilla den i övrigt samt förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna. I andra hand har rådet yrkat att domstolen, för det fall den ogiltigförklarar det angripna beslutet, ska låta dess verkningar bestå till dess att det ersatts av ett nytt beslut.
- 20 Genom beslut av domstolens ordförande av den 5 juni 2012 tilläts Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för rådets yrkanden.
- 21 Genom beslut av domstolens ordförande av den 20 november 2012 tilläts kommissionen att intervensera till stöd för parlamentet vad gäller den muntliga delen av förfarandet.

### **Prövning av talan**

- 22 Parlamentet har till stöd för sin talan åberopat två grunder avseende överträdelse av artikel 218.6 andra stycket FEUF respektive artikel 218.10 FEUF.

*Den första grunden: Överträdelse av artikel 218.6 andra stycket FEUF*

Parternas argument

- 23 Parlamentet har som första grund gjort gällande att rådets uppfattning, att det angripna beslutet rörde ett avtal som uteslutande gällde den gemensamma säkerhets- och utrikespolitiken i den mening som avses i artikel 218.6 andra styckets inledande del FEUF och att detta beslut därför kunde antas utan medverkan av parlamentet, är felaktig.
- 24 Parlamentet har, med stöd av kommissionen, inledningsvis anfört att det i artikel 218.6 FEUF föreskrivs en huvudregel enligt vilken rådet inte får ingå ett internationellt avtal utan att parlamentet har godkänt detta eller, beroende på omständigheterna, utan att parlamentet har hörts. Det är endast i undantagsfall som rådet, enligt den inledande delen av första stycket i nämnda artikel 218.6 FEUF, får ingå ett sådant avtal utan parlamentets deltagande, "då avtalet uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken". Eftersom bestämmelsen utgör ett undantag ska den tolkas restriktivt, på så sätt att parlamentet ska delta i förfarandet för ingående av ett avtal, om avtalet inte enbart gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken utan även gäller andra av unionens politikområden.
- 25 Det nu aktuella avtalet mellan EU och Mauritius gäller, med beaktande av det mål som eftersträvas samt innehållet i avtalet, inte enbart den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utan gäller även straffrättsligt samarbete, polissamarbete och utvecklingssamarbete.
- 26 Vad först gäller det straffrättsliga samarbetet, innehåller detta avtal flera bestämmelser, däribland särskilt artiklarna 3–7, som syftar till att underlätta samarbetet mellan unionen och myndigheterna i Republiken Mauritius i frågor rörande dels det straffrättsliga förfarandet, däribland tillåtligheten av olika bevis, de berörda personernas rättigheter och vissa särskilda aspekter av förfarandet, dels verkställigheten av besluten i enlighet med artikel 82.1 d och 82.2 a och b FEUF. Avtalet, särskilt artikel 7.3 i detta, syftar även till att stödja utbildningen av domare och övrig personal inom rättsväsendet i enlighet med artikel 82.1 c FEUF. Parlamentet anser för övrigt att de uppgifter som Eunavfor utför med stöd av avtalet inte är av militär art, eftersom det i artikel 11.5 i avtalet mellan EU och Mauritius föreskrivs att dessa uppgifter i väsentlig utsträckning får utföras av förvaltningsmyndigheter. Kommissionen har i detta sammanhang tillagt att det mål som eftersträvas med avtalet mellan EU och Mauritius och innehållet i detta avtal motiverar att artikel 82 FEUF valdes som rättslig grund för det angripna beslutet.
- 27 Vad därefter gäller polissamarbetet, rör den verksamhet som avses i artiklarna 6 och 7 i avtalet mellan EU och Mauritius särskilt "insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information" i den mening som avses i artikel 87.2 a FEUF, och utgör sådan verksamhet som normalt bedrivs av polisen enligt artikel 87.1 FEUF.
- 28 Avtalet rör slutligen även utvecklingssamarbete, då det i artiklarna 7 och 10.2 f i avtalet föreskrivs att Europeiska unionen ska bistå Republiken Mauritius, som är ett utvecklingsland i den mening som avses i artikel 208 FEUF. Detta bistånd ska avse "översyn av lagstiftningen, utbildning av utredare och åklagare, det utredande och rättsliga förfarandet, särskilt förfaranden för lagring och överlämnande av bevis samt överklagandeförfarande".
- 29 Parlamentet och kommissionen anser mot bakgrund av det ovan anförda att det angripna beslutet borde ha antagits med stöd av artikel 218.6 andra stycket a led v FEUF och därför borde ha antagits först efter att ha godkänts av parlamentet, då det ordinarie lagstiftningsförfarandet är tillämpligt på dessa verksamhetsområden för unionen.

- 30 Rådet har, med stöd av samtliga medlemsstater som har intervenerat, i huvudsak genmält att det var korrekt att anta det angripna beslutet med stöd av artikel 37 FEU och artikel 218.5 och 218.6 FEUF, eftersom avtalet mellan EU och Mauritius enligt det eftersträvade målet och avtalets innehåll uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 31 För det första genomför avtalet nämligen gemensam åtgärd 2008/851, särskilt artikel 12 i denna, som syftar till att stärka den internationella säkerheten inom ramen för unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Detta bekräftas även av artikel 2 i den nämnda gemensamma åtgärden, i vilken Atalantas uppdrag fastställs. Denna politik utgör enligt artikel 42.1 FEU en integrerande del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 32 För det andra följer det inte av innehållet i avtalet eller, mer specifikt, av den omständigheten att Atalanta överför en person som misstänks för piratdåd till Republiken Mauritius för åtal, att Atalantas verksamhet utgör ett sådant polissamarbete eller rättsligt samarbete som avses i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget. Även om vissa delar av Atalantas uppdrag kan vara av sådan beskaffenhet att de kan likställas med polisiär verksamhet, har de styrkor som sätts in inte polisiära eller dömande befogenheter enligt deras respektive nationella lagstiftning.
- 33 Rådet har därutöver anfört att avtalet mellan EU och Mauritius, särskilt artiklarna 4–6 och 8, innehåller bestämmelser som syftar till att främja rättsstatsprincipen och att Republiken Mauritius respekterar de mänskliga rättigheterna. Enligt artikel 21.2 b FEU är främjandet av respekten för mänskliga rättigheter i tredjeländer ett mål som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 34 Rådet har även anfört att varken avtalets syfte eller dess innehåll gör det möjligt att dra slutsatsen att detta rör området med frihet, säkerhet och rättvisa eller utvecklingsamarbete.
- 35 För det första framgår det nämligen av, i synnerhet, artiklarna 82 FEUF och 87 FEUF att alla åtgärder som rör området med frihet, säkerhet och rättvisa ska vidtas i syfte att främja friheten, säkerheten och rättvisan i unionen, oavsett om de har en extern dimension. Det nu aktuella avtalet mellan EU och Mauritius gäller i huvudsak åtgärder som vidtas i syfte att stärka den internationella säkerheten utanför Somalias kust och således utanför unionen.
- 36 För det andra har domstolen redan slagit fast att en åtgärd inte ska anses gälla utvecklingsamarbete när det huvudsakliga målet för åtgärden är att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, även om den bidrar till den ekonomiska och sociala utvecklingen i utvecklingsländer (dom kommissionen/rådet, C-91/05, EU:C:2008:288, punkt 72). Det bistånd som i förevarande fall lämnats Republiken Mauritius gäller överföringar enligt avtalet mellan EU och Mauritius och denna stats förmåga att tillämpa avtalet i enlighet med internationell rätt avseende mänskliga rättigheter. Ett sådant bistånd kan inte anses ha som mål att främja utvecklingen i Republiken Mauritius och kan följaktligen inte utgöra en utvecklingsåtgärd.
- 37 Parlamentet har genmält att det genom artikel 218.3 FEUF görs åtskillnad mellan avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och sådana som huvudsakligen gäller denna politik. Rådet får således enligt artikel 218.6 FEUF ingå avtal utan medverkan av parlamentet enbart i de fall då avtalet *uteslutande* gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. När ett avtal endast *huvudsakligen* rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och innefattar underordnade åtgärder som även rör andra politikområden, får rådet inte ingå avtalet utan parlamentets medverkan.
- 38 Parlamentet har vidare hävdatt att den omständigheten att avtalet genomför gemensam åtgärd 2008/851 och att denna åtgärd omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte är tillräcklig för att det ska anses att även det angripna beslutet omfattas av denna politik. Gemensam åtgärd 2008/851 och det angripna beslutet har nämligen olika tillämpningsområden och eftersträvar olika



mål. Atalanta innebär en operation av militär natur som omfattas av den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna och som syftar till att fånga in misstänkta pirater, medan de uppdrag som anförtros unionens företrädare och EUNAVFOR enligt avtalet mellan EU och Mauritius inte är av militär natur och går längre än det mål som eftersträvas med Atalanta då de bland annat innebär en möjlighet att senare överföra misstänkta personer till Republiken Mauritius och att väcka åtal mot dem.

- 39 Rådet och de medlemsstater som har intervenerat i målet har i huvudsak genmält att frågan huruvida ett avtal uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i den mening som avses i artikel 218.6 andra stycket FEUF ska avgöras enbart utifrån avtalets materiella rättsliga grund. Ett sådant avtal som det nu aktuella, som antagits enbart med stöd av artikel 37 FEU, gäller uteslutande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 40 Rådet anser att denna uppfattning inte motsägs av att det i artikel 218.3 och 218.6 FEUF görs åtskillnad mellan orden huvudsakligen och uteslutande. Artikel 218.3 FEUF syftar nämligen till att precisera vem som är behörig att lägga fram rekommendationer för rådet med avseende på förfarandet för förhandlingar om sådana avtal, medan artikel 218.6 FEUF, som nämner avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, rör ingåendet av sådana avtal.
- 41 Republiken Tjeckien har tillagt att artikel 218.6 FEUF grundas på det förhållandet att parlamentets externa befogenheter överensstämmer med dess interna befogenheter. Det mål som eftersträvas med denna bestämmelse är således att säkerställa att parlamentet har samma roll både vid antagandet av ett beslut att ingå ett avtal och vid antagandet av en intern rättsakt. Republiken Tjeckien har i detta sammanhang, med hänvisning till att den aktuella bestämmelsen enbart rör förfarandet, anfört att det inte är förfarandet som avgör vilken rättslig grund som ska användas för en rättsakt, utan det är den rättsliga grunden för en rättsakt som bestämmer vilket förfarande som ska användas för att anta rättsakten i fråga.
- 42 Konungariket Sverige och Förenade kungariket har anfört att den tolkning av artikel 218.6 andra stycket FEUF som parlamentet förespråkar påverkar den institutionella jämvikten i fördragen, enligt vilka parlamentet har en strikt begränsad roll vid genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken såsom framgår av bland annat artikel 36 FEU. De anser vidare att denna tolkning begränsar tillämpningsområdet för de förfaranden som ska användas för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken till förmån för de förfaranden som föreskrivs i EUF-fördraget, vilket strider mot artikel 40 FEU. Sistnämnda artikel säkerställer nämligen att de befogenheter som omfattas av EUF-fördraget inte inkräktar på dem som föreskrivs för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den ovannämnda tolkningen ger för övrigt parlamentet en vetorätt på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket strider mot det val som Lissabonfördragets upphovsmän har gjort genom att ge parlamentet en mer begränsad roll när det gäller unionens åtgärder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

#### Domstolens bedömning

- 43 Valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grunda sig på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. Om bedömningen av en åtgärd visar att den tjänar två syften eller att den har två beståndsdelar, och om ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga syftet eller den huvudsakliga beståndsdelan. Om det däremot är fråga om en åtgärd som har flera målsättningar eller som innehåller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra och olika fördragsbestämmelser således är tillämpliga, ska en sådan åtgärd i undantagsfall antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkterna 42–44).

- 44 Vad gäller avgränsningen av den första grunden konstaterar domstolen att parlamentet med denna grund – vilket parlamentet för övrigt bekräftade vid förhandlingen – inte gör gällande att det angripna beslutet borde ha antagits på en annan materiell rättslig grund än artikel 37 FEU. Parlamentet har uttryckligen medgett att detta beslut och avtalet mellan EU och Mauritius tjänar ett syfte som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 45 Parlamentet har vidare medgett att trots att beslutet och avtalet även tjänar syften som omfattas av andra av unionens politikområden än den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är dessa syften av underordnad betydelse i förhållande till det syfte som omfattas av denna politik, och att eftersom det sistnämnda syftet således kan anses vara det huvudsakliga syftet vid fastställandet av den rättsliga grunden för det angripna beslutet, kunde detta beslut antas med stöd av enbart artikel 37 FEU utan stöd av någon annan materiell rättslig grund.
- 46 Parlamentet har däremot gjort gällande att den omständigheten att det angripna beslutet och avtalet mellan EU och Mauritius tjänar andra syften, om än av underordnad betydelse, än dem som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, är tillräcklig för att detta beslut inte kan anses uteslutande gälla denna politik i den mening som avses i artikel 218.6 FEUF.
- 47 Denna tolkning av nämnda bestämmelse kan inte godtas.
- 48 Enligt lydelsen i artikel 218.6 FEUF ska rådet visserligen anta beslut om ingående av ett internationellt avtal efter att ha inhämtat parlamentets godkännande eller efter att ha hört parlamentet ”utom i de fall då avtalet uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”.
- 49 Det är emellertid inte möjligt att göra en entydig tolkning av denna bestämmelse enbart utifrån denna formulering.
- 50 Det går nämligen inte att av denna formulering utläsa att ett beslut, att ingå ett avtal som tjänar ett huvudsakligt syfte som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kan anses som ett beslut som ”uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken” av det enda skälet att det har antagits med stöd av en materiell rättslig grund som gäller denna politik utan stöd av någon annan materiell rättslig grund, vilket rådet har hävdad. Det följer inte heller av denna formulering att ett sådant beslut ska anses gälla även andra av unionens rättsområden på grund av att det tjänar andra, underordnade, syften än det huvudsakliga syfte som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket parlamentet har hävdad.
- 51 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska, enligt fast rättspraxis, inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med bestämmelsen (se, för ett liknande resonemang, dom Klarenberg, C-466/07, EU:C:2009:85, punkt 37, och dom Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, punkt 34).
- 52 Vad gäller de mål som eftersträvas med artikel 218 FEUF konstaterar domstolen att det i denna artikel numera, sedan ikraftträdandet av Lissabonfördraget, för att tillgodose kraven på tydlighet, enhetlighet och rationalisering föreskrivs ett enhetligt och generellt tillämpligt förfarande vid förhandlingar om och ingående av internationella avtal som unionen är behörig att ingå inom sina verksamhetsområden, däribland den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såvida det inte i fördragen föreskrivs särskilda förfaranden.
- 53 Det är emellertid just på grund av detta förfarandes generella karaktär som man vid tillämpningen måste ta hänsyn till de särskilda bestämmelserna i fördragen beträffande vart och ett av unionens verksamhetsområden, särskilt vad gäller institutionernas befogenheter.

- 54 För att ta hänsyn till dessa särskilda bestämmelser föreskrivs i artikel 218.6 FEUF tre typer av förfaranden för att ingå ett internationellt avtal, med olika roller för parlamentet beroende på typen av förfarande. Denna institution ska således ibland godkänna ingåendet av ett avtal och ibland enbart höras över ett sådant ingående, medan den i andra fall inte alls ska delta i förfarandet för ingående av avtalet, vilket dock inte påverkar dess rätt att omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet i enlighet med artikel 218.10 FEUF.
- 55 Såsom bland annat följer av artikel 218.6 andra stycket a led v FEUF syftar denna distinktion till att på det externa planet återspegla den befogenhetsfördelning som gäller mellan institutionerna på det interna planet. Genom Lissabonfördraget har det uppställts krav på att parlamentet ska godkänna ingåendet av internationella avtal just vad gäller avtal som rör områden som på det interna planet omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet, som föreskrivs i artikel 294 FEUF, eller av det särskilda lagstiftningsförfarandet, men enbart om parlamentets godkännande krävs enligt förfarandet. Parlamentets deltagande i ingåendet av ett sådant avtal är genom Lissabonfördraget dessutom uteslutet endast när avtalet uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, där parlamentet har getts en mer begränsad roll (se, för ett liknande resonemang, dom parlamentet/rådet, EU:C:2012:472, punkt 82).
- 56 Som generaladvokaten i sak påpekat i punkterna 30–32 i sitt förslag till avgörande upprättas genom artikel 218.6 FEUF en symmetri mellan förfarandet för antagande av interna unionsrättsliga åtgärder och förfarandet för antagande av internationella avtal, för att säkerställa att parlamentet och rådet har samma befogenheter med avseende på ett visst område, med iakttagande av den institutionella jämvikt som stadgas i fördragen.
- 57 Det är just för att säkerställa att denna symmetri faktiskt iakttas som den i domstolens praxis fastslagna regeln, att det är en rättsakts materiella rättsliga grund som bestämmer vilka förfaranden som ska tillämpas för rättsaktens antagande (se dom parlamentet/rådet, EU:C:2012:472, punkt 80), inte enbart gäller förfaranden som föreskrivs för antagande av en intern rättsakt, utan även gäller förfaranden som är tillämpliga på ingåendet av internationella avtal.
- 58 Vad gäller beslut om ingående av ett internationellt avtal i enlighet med artikel 218 FEUF är det följaktligen den materiella rättsliga grunden för beslutet om ingående av avtalet som bestämmer vilken typ av förfarande som ska tillämpas enligt punkt 6 i denna artikel.
- 59 Om beslutet att ingå avtalet i fråga korrekt antas med stöd av en enda materiell rättslig grund som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ska den typ av förfarande som föreskrivs i artikel 218.6 andra styckets inledande del FEUF tillämpas.
- 60 Denna tolkning är även motiverad av rättssäkerhetshänsyn. Genom att denna tolkning knyter den rättsliga grunden för förfarandet till den materiella rättsliga grunden för en rättsakt gör den det möjligt att bestämma det förfarande som ska tillämpas på grundval av objektiva kriterier som kan bli föremål för domstolsprövning, såsom det erinrats om i punkt 43 ovan. Detta säkerställer för övrigt att valet av rättsliga grunder för en rättsakt blir konsekvent. Den tolkning som parlamentet förespråkar får däremot till följd att ett visst mått av osäkerhet och inkonsekvens kommer att präglade detta val, eftersom den skulle kunna leda till att olika förfaranden tillämpas på unionsrättsakter som har samma materiella rättsliga grund.
- 61 Det sammanhang i vilket den aktuella bestämmelsen ingår motiverar inte någon annan tolkning. Den av parlamentet anförda omständigheten att punkt 3 i artikel 218 FEUF hänvisar till avtal som uteslutande eller huvudsakligen gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, medan punkt 6 i samma artikel enbart nämner avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kan med hänsyn till de mål som eftersträvas med artikeln inte motivera den tolkning av punkt 6 i denna artikel som parlamentet har föreslagit. Dessa två punkter hänför sig för övrigt till olika situationer. I punkt 3 i artikel 218 FEUF anges vem som är behörig att lägga fram

rekommendationer för rådet inom ramen för förfarandet för förhandlingar om dessa avtal, och avser således ett tidigare skede än ingåendet av ett internationellt avtal, medan punkt 6 i samma artikel rör rådets beslut om ingående av sådana avtal.

- 62 Det angripna beslutet kunde därför antas utan att parlamentet lämnat sitt godkännande eller hörts om detta.
- 63 Överklagandet kan således inte bifallas på den första grunden.

*Den andra grunden: Överträdelse av artikel 218.10 FEUF*

Parternas argument

- 64 Parlamentet har som andra grund gjort gällande att rådet har överträtt artikel 218.10 FEUF, som är tillämplig på samtliga avtal som ingås av unionen, däribland dem som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, genom att inte omedelbart och fullständigt informera parlamentet i alla skeden av förfarandet för att förhandla och ingå avtalet mellan EU och Mauritius.
- 65 Rådet har närmare bestämt underlåtit att omedelbart informera parlamentet genom att översända texten till det angripna beslutet och avtalet mellan EU och Mauritius till parlamentet först den 17 oktober 2011, det vill säga mer än tre månader efter antagandet av detta beslut och undertecknandet av nämnda avtal, som ägde rum den 12 juli respektive den 14 juli 2011, och först 17 dagar efter att de offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 66 Rådet, vars argument i sak stöds av Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Konungariket Sverige och Förenade kungariket, har i första hand gjort gällande att den andra grunden inte kan tas upp till sakprövning. Det angripna beslutet omfattas nämligen uteslutande av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, varför domstolen med beaktande av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF inte är behörig att pröva dess lagenlighet.
- 67 Rådet har i andra hand hävdats att denna grund inte kan leda till bifall för talan, eftersom parlamentet i själva verket har informerats i vederbörlig ordning. Även om den tid som förflutit innan parlamentet informerades om det angripna beslutet är något längre än den sedvanliga, är den likväl att anse som rimlig, med hänsyn bland annat till att en del av denna tid sammanföll med sommaruppehållet.
- 68 Parlamentet har vad gäller domstolens behörighet genmält att artikel 24.1 andra stycket FEU utesluter behörighet enbart vad gäller vissa särskilda bestämmelser avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilka förekommer i kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget, och inte utesluter behörighet i fråga om artikel 218.10 FEUF, vilken påstås ha överträtts enligt den andra grunden.

Domstolens bedömning

- 69 Vad först gäller frågan huruvida domstolen är behörig att pröva den andra grunden, framgår det, såsom rådet har anfört, av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF att domstolen i princip inte är behörig med avseende på bestämmelser som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller rättsakter som antagits med stöd av dessa bestämmelser.
- 70 Genom de nämnda bestämmelserna i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF införs emellertid ett undantag från den regel som föreskrivs i artikel 19 FEU om generell behörighet för domstolen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, varför dessa bestämmelser ska tolkas restriktivt.

- 71 Även om det angripna beslutet i förevarande fall antagits med stöd av en enda materiell rättslig grund som gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, nämligen artikel 37 FEU, framgår det av ingressen till detta beslut att den rättsliga grunden för förfarandet är artikel 218.5 och 218.6 FEUF, som reglerar förfarandet för undertecknande och ingående av internationella avtal.
- 72 Såsom påpekats i punkt 52 ovan är det förfarande som avses i artikel 218 FEUF generellt tillämpligt och kan i princip tillämpas på samtliga internationella avtal som förhandlas och ingås av unionen på samtliga av unionens verksamhetsområden, däribland den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som till skillnad från andra områden inte omfattas av något särskilt förfarande.
- 73 Det kan under dessa omständigheter inte anses att den begränsning av domstolens behörighet, i form av ett undantag, som föreskrivs i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF är så omfattande att domstolen skulle sakna behörighet att tolka och tillämpa en sådan bestämmelse som artikel 218 FEUF, som inte omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken även om den föreskriver det förfarande som ska följas vid antagande av en rättsakt som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 74 Domstolen är följaktligen behörig att pröva den andra grunden i sak.
- 75 Vad gäller prövningen i sak av denna grund, erinrar domstolen om att det i artikel 218.10 FEUF föreskrivs att parlamentet ”omedelbart och fullständigt [ska] informeras i alla skeden av förfarandet” för förhandlingar om och ingående av internationella avtal, vilket förfarande anges i denna artikel.
- 76 Parlamentet har emellertid i förevarande fall inte omedelbart informerats i alla skeden av förfarandet för förhandlingar om och ingående av avtalet mellan EU och Mauritius.
- 77 Av den akt som översänts till domstolen framgår nämligen att rådet, efter att ha meddelat parlamentet att förhandlingar inletts, inte informerade parlamentet om antagandet av det angripna beslutet eller om undertecknandet av nämnda avtal förrän tre månader senare och först 17 dagar efter det att de hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 78 Rådet har följaktligen överträtt artikel 218.10 FEUF.
- 79 Vad rådet anfört om att det angripna beslutet under alla omständigheter hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, varför parlamentet hade kunnat ta del av beslutet, föranleder inte någon annan bedömning. Ett sådant offentliggörande föreskrivs nämligen i artikel 297 FEUF och svarar mot de krav på offentliggörande som måste uppfyllas för att en unionsrättsakt ska kunna träda i kraft. Det krav på information som följer av artikel 218.10 FEUF syftar däremot till att säkerställa att parlamentet ges möjlighet att utföra en demokratisk kontroll av unionens yttre åtgärder och att, mer specifikt, kontrollera att dess befogenheter iakttas, just med anledning av valet av rättslig grund för ett beslut om ingående av ett avtal.
- 80 Vad slutligen gäller frågan vilken verkan som överträdelsen av artikel 218.10 FEUF har för giltigheten av det angripna beslutet, konstaterar domstolen att den föreskrift avseende förfarandet som anges i denna bestämmelse utgör en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 263 andra stycket FEUF, vars åsidosättande medför att den berörda rättsakten blir ogiltig.
- 81 Denna föreskrift är ett uttryck för de demokratiska principer som ligger till grund för unionen. Domstolen har närmare bestämt redan slagit fast att parlamentets deltagande i lagstiftningsprocessen är ett uttryck, på unionsnivå, för en grundläggande demokratisk princip enligt vilken folken deltar i maktutövningen genom en representativ församling (se, för ett liknande resonemang, dom Roquette Frères/rådet, 138/79, EU:C:1980:249, punkt 33, och dom parlamentet/rådet, EU:C:2012:472, punkt 81).

- 82 I enlighet härmed har denna föreskrift genom Lissabonfördraget getts ökad betydelse på det systematiska planet, genom att den intagits i en fristående bestämmelse som är tillämplig på samtliga typer av förfaranden som föreskrivs i artikel 218 FEUF.
- 83 Såsom angetts ovan i punkt 55 är parlamentets roll inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken visserligen alltså begränsad enligt Lissabonfördraget.
- 84 Detta innebär emellertid inte att parlamentet helt saknar rätt till insyn i unionens politik på detta område, även om den inte ska delta i förfarandet för förhandlingar om och ingående av avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 85 Det är tvärtom just för att ge parlamentet insyn som kravet på information i artikel 218.10 FEUF är tillämpligt på alla förfaranden för ingående av ett internationellt avtal, däribland avtal som uteslutande gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 86 Om parlamentet inte omedelbart och fullständigt informeras i alla skeden av förfarandet, inklusive i det skede som föregår ingåendet av avtalet, kan parlamentet inte utöva den rätt till insyn i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som det ges i fördragen och kan, i förekommande fall, inte yttra sig över, i synnerhet, den korrekta rättsliga grunden för rättsakten i fråga. Underlåtenhet att uppfylla detta informationskrav försvårar, under dessa omständigheter, för parlamentet att fullgöra sina uppgifter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och utgör följaktligen ett åsidosättande av en väsentlig formföreskrift.
- 87 Talan ska således bifallas på den andra grunden, varför det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

#### **Huruvida verkningarna av det angripna beslutet ska bestå**

- 88 Både parlamentet och rådet samt merparten av de medlemsstater som har intervenerat i målet har yrkat att domstolen, för det fall den ogiltigförklarar det angripna beslutet, ska låta dess verkningar bestå till dess att det ersatts av ett nytt beslut.
- 89 Enligt artikel 264 andra stycket EG kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad rättsakt som ska betraktas som bestående.
- 90 En ogiltigförklaring av det angripna beslutet utan att låta dess verkningar bestå skulle kunna förhindra genomförandet av den verksamhet som bedrivs med stöd av avtalet mellan EU och Mauritius och, i synnerhet, att de personer som gripits av Eunavfor såsom misstänkta för piratdåd blir föremål för åtal och rättegång.
- 91 Det finns följaktligen skäl för domstolen att utöva sin befogenhet enligt artikel 264 andra stycket FEUF att låta verkningarna av det angripna beslutet, som ogiltigförklaras genom denna dom, bestå.

#### **Rättegångskostnader**

- 92 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, ska emellertid vardera parten bära sina rättegångskostnader enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna.
- 93 Eftersom parlamentet och rådet i förevarande fall båda delvis har tappat målet ska de bära sina rättegångskostnader.

- <sup>94</sup> Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Rådets beslut 2011/640/Gusp av den 12 juli 2011 om undertecknande och ingående av avtalet mellan Europeiska unionen och Republiken Mauritius om villkoren för att överföra misstänkta pirater och egendom som i detta sammanhang har beslagtogs av den EU-ledda marina styrkan till Republiken Mauritius och om villkoren för misstänkta pirater efter en sådan överföring ogiltigförklaras.**
- 2) **Verkningarna av beslut 2011/640 ska bestå.**
- 3) **Europaparlamentet och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader.**
- 4) **Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Sverige, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter