



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 lipca 2012 r. *

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Rozporządzenie (WE) nr 881/2002 —
Rozporządzenie (UE) nr 1286/2009 — Środki ograniczające skierowane przeciwko osobom
i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami — Zamrożenie funduszy
i zasobów gospodarczych — Wybór podstawy prawnej — Artykuły 75 TFUE i 215 TFUE — Wejście
w życie traktatu z Lizbony — Postanowienia przejściowe — Wspólne stanowiska i decyzje WPZiB —
Wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa
oraz Komisji

W sprawie C-130/10

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu
9 marca 2010 r.,

Parlament Europejski, reprezentowany początkowo przez E. Perilla i K. Bradleya, a następnie przez
A. Auerspergera Maticia i U. Rössleina, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do
doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Bishopa i R. Szostaka, działających w charakterze
pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smoleka, E. Ruffera i K. Najmanovą, działających
w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez G. de Bergues'a i A. Adama, działających w charakterze
pełnomocników,

Królestwo Szwecji, reprezentowane przez A. Falk i C. Meyer-Seitz, działające w charakterze
pełnomocników,

Komisję Europejską, reprezentowaną przez S. Boelaert i M. Konstantinidisa, działających
w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot, A. Prechal, prezesi izb, A. Rosas (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, M. Berger, E. Jarašiūnas i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 grudnia 2011 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 31 stycznia 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Parlament Europejski wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (UE) nr 1286/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami (Dz.U. L 346, s. 42, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

Ramy prawne

- 2 W dniu 16 stycznia 2002 r. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwana dalej „Radą Bezpieczeństwa”) uchwaliła rezolucję 1390 (2002) ustalającą środki, jakie należy zastosować wobec Osamy bin Ladena, członków organizacji Al-Kaida, talibów oraz innych osób, grup, przedsiębiorstw i podmiotów z nimi powiązanych. Punkty 1 i 2 wspomnianej rezolucji przewidują między innymi utrzymanie co do zasady środków w postaci zamrożenia funduszy, nałożonych na podstawie pkt 4 lit. b) rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) oraz pkt 8 lit. c) rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1333 (2000). Zgodnie z pkt 3 rezolucji 1390 (2002) środki te powinny być ponownie rozpatrzone przez Radę Bezpieczeństwa dwanaście miesięcy po ich przyjęciu; wówczas miała ona zadecydować albo o ich kontynuacji, albo o usprawnieniu.
- 3 Uznając, że wykonanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002) wymaga działania Wspólnoty Europejskiej, w dniu 27 maja 2002 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła na podstawie art. 15 UE wspólne stanowisko 2002/402/WPZiB dotyczące środków ograniczających przeciwko Osamie bin Ladenowi, członkom organizacji Al-Kaida i talibom oraz innym osobom fizycznym, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom z nimi powiązanym oraz uchylające wspólne stanowiska 96/746/WPZiB, 1999/727/WPZiB, 2001/154/WPZiB i 2001/771/WPZiB (Dz.U. L 139, s. 4). Artykuł 3 wspólnego stanowiska 2002/402 zaleca między innymi dalsze zamrożenie funduszy i innych aktywów finansowych lub zasobów gospodarczych osób fizycznych, grup, przedsiębiorstw i podmiotów, o których mowa w wykazie sporządzonym zgodnie z rezolucjami 1267 (1999) i 1333 (2000).
- 4 W tym samym dniu, na podstawie art. 60 WE, 301 WE i 308 WE, zostało przyjęte rozporządzenie Rady (WE) nr 881/2002 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko niektórym osobom i podmiotom związanym z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 467/2001 zakazujące wywozu niektórych towarów i usług do Afganistanu, wzmacniające zakaz lotów i rozszerzające zamrożenie funduszy i innych środków

finansowych w odniesieniu do talibów w Afganistanie (Dz.U L 139, s. 9). Załącznik I do rozporządzenia nr 881/2002 zawiera wykaz osób, podmiotów i grup, których dotyczy zamrożenie funduszy określone w art. 2 rozporządzenia (zwany dalej „wykazem”).

- 5 Zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte przez Radę w dniu 22 grudnia 2009 r. Rozporządzenie oparte zostało na art. 215 ust. 2 TFUE i odnosi się do wspólnego wniosku Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (zwanego dalej „Wysokim Przedstawicielem”) oraz Komisji Europejskiej. Zaskarżone rozporządzenie zmienia rozporządzenie nr 881/2002 w następstwie wydania wyroku z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, ustanawiając procedurę umieszczania w wykazie, która gwarantuje respektowanie podstawowego prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym. Zmieniona procedura przewiduje przekazywanie osobom, podmiotom, organom lub grupom umieszczonym w wykazie uzasadnienia umieszczenia w wykazie, zgodnie z instrukcjami Komitetu Rady Bezpieczeństwa utworzonego rezolucją Rady Bezpieczeństwa 1267 (1999) (zwanego dalej „Komitetem ds. Sankcji”), aby umożliwić im przedstawienie uwag w odniesieniu do tego uzasadnienia.

Żądania stron

- 6 Parlament wnosi do Trybunału o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;
 - utrzymanie w mocy skutków zaskarżonego rozporządzenia do czasu przyjęcia nowego rozporządzenia oraz
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 7 Rada wnosi do Trybunału o:
- oddalenie skargi jako bezzasadnej oraz
 - obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

Postępowanie przed Trybunałem

- 8 Na mocy postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 10 sierpnia 2010 r. Republika Czeska, Królestwo Dani, Republika Francuska, Królestwo Szwecji oraz Komisja zostały dopuszczone do udziału w postępowaniu w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.
- 9 W następstwie złożenia przez Królestwo Danii wniosku o wycofanie swojej interwencji postanowieniem z dnia 2 grudnia 2010 r. Prezes Trybunału wykreślił je jako interwenienta.

W przedmiocie skargi

- 10 Na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności Parlament podnosi dwa zarzuty. W zarzucie pierwszym, podniesionym w charakterze zarzutu głównego, Parlament podnosi, że zaskarżone rozporządzenie błędnie zostało oparte na art. 215 TFUE, podczas gdy prawidłową podstawą prawną jest art. 75 TFUE. W zarzucie drugim, podniesionym w charakterze zarzutu pomocniczego, Parlament podnosi, że doszło do naruszenia przesłanek skorzystania z art. 215 TFUE.

W przedmiocie zarzutu głównego, dotyczącego błędnego wyboru podstawy prawnej

Argumentacja stron

- 11 W ramach zarzutu pierwszego Parlament podnosi, że zaskarżone rozporządzenie nie może skutecznie opierać się na art. 215 TFUE. Omawiany zarzut dzieli się na dwie części, z których pierwsza dotyczy celu i treści tego rozporządzenia, natomiast druga ogólnej systematyki traktatów.
 - W przedmiocie celu i treści zaskarżonego rozporządzenia
- 12 Parlament przypomina, że wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach podlegających kontroli sądowej, do których w szczególności należą cel i treść aktu. Zważywszy na treść i cel zaskarżonego rozporządzenia, jego podstawa prawna powinna być taka sama jak podstawa rozporządzenia nr 881/2002, które zostało przyjęte w oparciu o art. 60 WE, 301 WE i 308 WE. Ponieważ jednak przepisy te zostały uchylone lub przestały znajdować zastosowanie w wyniku wejścia w życie traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r., właściwą podstawą prawną jest zdaniem Parlamentu art. 75 TFUE, dotyczący zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej.
- 13 Jeśli chodzi o treść zaskarżonego rozporządzenia, Parlament uważa, że w dużej mierze ogranicza się ono do preredagowania lub wyjaśnienia przepisów rozporządzenia nr 881/2002 lub do ułatwienia jego stosowania, nie zmieniając w żaden sposób charakteru jego treści. Jedynymi nowymi przepisami materialnymi są przepisy dotyczące procedury umieszczania w wykazie. Według Parlamentu zaskarżone rozporządzenie ma charakter „ram środków administracyjnych” w rozumieniu art. 75 TFUE, ponieważ zmienia ono lub uzupełnia ramy prawne dla przyjmowania i stosowania środków administracyjnych mających na celu zamrożenie funduszy zainteresowanych podmiotów.
- 14 Celem zaskarżonego rozporządzenia, podobnie jak rozporządzenia nr 881/2002, jest natomiast zwalczanie terroryzmu i jego finansowania, co odpowiada celom art. 75 TFUE. Taki wniosek znajduje zdaniem Parlamentu potwierdzenie w pkt 169 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, zgodnie z którym zasadniczym celem i przedmiotem tego rozporządzenia jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, w szczególności zaś odcięcie go od środków finansowych poprzez zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych osób lub podmiotów podejrzewanych o związek z tego rodzaju działaniami. Ponadto w pkt 199 wspomnianego wyroku Trybunał stwierdził, że już samo brzmienie art. 308 WE stoi na przeszkodzie przyjęciu stanowiska Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich, zgodnie z którym rozporządzenie nr 881/2002 dotyczy jednego z celów traktatu UE, w brzmieniu sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony, w dziedzinie stosunków zewnętrznych, wśród których znajduje się wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (zwana dalej „WPZiB”).
- 15 Mając na uwadze fakt, że rozporządzenie nr 881/2002 nie zmierza do realizacji celów WPZiB, trudno jest zrozumieć, jak mogłoby to czynić zaskarżone rozporządzenie, które przecież zostało przyjęte w celu zapewnienia stosowania rozporządzenia nr 881/2002. Parlament podkreśla, że Rada może skorzystać z art. 215 TFUE wyłącznie w celu przyjęcia środków realizujących cele WPZiB, a przede wszystkim wtedy, gdy przewiduje to decyzja zmierzająca do osiągnięcia celów tej polityki.
- 16 Zdaniem Parlamentu stanowisko Rady nie odpowiada okolicznościom faktycznym ani stanowi rzeczy, ponieważ opiera się na rozróżnieniu między terroryzmem międzynarodowym, inaczej „zewnętrznym”, a terroryzmem „wewnętrznym”. Aby walka z terroryzmem mogła być skuteczna, powinna mieć charakter międzynarodowy. Jedynym możliwym do przeprowadzenia w tym kontekście rozróżnieniem jest rozróżnienie na krajowe środki zwalczające terroryzm i na środki międzynarodowe wymierzone przeciwko temu zjawisku. Nie zawsze z całą pewnością można ustalić, czy prowadzona w Unii działalność terrorystyczna i działalność z nią powiązana stwarzają zagrożenie w obrębie Unii, czy poza nią.

- 17 Natomiast zdaniem Rady zaskarżone rozporządzenie, w świetle jego celów i treści, wchodzi w zakres stosowania postanowień traktatów dotyczących działań zewnętrznych Unii, w szczególności zaś w dziedzinie WPZiB. Artykuł 215 TFUE stanowi zatem właściwą podstawę prawną dla tego aktu.
- 18 Rada wskazuje, że celem tego rozporządzenia, podobnie jak rozporządzenia nr 881/2002, jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu i jego finansowania w celu zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W tym względzie Rada przypomina treść rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1390 (2002) oraz zaskarżonego rozporządzenia, a także ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji.
- 19 Zdaniem Rady treść zaskarżonego rozporządzenia odpowiada temu celowi. Artykuły 7a i 7c rozporządzenia nr 881/2002, które zostały do niego wprowadzone przez zaskarżone rozporządzenie, potwierdzają, że rozporządzenia te bezpośrednio wykonują decyzje o umieszczeniu w wykazie przyjęte przez Komitet ds. Sankcji oraz ustanawiają system interakcji pomiędzy tym komitetem, Unią oraz umieszczonymi w tym wykazie osobami i podmiotami.
- 20 Rozporządzenie nr 881/2002 i zaskarżone rozporządzenie w żadnym razie w opinii Rady nie należą do uregulowań mających na celu realizację przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii. Nie regulują one kwestii dotyczących kontroli granicznych, bezpieczeństwa wewnętrznego oraz uznawania orzeczeń sądowych lub pozasądowych.
- 21 Rada podnosi, że traktaty, w brzmieniu sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony, nie przewidywały żadnej szczególnej podstawy prawnej umożliwiającej przyjęcie środków w postaci zamrożenia funduszy terrorystów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego w państwach członkowskich, czyli terrorystów „wewnętrznych”. Jedyną podstawą prawną dla przyjęcia takich środków ograniczających były art. 60 WE, 301 WE i 308 WE, mające zastosowanie jedynie do terrorystów „zewnętrznych” w ramach działań zewnętrznych Unii.
- 22 Ze struktury i z brzmienia traktatów zmienionych traktatem z Lizbony wynika według Rady, że przy wyborze podstawy prawnej dla danego środka ograniczającego należy uwzględnić położenie geograficzne domniemanego zagrożenia oraz cele polityczne osoby lub grupy umieszczonej w wykazie. Artykuł 75 TFUE stanowi obecnie podstawę prawną przyjęcia środków w postaci zamrożenia funduszy terrorystów „wewnętrznych”, takich jak osoby i grupy, których nazwisko lub nazwa oznaczone gwiazdką zostały wpisane do wykazu załączonego do wspólnego stanowiska Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. L 344, s. 93). Jeżeli natomiast zagrożenie odnosi się głównie do jednego lub kilku państw trzecich, lub całej społeczności międzynarodowej, właściwą podstawą prawną jest art. 215 TFUE. Unia nie może na podstawie postanowień tytułu V części trzeciej traktatu FUE, regulującego przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przyjmować środków w postaci zamrożenia aktywów, służących zwiększeniu bezpieczeństwa państwa trzeciego i niemających na celu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.
- 23 Ponadto zdaniem Rady, popieranej zasadniczo przez Królestwo Szwecji, twierdzenie Parlamentu nie uwzględnia przypadków, gdy w ramach walki z terroryzmem Unia dąży do przyjęcia lub nałożenia innych niż zamrożenie aktywów środków ograniczających skierowanych przeciwko osobom lub podmiotom związanym z terroryzmem „zewnętrznym”, takich jak zakaz podróży.
- 24 Królestwo Szwecji wyjaśnia, że stanowisko Parlamentu prowadziłoby do tego, że wprowadzanie sankcji nałożonych na terrorystów przez Organizację Narodów Zjednoczonych opierałoby się na różnych podstawach dotyczących różnych sankcji w ramach jednego i tego samego systemu sankcji. Takie rozwiązanie nie mogło być zamiarem prawodawcy Unii, w szczególności dlatego, że system taki zakładałby stosowanie odmiennych procedur podejmowania decyzji w ramach, odpowiednio, dziedziny WPZiB i polityki wewnętrznej Unii.

- 25 Komisja wyjaśnia, że proponując akt zmieniający, opiera się ona na przepisie lub przepisach, które służyły za podstawę prawną przyjęcia aktu pierwotnego. Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie nr 881/2002, przedstawiony przez Komisję w dniu 22 kwietnia 2009 r. [COM(2009) 187 wersja ostateczna], wskazywał jako podstawą prawną art. 60 WE, 301 WE i 308 WE. Ponieważ w dniu 1 grudnia 2009 r. wniosek ów nadal stanowił przedmiot prac Rady, Komisja zmuszona była zbadać czysto prawne i techniczne konsekwencje wejścia w życie traktatu z Lizbony względem tego aktu. Komisja doszła wówczas do wniosku, potwierdzonego przez Wysokiego Przedstawiciela, że art. 215 ust. 2 TFUE obejmuje wszystkie istotne aspekty art. 60 WE, 301 WE i 308 WE. Takie podejście jest jej zdaniem zgodne z uzasadnieniem Trybunału przedstawionym w ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji.
- 26 W odniesieniu do wpływu tego wyroku na kwestię wyboru podstawy prawnej Komisja kwestionuje twierdzenie Parlamentu, według którego akt oparty na art. 308 WE nie może zmierzać do realizacji celów WPZiB. Twierdzi ona, że we wspomnianym wyroku Trybunał nie zakwestionował, iż art. 60 WE i 301 WE stanowią podstawę prawną umożliwiającą przyjęcie środków wspólnotowych zmierzających do realizacji celów WPZiB. W odniesieniu do rozporządzenia nr 881/2002 Trybunał wskazał drugi leżący u podstaw tego rozporządzenia cel wspólnotowy, związany z funkcjonowaniem wspólnego rynku, który uzasadniał włączenie art. 308 WE jako trzeciej podstawy prawnej. Trybunał potwierdził ponadto, że traktat WE wymagał powołania się na ten przepis w celu zastosowania środków ograniczających skierowanych przeciwko osobom fizycznym lub prawnym w przypadku braku związku z reżimem rządzącym państwem trzecim.
- 27 Komisja uważa, że art. 215 TFUE i 75 TFUE nie mogą łącznie stanowić podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia. Jej zdaniem oparcie aktu jednocześnie na obu tych postanowieniach jest niemożliwe, ponieważ przewidują one inne wymogi proceduralne i decyzyjne, w tym zastosowanie protokołu (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do traktatu UE i traktatu FUE, a także załączonego do tych traktatów protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii. Komisja podkreśla, że jedną z zasadniczych różnic między art. 215 TFUE i 75 TFUE jest konieczność istnienia związku z decyzjami WPZiB wydanymi w interesie pokoju i bezpieczeństwa na świecie, niezależnie od konkretnego miejsca geograficznego oraz zasięgu rozpatrywanego zagrożenia terrorystycznego. W przypadku gdy środki ograniczające odnoszące się do terroryzmu muszą być podjęte na podstawie traktatu FUE w związku z decyzją WPZiB przyjętą na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa, jedyną możliwą podstawą prawną jest art. 215 TFUE.
- W przedmiocie ogólnej systematyki traktatów
- 28 Zdaniem Parlamentu do celów wykładni postanowień traktatów należy wziąć pod uwagę ich ogólną systematykę i ducha. W niniejszym przypadku uzasadniają one wybór art. 75 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia.
- 29 Po pierwsze, jak twierdzi Parlament, zaskarżone rozporządzenie pozostaje w związku z ochroną osób i grup. Tymczasem od wejścia w życie traktatu z Lizbony Unia może przyjmować środki dotyczące praw podstawowych wyłącznie w ramach zwykłej procedury ustawodawczej lub za zgodą Parlamentu. Artykuł 215 ust. 2 TFUE znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do środków, które nie dotyczą w tak dużym stopniu kwestii dotyczących praw podstawowych.
- 30 Po drugie, w opinii Parlamentu art. 75 TFUE pozwala Unii na przyjmowanie środków dotyczących przepływu kapitału i płatności, przyznając w ten sposób, że takie środki mogą mieć wpływ na właściwe funkcjonowanie wewnętrznego rynku kapitałowego i na świadczenie usług. W pkt 229 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie

i Komisji Trybunał przyznał, że środki ograniczające natury gospodarczej ze swej istoty wykazują związek z funkcjonowaniem wspólnego rynku. Ponadto samo rozporządzenie nr 881/2002 w motywie 4 odnosi się do konieczności unikania w szczególności zakłócenia konkurencji.

- 31 Po trzecie, Parlament uważa, że zaskarżone rozporządzenie pozostaje w związku z realizacją przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przyczynia się ono do zwalczania przestępczości, szczególnie terroryzmu i jego finansowania, co, jak wynika w szczególności z art. 3 ust. 2 TUE, stanowi jeden z celów tej przestrzeni.
- 32 Parlament przywołuje wreszcie brak związku między zaskarżonym rozporządzeniem a WPZiB. Zgodnie z art. 24 ust. 1 TUE WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom. Stosowanie tych zasad i procedur w sposób wykraczający poza ich zakres zastosowania naruszałoby cele określone w art. 1 akapit drugi TUE i byłoby równoznaczne z wyłączeniem możliwości zastosowania protokołów w sprawie roli parlamentów krajowych oraz w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, jak również z odmówieniem Parlamentowi możliwości stosowania zwykłej procedury ustawodawczej.
- 33 Na poparcie swego stanowiska Parlament odniósł się również do pkt 235 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, w którym Trybunał stwierdził, że dodanie art. 308 WE do podstawy prawnej rozporządzenia nr 881/2002 było uzasadnione, gdyż umożliwiło Parlamentowi uczestnictwo w procesie decyzyjnym dotyczącym spornych środków, wymierzonych konkretnie przeciwko jednostkom, podczas gdy w ramach art. 60 WE i 301 WE dla instytucji tej nie ma miejsca.
- 34 Parlament podsumowuje, że przyjmowanie środków mających bezpośredni wpływ na prawa podstawowe osób i grup, na rynek wewnętrzny oraz na walkę z przestępczością w drodze postępowania wykluczającego udział Parlamentu jest niezgodne z prawem Unii, jako że przyjęcie środków w tych dziedzinach wymaga zastosowania zwykłej procedury ustawodawczej. Traktat z Lizbony stanowi wyraz woli państw członkowskich, aby wzmocnić demokratyczny charakter Unii. Według Parlamentu traktat jest odpowiedzią na pilną potrzebę wprowadzenia kontroli parlamentarnej w odniesieniu do procedury umieszczania w wykazie. Uznanie art. 215 ust. 2 TFUE za odpowiednią podstawę prawną dla środków takich jak zaskarżone rozporządzenie w praktyce oznaczałoby pozbawienie w znacznym stopniu skuteczności (effet utile) art. 75 TFUE. Parlament zwraca również uwagę, że przepis ów stanowi bardziej szczegółową podstawę prawną, niż art. 215 TFUE.
- 35 Rada natomiast utrzymuje, że przedstawione przez Parlament argumenty dotyczące ogólnej systematyki traktatów nie stanowią kryteriów właściwych dla określenia odpowiedniej podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia.
- 36 Twierdzi ona, że kompetencje instytucji zostały określone traktatami i różnią się w zależności od poszczególnych obszarów działania Unii. Przyjęcie tezy Parlamentu oznaczałoby, że to procedury determinują wybór podstawy prawnej, a nie odwrotnie. Element zmienny związany z rolą, jaką w danym postępowaniu odgrywa Parlament, powinien mieć zdaniem Rady znaczenie jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Podobnie jest, gdy chodzi o środek zmierzający jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub mający kilka elementów składowych związanych w sposób niedający się rozdzielić, z których żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych. W takich okolicznościach można oprzeć się na różnych, odpowiednich podstawach prawnych, o ile nie są one ze sobą niezgodne. W celu określenia ich zgodności należy ocenić, czy połączenie wspomnianych podstaw prawnych ograniczałoby uprawnienia Parlamentu. W tym względzie Rada odwołuje się w szczególności do wyroku z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-155/07 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8103.

- 37 Rada podkreśla, że wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, do których należą w szczególności cel i treść aktu. Zasada ta została potwierdzona w ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji. Jakkolwiek w pkt 235 tego wyroku Trybunał wspominał, że odwołanie się do art. 308 WE umożliwiło Parlamentowi uczestnictwo w procesie decyzyjnym, niemniej jednak uwaga ta została przedstawiona jedynie w celu uzupełnienia głównych argumentów Trybunału, opartych na celach traktatu WE.
- 38 Ponadto argumentowi Parlamentu, zgodnie z którym Unia może przyjąć środki dotyczące poszanowania praw człowieka wyłącznie w porozumieniu z Parlamentem, przeczy art. 215 ust. 3 TFUE, który stanowi, że „[a]kty, o których mowa w niniejszym artykule, zawierają niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych”. Z przepisu tego jasno wynika, że akt wydany na podstawie wspomnianego artykułu może mieć wpływ na prawa podstawowe.
- 39 Rada utrzymuje również, że celem art. 215 TFUE jest umożliwienie Radzie przyjmowania środków mających bezpośrednie zastosowanie do podmiotów gospodarczych. Przepis ten zdaniem Rady przyczynia się do zapewnienia właściwego funkcjonowania wspólnego rynku.
- 40 W odniesieniu do związku między zaskarżonym rozporządzeniem a WPZiB Rada powołuje się na szczególne zagrożenie, jakie przedstawia Al-Kaida. Rozporządzenie to stanowi jej zdaniem ramy, w których Unia wykonuje obowiązki ciążące na niej na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych. Do celów ustalenia właściwej podstawy prawnej nie jest nieracjonalne uwzględnienie celu rezolucji przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa.
- 41 Rada podkreśla wreszcie, że traktat z Lizbony nie naruszył rozgraniczenia pomiędzy WPZiB a przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przeciwnie, znaczenie linii wyraźnie rozdzielającej te dwie dziedziny zostało podkreślone w art. 40 akapit drugi TUE. Gdyby więc Trybunał uznał, że zaskarżone rozporządzenie realizuje cel mający związek z WPZiB, jedyną możliwą podstawą prawną jego przyjęcia byłby art. 215 ust. 2 TFUE.

Ocena Trybunału

– Uwagi wstępne

- 42 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, a do których należą w szczególności cel i treść tego aktu (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Jeżeli analiza danego środka wykaże, że wyznaczono mu dwa cele lub ma on dwa elementy składowe i jeden z tych celów lub elementów składowych można zidentyfikować jako główny, podczas gdy drugi jest jedynie pomocniczy, wówczas ten akt prawny należy wydać na jednej podstawie prawnej, to jest na tej podstawie, która wymagana jest z racji głównego lub dominującego celu lub elementu składowego (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Jeżeli chodzi o środek zmierzający jednocześnie do osiągnięcia kilku celów lub mający kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, z których to celów lub elementów żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, Trybunał orzekł, że środek taki, jeżeli w ten sposób znajdują zastosowanie różne postanowienia traktatów, należy wyjątkowo wydać na różnych, odpowiednich podstawach prawnych (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 45 Niemniej jednak Trybunał orzekł już, w szczególności w pkt 17–21 wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-300/89 Komisja przeciwko Radzie, zwanym „wyrokiem w sprawie Dwutlenek tytanu”, Rec. s. I-2867, że użycie dwóch podstaw prawnych jest wykluczone, jeżeli procedury przewidziane dla obu tych podstaw są ze sobą niezgodne (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 Chociaż ww. wyrok w sprawie Dwutlenek tytanu zapadł w kontekście procedury współpracy, a Trybunał stwierdził w nim, że procedury tej, która była przewidziana przez jedną z dwóch podstaw prawnych będących przedmiotem tego wyroku, nie da się pogodzić z jednomyślnym głosowaniem po zwykłej konsultacji z Parlamentem, przewidzianym przez drugą z omawianych podstaw prawnych, podobne stanowisko, tym razem w kontekście procedury, o której mowa w art. 251 WE, zwanej „procedurą współdecyzji”, Trybunał zajął także w późniejszym orzecznictwie (zob. podobnie: wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-178/03 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-107, pkt 58, 59; a także ww. wyrok w sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 76–79). Po wejściu w życie traktatu z Lizbony przyjęte przez Trybunał rozwiązanie pozostaje aktualne również w odniesieniu do zwykłej procedury ustawodawczej.
- 47 W niniejszym przypadku, jakkolwiek art. 75 TFUE przewiduje zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, która zakłada głosowanie większością kwalifikowaną w Radzie i pełne uczestnictwo w procedurze Parlamentu, sam art. 215 ust. 2 TFUE wymaga jedynie zwykłego poinformowania Parlamentu. Ponadto, w odróżnieniu od zastosowania art. 75 TFUE, korzystanie z art. 215 ust. 2 TFUE wymaga wcześniejszego istnienia decyzji w dziedzinie WPZiB, czyli decyzji przyjętej zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu UE, przewidującej przyjęcie środków ograniczających takich jak te, o których mowa w tym postanowieniu. Przyjmowanie takich decyzji oznacza zasadniczo jednomyślne stanowienie przez samą Radę.
- 48 Tego rodzaju różnice mogą powodować niezgodność wspomnianych procedur.
- 49 Z powyższego wynika, że nawet przy założeniu, iż zaskarżone rozporządzenie realizuje jednocześnie kilka celów lub ma kilka elementów składowych związanych w sposób nierozłączny, a żaden z tych celów lub elementów nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, różnice występujące w procedurach mających zastosowanie na podstawie art. 75 TFUE i 215 ust. 2 TFUE stoją na przeszkodzie temu, aby oba te postanowienia mogły zostać użyte łącznie w charakterze podwójnej podstawy prawnej aktu takiego jak zaskarżone rozporządzenie.
- W przedmiocie związku między art. 60 WE, 301 WE i 308 WE a art. 75 TFUE i 215 TFUE
- 50 Strony są zgodne co do tego, że podstawa prawna zaskarżonego rozporządzenia powinna co do zasady odpowiadać podstawie prawnej rozporządzenia nr 881/2002, które zostało przyjęte w oparciu o art. 60 WE, 301 WE i 308 WE.
- 51 W tym względzie trzeba stwierdzić, że w następstwie zmian wprowadzonych do prawa pierwotnego wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony, w dniu 1 grudnia 2009 r., treść art. 60 WE, dotyczącego środków ograniczających w zakresie przepływu kapitału i płatności, oraz art. 301 WE, dotyczącego zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, znalazła odzwierciedlenie w art. 215 TFUE.
- 52 Artykuł 215 TFUE, który został umieszczony w części traktatu FUE poświęconej działaniom zewnętrznym Unii, dotyczy bowiem, tak jak art. 301 WE, zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich. Należy w tym względzie zauważyć, że art. 301 WE i art. 215 ust. 1 TFUE mają podobne brzmienie. Jeśli chodzi o art. 60 WE, który znajdował zastosowanie w przypadkach określonych w art. 301 WE i który

przewidywał zastosowanie wskazanej w nim procedury, zauważyć należy, że art. 215 ust. 1 TFUE odwołuje się do stosunków finansowych, obejmując dziedziny, które poprzednio były objęte wspomnianym art. 60.

53 Ponadto art. 215 ust. 2 TFUE pozwala Radzie na przyjmowanie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, czyli środków, które przed wejściem w życie traktatu z Lizbony wymagały powołania jako podstawy prawnej także art. 308 WE, w sytuacji gdy ich adresaci nie mieli żadnego związku z reżimem rządzącym państwem trzecim (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 216).

54 Jeżeli chodzi o art. 75 TFUE, jego kontekst i treść różnią się od kontekstu i treści art. 601 WE i 301 WE. Artykuł 75 TFUE nie dotyczy bowiem zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich. Artykuł ten, umieszczony w części trzeciej traktatu FUE, dotyczącej polityk i działań wewnętrznych Unii, a konkretniej w jej tytule V, zatytułowanym „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, dotyczy wyłącznie określania – w kontekście zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej oraz zwalczania tych zjawisk, jeżeli wymaga tego realizacja celów, o których mowa w art. 67 TFUE – ram środków administracyjnych dotyczących przepływu kapitału i płatności.

– W przedmiocie zakresu zastosowania art. 215 TFUE

55 Przed ustaleniem, czy art. 215 ust. 2 TFUE stanowi prawidłową podstawę prawną zaskarżonego rozporządzenia, należy zbadać treść art. 215 TFUE, kontekst tego postanowienia oraz realizowane przez nie cele w porównaniu do treści, kontekstu i celów art. 75 TFUE.

56 Artykuł 215 TFUE znajduje się w tytule IV, zatytułowanym „Środki ograniczające”, części piątej traktatu FUE, dotyczącej działań zewnętrznych Unii.

57 Artykuł 215 ust. 1 TFUE dotyczy przyjmowania niezbędnych środków w celu zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich. W tym kontekście ust. 2 tego artykułu dotyczy przyjmowania przez Radę „środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa”, nie odwołując się bezpośrednio do walki z terroryzmem i nie ograniczając tych środków wyłącznie do środków dotyczących przepływu kapitału i płatności.

58 Ponadto, w odróżnieniu do art. 75 TFUE, art. 215 ust. 2 TFUE stanowi, jak wskazano w pkt 47 niniejszego wyroku, że może być on użyty tylko wtedy, gdy decyzja z dziedziny WPZiB przewiduje przyjęcie środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa. Artykuł 75 TFUE stanowi zaś, że może być on stosowany, jeżeli wymaga tego realizacja celów, o których mowa w art. 67 TFUE, czyli w celu realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

59 W tym kontekście konieczne jest przypomnienie stanowiska Trybunału, który w pkt 197 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji stwierdził, że w dziedzinie stosunków zewnętrznych, w tym WPZiB, został ustanowiony pomost między działaniami Wspólnoty obejmującymi sankcje gospodarcze na podstawie art. 60 WE i 301 WE a celami traktatu UE, w brzmieniu sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony. Artykuł 215 TFUE wyraźnie przewiduje taki pomost, czego nie można powiedzieć o art. 75 TFUE, który nie ustanawia żadnego związku z decyzjami w dziedzinie WPZiB.

- 60 Co się tyczy walki z terroryzmem i jego finansowaniem, należy stwierdzić, że art. 215 TFUE nie zawiera żadnych wskazówek co do tego, że środki służące zwalczaniu tych zjawisk, przyjęte wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, nie mogą przybrać charakteru środków ograniczających, przewidzianych w ust. 2 tego artykułu. Należy w tym względzie zauważyć, że jakkolwiek ani art. 60 WE, ani art. 301 WE nie zawierają wyraźnego odesłania do walki z terroryzmem, oba te postanowienia posłużyły jednak jako podstawa prawna przy przyjmowaniu, przed wejściem w życie traktatu z Lizbony, środków ograniczających służących zwalczaniu tego zjawiska (zob. w tym względzie w szczególności środki będące przedmiotem ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji).
- 61 Chociaż walka z terroryzmem i jego finansowaniem z pewnością może wchodzić w zakres celów realizowanych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które w szczególności zostały wskazane w art. 3 ust. 2 TUE, to cel polegający na zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu i jego finansowania w celu zachowania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa odpowiada jednak celom postanowień traktatów odnoszących się do działań zewnętrznych Unii.
- 62 Artykuł 21 ust. 2 lit. c) TUE, który znajduje się w rozdziale 1, zawierającym postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii, tytułu V traktatu UE, stanowi, że „Unia określa i prowadzi wspólną politykę i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu [...] utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”. Co bardziej konkretnie tyczy się WPZiB, trzeba zauważyć, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit pierwszy TUE „[k]ompetencje Unii w zakresie [WPZiB] obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”.
- 63 Jako że terroryzm stanowi zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, zwalczanie tego zjawiska może stanowić cel działań, które Unia prowadzi w ramach WPZiB, a także środków podejmowanych w celu realizacji tej polityki w ramach działań zewnętrznych Unii, w szczególności zaś środków ograniczających w rozumieniu art. 215 ust. 2 TFUE.
- 64 Stanowisko to znajduje potwierdzenie między innymi w treści art. 43 ust. 1 TUE, z którego wynika, że wszystkie misje prowadzone w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony „mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach”.
- 65 Z powyższego wynika, że art. 215 ust. 2 TFUE może stanowić podstawę prawną środków ograniczających, w tym środków służących zwalczaniu terroryzmu, przyjmowanych przez Unię wobec osób fizycznych i prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, jeżeli decyzja o przyjęciu tych środków jest objęta zakresem jej działań w ramach WPZiB.
- 66 Ponadto, jak w pkt 69 opinii zaznaczył rzecznik generalny, ponieważ art. 75 TFUE i art. 215 ust. 2 TFUE dotyczą różnych dziedzin polityki Unii, mających wprowadzić komplementarne cele, ale niekoniecznie ten sam zakres zastosowania, nie wydaje się, aby możliwe było uznanie, że art. 75 TFUE stanowi podstawę prawną, która w stosunku do art. 215 ust. 2 TFUE ma charakter *lex specialis*.

– W przedmiocie celu i treści zaskarżonego rozporządzenia

- 67 Jak wynika z pkt 3–5 niniejszego wyroku, rozporządzenie nr 881/2002, które zaskarżone rozporządzenie zmienia, stanowi jeden z instrumentów, poprzez które Unia podjęła działania uzgodnione w Radzie Bezpieczeństwa, mające na celu utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego [zob. podobnie zdanie przedostatnie preambuły rezolucji 1390 (2002)], a konkretnie objęła środkami polegającymi na zamrożeniu funduszy i zasobów gospodarczych osoby i podmioty

wskazane przez Komitet ds. Sankcji, poprzestając jednak na przyjęciu wykazu sporządzonego przez ten komitet. Oczywiście w tym względzie jest to, że terroryzm, w który zaangażowane są osoby i podmioty związane z Osamą bin Ladenem, siecią Al-Kaida i talibami, jest zjawiskiem o wymiarze międzynarodowym.

- 68 Zgodnie z tym, co w pkt 169 i 184 ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji wskazał Trybunał, zasadniczym celem i przedmiotem rozporządzenia nr 881/2002 jest zwalczanie międzynarodowego terroryzmu. Ów cel rozporządzenia nr 881/2002 został przypomniany w motywie 11 zaskarżonego rozporządzenia, zgodnie z którym „[r]ozporządzenie (WE) nr 881/2002 ma zapobiegać przestępstwom terrorystycznym, w tym finansowaniu terroryzmu, w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na świecie”.
- 69 Już sam Parlament zaznaczył, że zaskarżone rozporządzenie w dużej mierze ogranicza się do preredagowania lub wyjaśnienia przepisów rozporządzenia nr 881/2002 lub ułatwienia jego stosowania, nie zmieniając w żaden sposób charakteru jego treści.
- 70 Z motywów 4–9 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że wpisuje się ono w te same działania, które przyświecają rozporządzeniu nr 881/2002, oraz je uzupełnia, w szczególności umożliwiając pogodzenie, w świetle ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, zwalczania międzynarodowego terroryzmu z poszanowaniem praw podstawowych.
- 71 W tym celu zaskarżone rozporządzenie ustanawia procedurę umieszczania w wykazie, której celem jest zagwarantowanie respektowania podstawowych praw do obrony, w szczególności zaś prawa do bycia wysłuchanym. Wraz ze wspólnym stanowiskiem 2002/402 rozporządzenie nr 881/2002 i zaskarżone rozporządzenie ustanawiają system interakcji pomiędzy Komitetem ds. Sankcji i Unią.
- 72 Z powyższego wynika, że zaskarżone rozporządzenie z uwagi na jego cele i treść stanowi dopełnienie decyzji podjętej przez Unię w ramach WPZiB.
- 73 Wbrew stanowisku Parlamentu dodanie art. 308 WE jako podstawy prawnej rozporządzenia nr 881/2002 nie jest w stanie podważyć tego stwierdzenia. Chociaż akt przyjęty w ramach WPZiB nie mógłby opierać się wyłącznie na art. 308 WE, to faktem pozostaje, że artykuł ten, jak już stwierdzono w pkt 53 niniejszego wyroku, mógł uzupełniać podstawę prawną aktu przyjmowanego na podstawie art. 60 WE i 301 WE, tak aby akt ten mógł obejmować swoim zakresem przyjmowanie środków ograniczających adresowanych do osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa niemających żadnego związku z reżimem rządzącym państwem trzecim. Tymczasem wskazywanie takiej uzupełniającej podstawy prawnej nie jest już konieczne, ponieważ obecny art. 215 ust. 2 TFUE wyraźnie przewiduje możliwość przyjmowania na jego podstawie środków skierowanych do tego rodzaju adresatów.
- 74 Ponadto nie wydaje się, aby argument Parlamentu, zgodnie z którym nie można wprowadzać rozróżnienia między zwalczaniem terroryzmu „wewnętrznego” a zwalczaniem terroryzmu „zewnętrznego”, był w stanie podważyć wybór art. 215 ust. 2 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia.
- 75 Jak bowiem wynika z art. 65 niniejszego wyroku, art. 215 ust. 2 TFUE stanowi odpowiednią podstawę prawną dla przyjęcia, w następstwie decyzji w dziedzinie WPZiB, środków ograniczających w celu realizacji tej polityki wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa zaangażowanych w akty terroryzmu.
- 76 W niniejszym przypadku trzeba podkreślić, że zaskarżone rozporządzenie zmienia rozporządzenie nr 881/2002, które stanowi, jak zauważono w pkt 67 niniejszego wyroku, jeden z instrumentów, poprzez które Unia podjęła działania uzgodnione w Radzie Bezpieczeństwa, mające na celu utrzymanie

pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego. Co więcej, jak przypomniano w pkt 72 niniejszego wyroku, zaskarżone rozporządzenie, w świetle jego celów i treści, stanowi dopełnienie decyzji podjętej przez Unię w ramach WPZiB.

- 77 Ponadto wprawdzie w ramach drugiego zarzutu Parlament zakwestionował, że wspólne stanowisko 2002/402 może odpowiadać decyzji przyjętej w ramach WPZiB, w rozumieniu art. 215 ust. 2 TFUE, nie zakwestionował on jednak faktu, że owo wspólne stanowisko, które umożliwiło przyjęcie rozporządzenia nr 881/2002 zgodnie z art. 60 WE i 301 WE, mogło zostać skutecznie oparte na tytule V traktatu UE, w brzmieniu sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony, czyli na tytule, który we wspomnianym traktacie poświęcono WPZiB.
- 78 Mając na uwadze powyższe uwagi, wystarczy stwierdzić, że art. 215 ust. 2 TFUE stanowi odpowiednią podstawę prawną dla przyjęcia środków takich jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, adresowanych do podmiotów zaangażowanych w akty terroryzmu, które z uwagi na reprezentowaną przez te podmioty światową skalę ich działań i międzynarodowy wymiar zagrożenia mają zasadniczy wpływ na działania zewnętrzne Unii.
- W przedmiocie oddziaływania wyboru między art. 75 TFUE a 215 TFUE na prerogatywy Parlamentu
- 79 Chociaż wybór między przyjęciem jako podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia art. 75 TFUE lub 215 TFUE ma wpływ na prerogatywy Parlamentu, jako że pierwszy z tych artykułów przewiduje zastosowanie zwykłej procedury ustawodawczej, podczas gdy zastosowanie drugiego z nich oznacza jedynie obowiązek poinformowania Parlamentu, okoliczność ta nie może przesądzać o wyborze podstawy prawnej.
- 80 Jak bowiem podkreśla Rada, to nie procedury przesądzają o podstawie prawnej danego aktu, lecz podstawa prawna aktu przesądza o procedurach, które znajdują zastosowanie w celu jego przyjęcia.
- 81 Oczywiście udział Parlamentu w procesie legislacyjnym odzwierciedla na poziomie Unii fundamentalną zasadę demokratyczną, zgodnie z którą lud uczestniczy w sprawowaniu władzy za pośrednictwem zgromadzenia przedstawicielskiego (zob. podobnie: wyrok z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333; ww. wyrok w sprawie Dwutlenek tytanu, pkt 20).
- 82 Mimo to różnica między art. 75 TFUE a 215 TFUE, jeśli chodzi o stopień udziału Parlamentu, wynika z faktu, że autorzy traktatu z Lizbony zdecydowali się na powierzenie Parlamentowi bardziej ograniczonej roli w zakresie działania Unii w ramach WPZiB.
- 83 Jeśli chodzi o argument Parlamentu, zgodnie z którym przyjmowanie, w drodze postępowania wykluczającego udział Parlamentu, środków mających bezpośredni wpływ na prawa podstawowe osób i grup jest niezgodne z prawem Unii, należy zauważyć, że obowiązek respektowania praw podstawowych, zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, spoczywa na wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii. Zarówno z art. 75 TFUE, jak i z art. 215 ust. 3 TFUE wynika ponadto, że akty, o których mowa w tych dwóch artykułach, zawierają niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych.
- 84 W konsekwencji akt taki jak zaskarżone rozporządzenie, zawierający gwarancje przestrzegania praw podstawowych osób umieszczonych w wykazie, może zostać przyjęty na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE. Teza odmienna, zgodnie z którą tego rodzaju akt może zostać przyjęty tylko na podstawie art. 75 TFUE, w praktyce oznaczałoby pozbawienie w znacznym stopniu skuteczności (effet utile) art. 215 TFUE, podczas gdy obowiązek zgodności w świetle praw podstawowych dotyczy również

aktów Unii, które służą wykonaniu rezolucji Rady Bezpieczeństwa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 285, 299, 326).

- 85 W tych okolicznościach, uwzględniając wszystkie powyższe uwagi, trzeba stwierdzić, że zaskarżone rozporządzenie prawidłowo zostało oparte na art. 215 ust. 2 TFUE.
- 86 W tej sytuacji zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niespełnienia przesłanek skorzystania z art. 215 TFUE

- 87 Ponieważ zaskarżone rozporządzenie może skutecznie opierać się na art. 215 TFUE, należy odnieść się do argumentów, które Parlament przedstawił w ramach swojego zarzutu drugiego, opartego na niespełnieniu przesłanek skorzystania z tego artykułu.

Argumentacja stron

- 88 Zarzut drugi składa się z dwóch części. Część pierwsza dotyczy niespełnienia przesłanki dotyczącej wspólnego wniosku Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji, a druga – braku decyzji w dziedzinie WPZiB przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia.

– W przedmiocie braku wniosku zgodnego z traktatami

- 89 Zdaniem Parlamentu w dniu uchwalenia zaskarżonego rozporządzenia, 22 grudnia 2009 r., nie istniała Komisja, która mogła skutecznie przedstawić wspólny wniosek wraz z Wysokim Przedstawicielem, ponieważ kadencja Komisji mianowanej w dniu 22 listopada 2004 r. zakończyła się w dniu 31 października 2009 r., a nowa Komisja rozpoczęła pełnienie obowiązków dopiero w dniu 10 lutego 2010 r. Nawet gdyby przyjąć, że w interesie ciągłości pracy tej instytucji Komisja mianowana w listopadzie 2004 r. nadal wypełniała niektóre swoje zadania, jej władza ograniczała się do prowadzenia spraw bieżących. Komisja nie była upoważniona do podjęcia tak poważnej inicjatywy politycznej, jaką była zmiana podstawy prawnej aktu, powodująca utratę przez ten akt jego charakteru legislacyjnego i pozbawiająca wszelkiego wpływu Parlament i parlamenty krajowe.
- 90 Zdaniem Parlamentu nie można utrzymywać, że wniosek przekazany przez Komisję oraz Wysokiego Przedstawiciela stanowił po prostu kontynuację wniosku przekazanego przez działającą samodzielnie Komisję w dniu 22 kwietnia 2009 r. Poza tym sposób przedstawienia tego wniosku był niezgodny z rolą i kompetencjami Wysokiego Przedstawiciela przewidzianymi w traktacie z Lizbony. Nie można przyjąć, że wspólny wniosek wymagany na mocy art. 215 ust. 2 TFUE można zastąpić zwykłym zatwierdzeniem przez Wysokiego Przedstawiciela wcześniejszego wniosku Komisji, wydanego przez tę instytucję przed wejściem w życie traktatu z Lizbony. Ponadto Wysoki Przedstawiciel, jako podmiot odpowiedzialny za WPZiB, jest zobowiązany do uzasadnienia wspólnego wniosku we właściwy sposób.
- 91 Rada utrzymuje, że kiedy kadencja Komisji mianowanej w listopadzie 2004 r. wygasła w dniu 31 października 2009 r., Komisja ta dalej pełniła obowiązki w oczekiwaniu na mianowanie nowej Komisji w celu zapewnienia, jak przewidziano w motywie 1 decyzji Rady Europejskiej 2010/80/UE z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej (Dz.U. L 38, s. 7), niezbędnej kontynuacji pracy tej instytucji. W okresie przejściowym od dnia 1 listopada 2009 r. do dnia 10 lutego 2010 r. Parlament nadal współpracował z Komisją, jak gdyby ta nadal skutecznie istniała.

- 92 Rada podkreśla, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte na podstawie wniosku Komisji z dnia 22 kwietnia 2009 r., zatwierdzonego przez Wysokiego Przedstawiciela w dniu 14 grudnia 2009 r. Ów wniosek pozostał w mocy po wygaśnięciu kadencji Komisji w dniu 31 października 2009 r. Jedynym skutkiem wejścia w życie traktatu z Lizbony była zmiana procedury regulującej przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia.
- 93 Rada przypomina, że w dniu 2 grudnia 2009 r. Komisja przedłożyła Parlamentowi i Radzie komunikat w sprawie konsekwencji wejścia w życie traktatu z Lizbony dla trwających międzyinstytucjonalnych procedur decyzyjnych [COM(2009) 665 wersja ostateczna], zawierający wykaz wniosków będących w toku, które zostały przedstawione przez Komisję przez wejściem w życie traktatu z Lizbony, oraz wskazujący konsekwencje związane z wejściem w życie tego traktatu dla każdego z tych wniosków. Wniosek, który w dniu 22 kwietnia 2009 r. Komisja przedłożyła Radzie, został uwzględniony w tym wykazie wraz z informacją o zmianie podstawy prawnej z dawnych art. 60 WE, 301 WE i 308 WE na art. 215 TFUE.
- 94 Zdaniem Rady, nawet gdyby przyjąć, że sytuacja, w której znalazła się Komisja, jest analogiczna do sytuacji przewidzianej w art. 246 akapit szósty TFUE, dotyczącym kolegalnej rezygnacji członków Komisji, orzecznictwo sądów Unii nie pozwala na stwierdzenie, że Komisja przekroczyła ramy prowadzenia spraw bieżących. W pkt 96 wyroku z dnia 6 marca 2003 r. w sprawach połączonych T-228/99 i T-233/99 Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen przeciwko Komisji, Rec. s. II-435, Sąd orzekł, że decyzja dotycząca pomocy państwa wydana przez Komisję po kolegalnej rezygnacji jej członków w marcu 1999 r. nie stanowiła nowej inicjatywy politycznej, wykraczającej z tego powodu poza kompetencje Komisji ograniczone do prowadzenia spraw bieżących. Skoro takie wnioskowanie jest trafne w odniesieniu do nowej decyzji wydanej przez Komisję w rozpatrywanym okresie, to tym bardziej powinno mieć ono zastosowanie w okolicznościach, gdy uprzednio przedstawiony wniosek jest przedmiotem trwającej jeszcze procedury. Ponadto pojawia się pytanie, czy ograniczenie do prowadzenia spraw bieżących przewidziane w art. 201 akapit drugi WE miało zastosowanie, zważywszy na to, że Parlament nie przyjął wniosku o wotum nieufności dla Komisji w przedmiocie jej działalności.
- 95 Zdaniem Rady wspólny wniosek Wysokiego Przedstawiciela i Komisji został przedłożony właściwie. W dniu 14 grudnia 2009 r. Wysoki Przedstawiciel zatwierdził wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r. Nie było ani konieczne, ani możliwe, by przedstawił on odrębne uzasadnienie. Nie było również możliwe, by w sposób jednostronny dokonywał uzupełnień uzasadnienia znajdującego się w motywach tego wniosku.

– W przedmiocie braku decyzji w dziedzinie WPZiB

- 96 Zdaniem Parlamentu zaskarżone rozporządzenie nie zawiera żadnego odniesienia do decyzji przyjętej zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu UE, podczas gdy odniesienie takie widnieje w art. 215 TFUE. Preambuła wspomnianego rozporządzenia odwołuje się do wspólnego stanowiska 2002/402, ale stanowisko to nie jest decyzją w rozumieniu tego przepisu. Wspólne stanowisko wydane przed wejściem w życie traktatu z Lizbony nie jest w opinii Parlamentu równoważne z taką decyzją.
- 97 Bez znaczenia zdaniem Parlamentu pozostaje argumentacja Rady dotycząca utrzymania w mocy skutków prawnych tego wspólnego stanowiska zgodnie z protokołem (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, załączonym do traktatu UE, traktatu FUE i traktatu EWEA, oraz zgodnie z tym, co instytucja ta nazywa „zasadą ciągłości aktów”. W protokole tym nie użyto żadnego sformułowania, z którego wynikałoby, że wspólne stanowisko może zastąpić decyzję przyjętą zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu UE, ani też nie wskazano żadnej zasady prawa Unii, która przewidywałaby taką możliwość. Według Parlamentu Rada pominęła również fakt, że taka decyzja może zostać poddana kontroli sądowej przez stronę posiadającą legitymację procesową oraz że Trybunał może nawet zabronić Radzie przyjmowania środków na podstawie art. 215 TFUE.

- 98 Rada podkreśla, że rozporządzenie nr 881/2002, poprzedzone przyjęciem wspólnego stanowiska 2002/402, określa szczególne przepisy i procedury wymagane w celu zapewnienia zastosowania środka w postaci zamrożenia funduszy. Nawet jeżeli w następstwie wydania ww. wyroku w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji postanowiono zmienić to rozporządzenie poprzez dodanie do niego przepisów dotyczących zabezpieczeń proceduralnych, w tym celu nie była konieczna ani zmiana wspólnego stanowiska 2002/402, ani też przyjęcie nowej decyzji w dziedzinie WPZiB. W przypadku bowiem gdy akt wchodzący w zakres WPZiB i wymagający przyjęcia środków ograniczających już istnieje – ponieważ nie nastąpiło jego uchylenie, stwierdzenie nieważności lub jego zmiana – nie można wymagać, by nowa decyzja w dziedzinie WPZiB została wydana zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu UE. Takie podejście zdaniem Rady przeczy zasadzie ciągłości aktów prawnych ustanowionej w art. 9 protokołu (nr 36).
- 99 Rada twierdzi również, że okoliczność, iż osoby i podmioty wpisane do wykazu mogą obecnie wnieść skargę o stwierdzenie nieważności decyzji przyjętych w ramach WPZiB, w których przewidziano wobec nich środki ograniczające, nie oznacza, że wszelkie zmiany wprowadzone do istniejącego rozporządzenia muszą być obowiązkowo poprzedzone wydaniem nowej decyzji w dziedzinie WPZiB.

Ocena Trybunału

- 100 Co się tyczy w pierwszej kolejności braku wniosku zgodnego z traktatami, prawdą jest, że kadencja Komisji wygasła w dniu 31 października 2009 r. i że zgodnie z postanowieniami traktatu z Lizbony w oczekiwaniu na zakończenie procesu mianowania nowej Komisji pozostała ona na stanowisku do dnia 10 lutego 2010 r. Zaskarżone rozporządzenie zostało tymczasem przyjęte między tymi dwiema datami, czyli w dniu