



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 19 juli 2012 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) — Förordning (EG) nr 881/2002 — Förordning (EU) nr 1286/2009 — Restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter 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 inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken — Gemensamt förslag från unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen”

I mål C-130/10,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 9 mars 2010,

Europaparlamentet, inledningsvis företrätt av E. Perillo och K. Bradley, därefter av A. Auersperger Matic och U. Rösslein, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och R. Szostak, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, E. Ruffer och K. Najmanová, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och A. Adam, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Sverige, företrätt av A. Falk och C. Meyer-Seitz, båda i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Boelaert och M. Konstantinidis, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot och A. Prechal samt domarna A. Rosas (referent), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, M. Berger, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 december 2011,

och efter att den 31 januari 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 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 (EUT L 346, s. 42) (nedan kallad den angripna förordningen).

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) 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 säkerhetsrådets resolution 1267 (1999) och i punkt 8 c i säkerhetsrådets 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.
- 3 Europeiska unionens råd 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/Gusp (EGT L 139, s. 4). I artikel 3 i gemensam ståndpunkt 2002/402 föreskrivs bland annat att penningmedel och andra finansiella medel eller ekonomiska tillgångar 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) ska förbli frysta.
- 4 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 Afghanistan (EGT L 139, s. 9). 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).

- 5 Den 22 december 2009 antog rådet den angripna förordningen. Den antogs med stöd av artikel 215.2 FEUF, utifrån ett gemensamt förslag från unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten) och Europeiska kommissionen. Förordningen innebar en ändring av förordning nr 881/2002 till följd av domen av den 3 september 2008 i de förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, REG 2008, s. I-6351), genom att ett förfarande för uppförande i förteckningen inrättades för att säkerställa 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 de skäl för uppförande i förteckningen som meddelats av säkerhetsrådets sanktionskommitté, vilken inrättades genom resolution 1267 (1999) om al-Qaida och talibanerna (nedan kallad sanktionskommittén), så att de ska få tillfälle att lämna synpunkter på skälen.

Parternas yrkanden

- 6 Parlamentet har yrkat att domstolen ska
- ogiltigförklara den angripna förordningen,
 - förordna att rättsverkningarna av den angripna förordningen ska bestå fram till dess att den ersatts av en annan förordning, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 7 Rådet har yrkat att domstolen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta parlamentet att ersätta rättegångskostnaderna.

Förfarandet vid domstolen

- 8 Genom beslut av domstolens ordförande den 10 augusti 2010 tilläts Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Republiken Frankrike, Konungariket Sverige och kommissionen att intervensera till stöd för rådets yrkanden.
- 9 Konungariket Danmark återkallade sin interventionsansökan, och i beslut meddelat av domstolens ordförande den 2 december 2010 konstaterades att Danmark inte längre var part.

Talan

- 10 Parlamentet har till stöd för sin talan åberopat två grunder. Den första grunden har åberopats i första hand och avser att den angripna förordningen felaktigt har antagits med artikel 215 FEUF som rättslig grund, trots att den korrekta rättsliga grunden var artikel 75 FEUF. Den andra grunden har åberopats i andra hand och avser åsidosättande av förutsättningarna för att kunna använda artikel 215 FEUF som rättslig grund.

Förstahandsgrunden: Felaktigt val av rättslig grund

Parternas argument

- 11 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 systematiken i fördragen.
 - Den angripna förordningens syfte och innehåll
- 12 Parlamentet har erinrat om 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 upphört att gälla eller är inte längre tillämpliga till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009, och därför är det artikel 75 FEUF som är den korrekta rättsliga grunden. Den artikeln handlar om att förebygga och bekämpa terrorism och därmed sammanhängande verksamhet.
- 13 När det gäller förordningens innehåll handlar denna nästan uteslutande om att omformulera eller förtydliga bestämmelserna i förordning nr 881/2002 eller underlätta tillämpningen av den, utan att på något sätt ändra dess innehåll. De enda verkligt nya bestämmelserna i sak är de som rör förfarandet för uppförande i förteckningen. Den angripna förordningen utgör en sådan ”ram för administrativa åtgärder” som avses i artikel 75 FEUF, eftersom den ändrar eller kompletterar lagstiftningen rörande antagande och tillämpning av administrativa åtgärder som syftar till att frysa de berörda personernas tillgångar.
- 14 Vad beträffar den angripna förordningens syfte är detta, i likhet med ändamålet för förordning nr 881/2002, att bekämpa terrorism och finansieringen av terrorism, vilket även motsvarar syftena med artikel 75 FEUF. Denna iakttagelse vinner stöd i slutsatserna i punkt 169 i domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen. Där anges att förordningens huvudsyfte och mål är att bekämpa internationell terrorism, i synnerhet genom att frånta sådan terrorism 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, i fördragets lydelse före Lissabonfördragets ikraftträdande, vilka innefattar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – strider mot själva lydelsen i artikel 308 EG.
- 15 Eftersom förordning nr 881/2002 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 erinrat om att rådet endast kan använda sig av artikel 215 FEUF för att vidta åtgärder som förverkligar mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, närmare bestämt när så föreskrivs i ett beslut som syftar till att uppnå mål inom denna politik.
- 16 Enligt parlamentet finns det inget stöd för rådets ståndpunkt i de faktiska omständigheterna eller i de verkliga förhållandena, eftersom ståndpunkten utgår från en åtskillnad mellan å ena sidan internationell eller ”extern” terrorism och å andra sidan ”intern” terrorism. Kampen mot terrorism måste vara internationell för att vara effektiv. Den enda distinktion som skulle kunna göras i detta sammanhang är mellan å ena sidan de nationella åtgärderna mot terrorism 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.

- 17 Rådet har däremot gjort gällande att med hänsyn till den angripna förordningens syften och innehåll faller den inom tillämpningsområdet för fördragsbestämmelserna om unionens yttre åtgärder, närmare bestämt inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Artikel 215 FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för denna åtgärd.
- 18 Enligt rådet syftar denna förordning, i likhet med förordning nr 881/2002, till att bekämpa internationell terrorism och finansiering av sådan terrorism 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 de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen.
- 19 Den angripna förordningens innehåll överensstämmer med detta syfte. Artiklarna 7a och 7c som genom denna förordning införs i förordning nr 881/2002 bekräftar att båda dessa förordningar direkt genomför de beslut om uppförande i förteckningen som antas av sanktionskommittén. Genom dessa förordningar upprättas sålunda ett system för samverkan mellan kommittén, unionen samt de personer och enheter som uppförs i förteckningen.
- 20 Förordning nr 881/2002 och den angripna förordningen tillhör inte de bestämmelser som syftar till inrättandet av ett område för frihet, säkerhet och rättvisa inom unionen. Dessa förordningar reglerar inte några frågor om gränskontroller, inre säkerhet eller erkännande av domstolsavgöranden eller utomrättsliga avgöranden.
- 21 Rådet har gjort gällande att innan Lissabonfördraget trädde i kraft innehöll fördragen inte någon speciell rättslig grund för att anta åtgärder för att frysa tillgångar 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, men de var endast tillämpliga på "externa" terrorister inom ramen för unionens yttre åtgärder.
- 22 Det framgår av fördragets struktur och det sätt på vilket bestämmelserna i fördraget är formulerade, i deras lydelse enligt Lissabonfördraget, att valet av rättslig grund för en restriktiv åtgärd ska göras med beaktande av var någonstans ett påstått hot befinner sig 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, såsom de personer och grupper vars 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 terrorism (EGT L 344, s. 93). 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 i EUF-fördraget, som reglerar området med frihet, säkerhet och rättvisa, besluta om frysning av tillgångar som syftar till att främja säkerheten i ett tredjeland och inte till att garantera den inre säkerheten.
- 23 Dessutom har rådet hävdad, 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 terrorism, vill anta eller införa andra restriktiva åtgärder än frysning av tillgångar, såsom reseförbud för personer eller enheter med kopplingar till "extern" terrorism.

- 24 Konungariket Sverige har anfört att parlamentets uppfattning skulle leda till att genomförandet av FN-sanktioner mot terrorister fick olika rättsliga grunder vad avser olika åtgärder inom en och samma sanktionsregim. Detta kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt, särskilt eftersom en sådan ordning innebär olika beslutsförfaranden inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken respektive unionens inre politik.
- 25 Kommissionen har förklarat att när den lägger fram förslag till en ändringsrättsakt grundar den sig på den eller de bestämmelser med stöd av vilka den ursprungliga rättsakten har antagits. Artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG angavs således som rättslig grund i det förslag till rådets förordning som kommissionen lade fram den 22 april 2009 (KOM(2009) 187 slutlig). Kommissionen har uppgett att eftersom förslaget den 1 december 2009 låg hos rådet för behandling var den tvungen att utreda de rent juridiska och tekniska konsekvenser som Lissabonfördragets ikraftträdande skulle få för förslaget. Kommissionens slutsats, vilken även den höga representanten godtog, blev att artikel 215.2 FEUF omfattar 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 de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen.
- 26 Vad beträffar vilken betydelse den ovannämnda domen kan ha för frågan om rättslig grund, har kommissionen bestritt parlamentets påstående att rättsakter som antas med stöd av artikel 308 EG, med hänsyn till den ovannämnda domen, inte kan syfta till att förverkliga ett mål inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt kommissionen har domstolen inte ifrågasatt att artiklarna 60 EG och 301 EG kan utgöra rättsliga grunder för att anta gemenskapsåtgärder för att förverkliga ett mål inom nämnda politik. Beträffande förordning nr 881/2002 framförde domstolen ett andra, underliggande mål för gemenskapen, som var knutet till den gemensamma marknaden, för att motivera återopandet av artikel 308 EG som tredje rättslig grund. Dessutom bekräftade domstolen att ett återopande av denna bestämmelse krävdes enligt EG-fördraget, 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.
- 27 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 de föreskriver olika villkor avseende förfarande och beslutsfattande samt 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), samt 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 avser den omständigheten att det måste finnas anknytning till beslut som antas inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken för att främja internationell fred och säkerhet, oavsett det ifrågavarande terroristhotets exakta geografiska plats eller dess omfattning. När restriktiva åtgärder avseende terrorism behöver vidtas med stöd av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som en följd av ett beslut inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, vilket i sin tur följer av en resolution från säkerhetsrådet, är artikel 215 FEUF den enda möjliga rättsliga grunden.

– Fördragens systematik

- 28 Enligt parlamentet kan fördragens systematik och anda tas i beaktande vid tolkningen av deras bestämmelser. I förevarande fall motiverar detta att artikel 75 FEUF väljs som rättslig grund för den angripna förordningen.

- 29 Den angripna förordningen gäller nämligen skydd för personer och grupper. Efter 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.
- 30 Enligt artikel 75 FEUF ges unionen även 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 de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, medgav domstolen att "[restriktiva åtgärder av ekonomiskt slag] 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.
- 31 Den angripna förordningen har vidare anknytning till upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. 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.
- 32 Slutligen har parlamentet gjort gällande att det inte finns någon anknytning 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 och innebär dessutom för de nationella parlamentens del att protokollen om deras roll samt om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inte blir tillämpliga. Det skulle för parlamentets del innebära att det ordinarie lagstiftningsförfarandet inte tillämpas.
- 33 Till stöd för sin ståndpunkt har parlamentet också hänvisat till punkt 235 i domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen. I den punkten konstaterade domstolen att det var motiverat att artikel 308 EG inkluderades som rättslig grund till förordning nr 881/2002, eftersom det därigenom blev möjligt för parlamentet att delta i beslutsprocessen beträffande de aktuella åtgärderna, vilka särskilt är riktade mot enskilda. Parlamentet har emellertid inte någon roll enligt artiklarna 60 EG och 301 EG.
- 34 Parlamentet har bedömt att det skulle strida mot unionsrätten att vidta åtgärder som direkt påverkar enskildas och grupper grundläggande rättigheter, den inre marknaden samt brottsbekämpningen, genom ett förfarande som innebär att parlamentet inte är delaktigt när det är det ordinarie lagstiftningsförfarandet som är tillämpligt för att vidta åtgärder inom nämnda områden. Lissabonfördraget återspeglar medlemsstaternas vilja att förstärka unionens demokratiska karaktär. Fördraget utgör svaret på ett akut behov av att införa en parlamentskontroll avseende uppförandet av nya namn i förteckningen. Att medge att artikel 215.2 FEUF är 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.
- 35 Rådet har däremot gjort gällande att de argument som parlamentet har anfört beträffande systematiken i fördragen inte innehåller några relevanta kriterier för att fastställa den korrekta rättsliga grunden för den angripna förordningen.
- 36 Institutionernas befogenheter fastställs i fördragen och varierar beroende på unionens olika åtgärdsområden. Det synsätt som försvaras av parlamentet innebär att det är förfarandena som bestämmer valet av rättslig grund och inte tvärtom. Parlamentets mer eller mindre framträdande roll i förfarandet är en faktor som endast är relevant i undantagsfall, till exempel om en åtgärd har flera syften samtidigt eller består av olika delar som, utan att någon del är underordnad den andra, inte går att särskilja. Under sådana omständigheter är det möjligt att åberopa de olika motsvarande rättsliga

grunderna, förutsatt att de inte är oförenliga. För att avgöra huruvida de är förenliga med varandra ska det bedömas om kombinationen av de rättsliga grunderna innebär att parlamentets rättigheter begränsas. Rådet har härvid framför allt hänvisat till dom av den 6 november 2008 i mål C-155/07, parlamentet mot rådet (REG 2008, s. I-8103).

- 37 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 de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen. I punkt 235 i den domen påpekade domstolen visserligen att det blev möjligt för Europaparlamentet att delta i beslutsprocessen på grund av att artikel 308 EG användes som rättslig grund. Detta påpekande gjordes dock endast för att komplettera domstolens huvudargument, vilka grundade sig på målen i EG-fördraget.
- 38 Parlamentets argument att unionen endast kan vidta åtgärder avseende mänskliga rättigheter om parlamentet görs delaktigt motsägs dessutom av artikel 215.3 FEUF, där det anges att "[d]e akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier". Av denna bestämmelse framgår tydligt att en rättsakt som har antagits i enlighet med nämnda artikel kan ha en inverkan på de grundläggande rättigheterna.
- 39 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 väl.
- 40 När det gäller förhållandet mellan den angripna förordningen och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har rådet åberopat det särskilda hot som al-Qaida utgör. Förordningen utgör ramen för unionens genomförande av de skyldigheter som åvilar den enligt FN-stadgan. Det vore inte orimligt att ta hänsyn till målen med säkerhetsrådets resolutioner vid fastställandet av den korrekta rättsliga grunden.
- 41 Slutligen har rådet framhållit att Lissabonfördraget inte har påverkat avgränsningen mellan den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken å ena sidan och området med frihet, säkerhet och rättvisa å andra sidan. Tvärtom framhålls i artikel 40 andra stycket FEU betydelsen av en gränslinje som tydligt skiljer dessa båda områden från varandra. Om domstolen bedömer att den angripna förordningens syfte omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, utgör följaktligen artikel 215.2 FEUF den enda korrekta rättsliga grunden för dess antagande.

Domstolens bedömning

– Inledande synpunkter

- 42 Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en unionsrättsakt grunda sig på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 43 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 (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

- 44 När det 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, har domstolen fastslagit att, när olika fördragsbestämmelser således är tillämpliga, en sådan åtgärd endast i undantagsfall ska antas med stöd av de däremot svarande olika rättsliga grunderna (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 36 och där angiven rättspraxis).
- 45 Domstolen har emellertid, i punkterna 17–21 i det så kallade titandioxidmålet (dom av den 11 juni 1991 i mål C-300/89, kommissionen mot rådet, REG 1991, s. I-2867; svensk specialutgåva, s. I-199), slagit fast att det är uteslutet att använda två rättsliga grunder, om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna är oförenliga med varandra (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 46 I domen i det ovannämnda titandioxidmålet konstaterade domstolen visserligen att det var mellan samarbetsförfarandet, vilket föreskrevs i en av de ifrågavarande rättsliga grunderna, och det enhälliga beslut från rådet, efter hörande av parlamentet, vilket krävdes enligt den andra rättsliga grunden, som det förelåg oförenligheter. Domstolen har emellertid i senare praxis tillämpat ett liknande synsätt vad avser det förfarande som föreskrivs i artikel 251 EG, det så kallade medbeslutandeförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 januari 2006 i mål C-178/03, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2006, s. I-107, punkterna 58 och 59, samt domen i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, punkterna 76–79). Efter Lissabonfördragets ikraftträdande förblir ett sådant synsätt giltigt avseende det ordinarie lagstiftningsförfarandet.
- 47 Enligt artikel 75 FEUF ska det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket förutsätter kvalificerad majoritet i rådet och parlamentets fulla deltagande. I artikel 215.2 FEUF föreskrivs däremot endast att parlamentet ska underrättas. Till skillnad från artikel 75 FEUF förutsätter användningen av artikel 215.2 FEUF att det föreligger ett tidigare beslut inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, det vill säga ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget och som innebär vidtagande av sådana restriktiva åtgärder som föreskrivs i detta kapitel (nedan kallat Gusp-beslut). Antagandet av ett Gusp-beslut kräver i allmänhet enhällighet i rådet som ensamt antar det.
- 48 Dessa skillnader är av sådan beskaffenhet att förfarandena är oförenliga.
- 49 Även om det antas att den angripna förordningen har flera målsättningar eller innehåller flera beståndsdelar, vilka är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad i förhållande till den andra, utgör således skillnaderna mellan de förfaranden som ska tillämpas enligt artiklarna 75 FEUF och 215.2 FEUF hinder för att båda dessa bestämmelser ska kunna utgöra gemensam rättslig grund för en sådan rättsakt som den angripna förordningen.
- Förhållandet mellan artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG samt artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF
- 50 Parterna är ense om att den angripna förordningens rättsliga grund i princip bör motsvara den rättsliga grunden för förordning nr 881/2002, vilken har antagits med stöd av artiklarna 60 EG, 301 EG och 308 EG.
- 51 Till följd av de ändringar som införts i primärrätten efter Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009, återfinns innehållet i artikel 60 EG, om restriktiva åtgärder vad gäller kapitalrörelser och betalningar, samt i artikel 301 EG, om avbrott eller begränsning – helt eller delvis – av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer, numera i artikel 215 FEUF.

- 52 Artikel 215 FEUF, som ingår i den del av EUF-fördraget som handlar om unionens yttre åtgärder, avser nämligen i likhet med artikel 301 EG avbrott eller begränsning – helt eller delvis – av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer. Artikel 301 EG och artikel 215.1 FEUF har också liknande ordalydelser. Vad beträffar artikel 60 EG, som var tillämplig i de fall som angavs i artikel 301 EG och föreskrev tillämpning av det förfarande som angavs i den artikeln, innehåller artikel 215.1 FEUF en hänvisning till finansiella förbindelser för att även täcka samma områden som tidigare omfattades av artikel 60 EG.
- 53 Enligt artikel 215.2 FEUF får rådet besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. En förutsättning för sådana åtgärder var, före Lissabonfördragets ikraftträdande, att även artikel 308 EG inkluderades som rättslig grund, om åtgärderna riktade sig till adressater som inte hade något samband med den styrande regimen i ett tredjeland (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkt 216).
- 54 Vad beträffar artikel 75 FEUF ingår denna bestämmelse i ett annat sammanhang och har ett annat innehåll än artiklarna 60 EG och 301 EG. Artikel 75 FEUF avser nämligen inte avbrott eller begränsning – helt eller delvis – av de ekonomiska förbindelserna med ett eller flera tredjeländer. Denna artikel, som ingår i den tredje delen av EUF-fördraget avseende unionens politik och inre åtgärder, närmare bestämt i avdelning V, med rubriken ”Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa”, avser enbart fastställandet av en ram för administrativa åtgärder vad gäller kapitalrörelser och betalningar i kampen mot terrorism och därmed sammanhängande verksamhet, när detta krävs för att uppnå de mål som anges i artikel 67 FEUF.
- Tillämpningsområdet för artikel 215 FEUF
- 55 För att avgöra huruvida artikel 215.2 FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för den angripna förordningen med hänsyn till förordningens syfte och innehåll, måste domstolen först granska bestämmelsens ordalydelse, det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår och de mål som eftersträvas med bestämmelsen i förhållande till de mål som eftersträvas med artikel 75 FEUF.
- 56 Artikel 215 FEUF återfinns i avdelning IV, med rubriken ”Restriktiva åtgärder”, i den femte delen av EUF-fördraget som gäller unionens yttre åtgärder.
- 57 Artikel 215.1 FEUF avser beslut om de åtgärder som krävs när det har antagits beslut om att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas. I artikel 215.2 FEUF föreskrivs därefter att rådet får besluta om ”restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater”, utan att någon särskild hänvisning görs till kampen mot terrorism och utan att dessa åtgärder begränsas till att enbart avse kapitalrörelser och betalningar.
- 58 Såsom angetts ovan i punkt 47 i denna dom, föreskrivs det vidare i artikel 215.2 FEUF – till skillnad från vad som föreskrivs i artikel 75 FEUF – att bestämmelsen endast får användas när restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater ska vidtas enligt ett Gusp-beslut. I artikel 75 FEUF anges däremot att den bestämmelsen får åberopas när det krävs för att uppnå målen i artikel 67 FEUF, nämligen för att förverkliga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.
- 59 Domstolen har i detta avseende i punkt 197 i domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen bedömt att en länk har införts mellan gemenskapens genomförande av ekonomiska sanktionsåtgärder med stöd av artiklarna 60 EG

och 301 EG och EU-fördragets utrikespolitiska mål, i dess lydelse före Lissabonfördraget, däribland den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I artikel 215 FEUF föreskrivs uttryckligen en sådan länk, vilket inte är fallet vad avser artikel 75 FEUF där det inte anges något samband med Gusp-beslut.

- 60 Vad beträffar kampen mot terrorism och mot finansieringen av terrorism kan det konstateras att artikel 215 FEUF inte innehåller någon anvisning om att åtgärder för att bekämpa dessa fenomen, vilka vidtas mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, inte kan utgöra sådana restriktiva åtgärder som avses i punkt 2 i nämnda artikel. Varken i artikel 60 EG eller i artikel 301 EG görs det visserligen någon uttrycklig hänvisning till kampen mot terrorism, men båda dessa bestämmelser utgjorde ändå före Lissabonfördragets ikraftträdande den rättsliga grunden för restriktiva åtgärder som vidtogs för att bekämpa detta fenomen (se, i detta avseende, bland annat, de åtgärder som var aktuella i domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen).
- 61 Även om kampen mot terrorism och mot finansieringen av terrorism visserligen kan omfattas av de mål som eftersträvas genom inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, vilka bland annat framgår av artikel 3.2 FEU, överensstämmer målet att bekämpa internationell terrorism och finansiering av sådan terrorism i syfte att bevara internationell fred och säkerhet snarare med målen enligt fördragsbestämmelserna om unionens yttre åtgärder.
- 62 I artikel 21.2 c FEU som återfinns i kapitel 1, avseende allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder, i avdelning V i detta fördrag, föreskrivs nämligen att "[u]nionen 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 ... bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga". Vad särskilt gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska enligt artikel 24.1 första stycket FEU "[u]nionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ... 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".
- 63 Eftersom terrorism utgör ett hot mot fred och internationell säkerhet kan de åtgärder unionen vidtar inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt de åtgärder som unionen vidtar för att genomföra denna politik inom ramen för yttre åtgärder, i synnerhet i form av sådana restriktiva åtgärder som avses i artikel 215.2 FEUF, anses ha som syfte att bekämpa detta fenomen.
- 64 Denna uppfattning vinner bland annat stöd av innehållet i artikel 43.1 FEU av vilket framgår att alla uppdrag inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna "kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium".
- 65 Mot bakgrund av det ovanstående kan artikel 215.2 FEUF utgöra rättslig grund för restriktiva åtgärder, inklusive åtgärder för att bekämpa terrorism, som unionen vidtar mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, när beslutet om att sådana åtgärder ska vidtas omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 66 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 69 i sitt förslag till avgörande förefaller det inte heller möjligt att betrakta artikel 75 FEUF som en mer specifik rättslig grund än artikel 215.2 FEUF, eftersom dessa bestämmelser avser olika delar av unionens politik och har olika tillämpningsområden, trots att de syften som eftersträvas genom dem är komplementära.

– Den angripna förordningens innehåll och syfte

- 67 Förordning nr 881/2002, som har ändrats genom den angripna förordningen, utgör, såsom anges i punkterna 3–5 i denna dom, ett av de instrument som unionen har använt för att genomföra en internationell åtgärd som har beslutats av säkerhetsrådet och som syftar till att upprätthålla internationell fred och säkerhet (se, i detta avseende, den näst sista meningen i ingressen i resolution 1390 (2002)), nämligen frysningen av penningmedel och ekonomiska tillgångar tillhörande de personer som har angetts av sanktionskommittén i en förteckning. Unionen har endast återgett sanktionskommitténs förteckning. Det är i detta avseende ostridigt att den terrorism som är knuten till vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter är internationell.
- 68 Såsom domstolen framhöll i punkterna 169 och 184 i domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen är huvudsyftet med förordning nr 881/2002 att bekämpa internationell terrorism. I skäl 11 i den angripna förordningen erinras om detta förhållande och anges att "[s]yftet med förordning ... nr 881/2002 är att förhindra terroristbrott, inbegripet finansiering av terrorister, för att upprätthålla internationell fred och säkerhet".
- 69 Såsom parlamentet självt har påpekat innebär den angripna förordningen i huvudsak endast att bestämmelserna i förordning nr 881/2002 har omformulerats eller klargjorts för att underlätta tillämpningen av dem utan att deras innehåll i sak har ändrats.
- 70 Det framgår av skälen 4–9 i den angripna förordningen att den har samma underliggande mål som förordning nr 881/2002 och kompletterar den förordningen genom att särskilt ha till syfte att, i enlighet med domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, förena kampen mot internationell terrorism med skyddet för grundläggande rättigheter.
- 71 För detta ändamål fastställs i den angripna förordningen ett förfarande för uppförande i förteckningen varigenom den grundläggande rätten till försvar ska säkerställas och därvid särskilt rätten att yttra sig. Förordning nr 881/2002 och den angripna förordningen innebär tillsammans med gemensam ståndpunkt 2002/402 således att ett system för samverkan mellan sanktionskommittén och unionen inrättas.
- 72 Av ovanstående överväganden följer att den angripna förordningen, med hänsyn till dess syfte och innehåll, har samband med ett Gusp-beslut som unionen antagit.
- 73 Det faktum att artikel 308 EG ingår i den rättsliga grunden för förordning nr 881/2002 kan inte, i motsats till vad parlamentet har anfört, vederlägga denna slutsats. En rättsakt som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kan visserligen inte ha artikel 308 EG som enda rättslig grund. Denna artikel kan emellertid, såsom angetts i punkt 53 i denna dom, komplettera den rättsliga grunden för en rättsakt som antagits med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG för att även restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater och som saknar samband med den styrande regimen i ett tredjeland, ska innefattas. En sådan kompletterande rättslig grund är emellertid inte längre nödvändig sedan det i artikel 215.2 FEUF uttryckligen föreskrivs en möjlighet att med stöd av den artikeln vidta åtgärder mot dessa adressater.
- 74 Parlamentets argument att det inte är möjligt att särskilja kampen mot "intern" terrorism i förhållande till kampen mot "extern" terrorism förefaller för övrigt inte kunna påverka giltigheten av valet av artikel 215.2 FEUF som rättslig grund för den angripna förordningen.

- 75 Artikel 215.2 FEUF utgör nämligen, såsom framgår av punkt 65 i denna dom, den korrekta rättsliga grunden för vidtagandet av restriktiva åtgärder till följd av ett Gusp-beslut i syfte att genomföra den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i förhållande till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater och som är inblandade i terrorism.
- 76 Såsom angetts ovan i punkt 67 i denna dom innebär den angripna förordningen att det görs ändringar av förordning nr 881/2002, vilken utgör ett av de instrument som unionen har använt för att genomföra en internationell åtgärd som har beslutats av säkerhetsrådet och som syftar till att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Den angripna förordningen har dessutom, såsom framhållits i punkt 72 i denna dom, med hänsyn till dess syfte och innehåll, samband med ett Gusp-beslut som unionen antagit.
- 77 Även om parlamentet i sin andra grund har bestritt att gemensam ståndpunkt 2002/402 skulle kunna motsvara ett Gusp-beslut, i den mening som avses i artikel 215.2 FEUF, har det inte invänt mot den omständigheten att avdelning V i EU-fördraget, i dess lydelse före Lissabonfördraget, nämligen den avdelning som avser den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, har kunnat utgöra en giltig rättslig grund för denna gemensamma ståndpunkt som låg till grund för antagandet av förordning nr 881/2002 med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG.
- 78 Det räcker mot denna bakgrund att konstatera att artikel 215.2 FEUF utgör den korrekta rättsliga grunden för sådana åtgärder som de i förevarande fall, vilka riktar sig till adressater som är inblandade i terrorism och som på grund av sin verksamhet på global nivå och det internationella hot de representerar huvudsakligen påverkar unionens yttre åtgärder.
- Betydelsen av valet mellan artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF för parlamentets rättigheter
- 79 Valet mellan artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF som rättslig grund för den angripna förordningen har visserligen betydelse för parlamentets rättigheter i den mån det ordinarie lagstiftningsförfarandet ska tillämpas enligt den förra artikeln medan parlamentet enligt den senare artikeln endast ska underrättas. Denna omständighet kan emellertid inte avgöra valet av rättslig grund.
- 80 Såsom rådet har erinrat om är det inte förfarandena som avgör den rättsliga grunden för en rättsakt utan den rättsliga grunden som bestämmer vilka förfaranden som ska tillämpas för rättsaktens antagande.
- 81 Parlamentets deltagande i lagstiftningsprocessen är visserligen 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 av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, SA Roquette Frères mot rådet, REG 1980, s. 3333, punkt 33, svensk specialutgåva, volym 5, s. 405, och domen i det ovannämnda titandioxidmålet, punkt 20).
- 82 Skillnaden mellan artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF vad gäller parlamentets deltagande följer av det val som Lissabonfördragets upphovsmän har gjort att ge parlamentet en mer begränsad roll avseende unionens åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 83 Vad beträffar parlamentets argument att det skulle strida mot unionsrätten att genom ett förfarande i vilket parlamentet inte är delaktigt vidta åtgärder med direkt inverkan på enskilda och gruppers grundläggande rättigheter, erinrar domstolen om att samtliga av unionens institutioner, organ och byråer enligt artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är skyldiga att respektera de grundläggande rättigheterna. Såväl enligt artikel 75 FEUF som enligt artikel 215.3 FEUF ska dessutom de rättsakter som avses i dessa bestämmelser innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier.

84 En sådan rättsakt som den angripna förordningen, vilken innefattar garantier för de grundläggande rättigheterna för personer som uppförts på förteckningen, får följaktligen antas med stöd av artikel 215.2 FEUF. Motsatsen, att en sådan rättsakt enbart skulle få antas med stöd av artikel 75 FEUF, skulle innebära att artikel 215 FEUF berövades en stor del av sin ändamålsenliga verkan. Skyldigheten att iaktta grundläggande rättigheter gäller nämligen även vad avser rättsakter som syftar till att genomföra resolutioner från säkerhetsrådet (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, punkterna 285, 299 och 326).

85 Under dessa förhållanden och mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden bedömer domstolen att artikel 215.2 FEUF kunde utgöra en giltig rättslig grund för den angripna förordningen.

86 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Andrahandsgrunden: Åsidosättande av förutsättningarna för att använda artikel 215 FEUF som rättslig grund

87 För det fall den angripna förordningen kunde antas med stöd av artikel 215 FEUF ska domstolen pröva de argument som parlamentet har anfört avseende att förutsättningarna för att använda denna artikel som rättslig grund har åsidosatts.

Parternas argument

88 Den andra grunden består av två delar. Enligt den första delen har kravet på ett gemensamt förslag från den höga representanten och kommissionen inte uppfyllts. Den andra delen avser att den angripna förordningen inte har föregåtts av något Gusp-beslut.

– Avsaknad av ett fördragsenligt förslag

89 Parlamentet menar att det vid tiden för antagandet av den angripna förordningen, den 22 december 2009, inte fanns någon kommission som rätteligen kunde lägga fram ett gemensamt förslag tillsammans med den höga representanten, eftersom mandattiden för den kommission som utnämndes 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 handläggningen av löpande ärenden. Den saknade befogenhet 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 samt av parlamentets och de nationella parlamentens inflytande.

90 Parlamentet anser att det förslag som lades fram av kommissionen och den höga representanten inte kan betraktas som enbart en 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 enbart ett godkännande från den höga representantens sida av ett redan föreliggande förslag som antagits av kommissionen före det att Lissabonfördraget trädde i kraft. Dessutom är den höga representanten i egenskap av ansvarig för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken skyldig att lämna en lämplig motivering till det gemensamma förslaget.

- 91 Rådet har gjort gällande att när mandattiden för den kommission som utsågs i november 2004 löpte ut, den 31 oktober 2009, kvarstod denna i funktion i avvaktan på att en ny kommission skulle tillsättas, 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 kommissionen (EUT L 38, s. 7). Parlamentet fortsatte under denna tid, som varade från den 1 november 2009 till den 10 februari 2010, att ha kontakter med kommissionen som om dess mandattid inte hade löpt ut.
- 92 Rådet har påpekat 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 det att kommissionens mandattid löpte ut den 31 oktober 2009. Den enda följden av Lissabonfördragets ikraftträdande var att förfarandet för antagandet av den angripna förordningen ändrades.
- 93 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 beslutsförfaranden (KOM(2009) 665 slutlig), innehållande en vägledande förteckning över de förslag under behandling som kommissionen hade lagt fram före Lissabonfördragets ikraftträdande, där det för varje förslag angavs vilka konsekvenserna skulle bli av ikraftträdandet. 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.
- 94 Även om kommissionen kunde anses befinna sig i en situation liknande den som avses i artikel 246 sjätte stycket FEUF (samtliga kommissionsledamöter begär sitt entledigande), saknas det stöd i rättspraxis för slutsatsen att kommissionen har överskridit gränserna för vad som kan anses utgöra handläggning av löpande ärenden. 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 kommissionen (REG 2003, s. II-435), slog förstainstansrätten fast att ett beslut om 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. Frågan är även om den begränsning till handläggningen 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.
- 95 Enligt rådet lades det gemensamma förslaget från den höga representanten och kommissionen fram i vederbörlig ordning. Den höga representanten godkände den 14 december 2009 kommissionens förslag till förordning av den 22 april 2009. Det var varken nödvändigt eller möjligt för den höga representanten 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.

– Avsaknad av ett Gusp-beslut

- 96 Enligt parlamentet innehåller den angripna förordningen ingen hänvisning till något beslut som antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, trots att detta föreskrivs i artikel 215 FEUF. I ingressen i förordningen hänvisas till gemensam standpunkt 2002/402, men denna utgör inte något beslut i den ovannämnda bestämmelsens mening. En gemensam standpunkt som antagits före Lissabonfördragets ikraftträdande kan inte likställas med ett sådant beslut.

- 97 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-, EUF- och Euratom-fördragen, och med det som rådet kallar för ”principen om rättsakternas kontinuitet”, saknar relevans. Det finns ingenting i protokollet och ingen unionsrättslig princip som innebär att en gemensam ståndpunkt kan ersätta ett beslut som antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget. Rådet bortser också från den omständigheten att ett sådant beslut i sig kan bli föremål för domstolsprövning om en part med talerätt väcker talan mot detta och att domstolen till och med skulle kunna förbjuda rådet att anta åtgärder med stöd av artikel 215 FEUF.
- 98 Rådet har anfört att i förordning nr 881/2002, som föregicks av gemensam ståndpunkt 2002/402, fastställs de särskilda bestämmelser och förfaranden som krävs för att genomföra frysning av tillgångar. Trots att det beslutades att förordningen skulle ändras till följd av domen i de ovannämnda förenade målen Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen, genom att bestämmelser avseende processuella skyddsregler lades till, var det varken nödvändigt att ändra gemensam ståndpunkt 2002/402 eller att anta ett nytt Gusp-beslut för detta ändamål. När det redan föreligger en befintlig rättsakt hänförlig till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken enligt vilken vidtagande av restriktiva åtgärder föreskrivs (och denna rättsakt inte har upphävts, ogiltigförklarats eller ändrats), kan det nämligen inte krävas att ett nytt Gusp-beslut ska antas i enlighet med avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget. Ett sådant synsätt innebär en avvikelse från principen om rättsakters kontinuitet enligt artikel 9 i protokollet (nr 36).
- 99 Rådet har även 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 sådant beslut.

Domstolens bedömning

- 100 Vad beträffar avsaknaden av ett fördragsenligt förslag är det visserligen riktigt att kommissionens mandattid löpte ut den 31 oktober 2009 och att kommissionen därefter kvarstod i funktion fram till den 10 februari 2010 i avvaktan på att processen med tillsättandet av den nya kommissionen skulle slutföras, i överensstämmelse med bestämmelserna i Lissabonfördraget. Den angripna förordningen antogs emellertid mellan dessa två tidpunkter, nämligen den 22 december 2009.
- 101 Även om det antas att kommissionens befogenheter efter det att dess mandattid löpt ut den 31 oktober 2009 var begränsade till handläggningen av löpande ärenden, kunde denna institution ändå formellt ändra sitt förslag till förordning av den 22 april 2009 med avseende på den rättsliga grunden för denna rättsakt.
- 102 Såsom kommissionen har framhållit var nämnda tillvägagångssätt nödvändigt för att möjliggöra för unionslagstiftaren att efter Lissabonfördragets ikraftträdande följa det pågående förfarandet.
- 103 Det kan härvid påpekas att de av kommissionens lagförslag för vilka det, på grund av deras beskaffenhet eller innebörd, inte var möjligt att utan vidare byta ut den tidigare rättsliga grunden mot en ny har återkallats, enligt meddelandet av den 2 december 2009 vilket omnämns i punkt 93 i denna dom, och ska ersättas med nya förslag.
- 104 Vad gäller parlamentets argument avseende kravet på ett gemensamt förslag från den höga representanten och kommissionen, kan det konstateras att den höga representanten den 14 december 2009 officiellt anslöt sig till förslaget till förordning av den 22 april 2009.

- 105 Enligt artikel 215 FEUF ska emellertid kommissionen och den höga representanten endast lägga fram ett gemensamt förslag, utan att det krävs att den höga representanten lämnar en separat motivering eller kompletterar kommissionens förslag.
- 106 Vad därefter beträffar avsaknaden av ett befintligt Gusp-beslut är frågan huruvida den angripna förordningen med beaktande av Lissabonfördragets ikraftträdande kunde antas med stöd av gemensam ståndpunkt 2002/402 som var grunden till antagandet av förordning nr 881/2002.
- 107 Enligt artikel 9 i protokollet (nr 36) ska rättsverkningarna av 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.
- 108 Rättsverkningarna av gemensam ståndpunkt 2002/402 består således även efter Lissabonfördragets ikraftträdande så länge den inte upphävs, ogiltigförklaras eller ändras.
- 109 Såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 102 i sitt förslag till avgörande, innebär den omständigheten att det i EU-fördraget numera föreskrivs att det är Gusp-beslut som ska antas, i stället för gemensamma ståndpunkter, inte att de gemensamma ståndpunkter som antagits före Lissabonfördragets ikraftträdande har upphört att finnas till. Detta skulle nämligen beröva artikel 9 i protokollet (nr 36) en stor del av dess ändamålsenliga verkan.
- 110 Även om det rättsliga sammanhang i vilket dessa två kategorier av rättsakter ingår inte är identiskt kan de gemensamma ståndpunkter som inte har upphävts, ogiltigförklarats eller ändrats efter Lissabonfördragets ikraftträdande, vid genomförandet av artikel 215 FEUF under dessa förhållanden likställas med sådana Gusp-beslut som nämnda artikel hänvisar till.
- 111 Talan kan således inte heller vinna bifall såvitt avser den andra grunden.
- 112 Eftersom talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon av grunderna ska den ogillas.

Rättegångskostnader

- 113 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att parlamentet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom parlamentet har tappat målet, ska dess yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i rättegångsreglerna ska intervenienterna i förevarande mål bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europaparlamentet ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike och Konungariket Sverige samt Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter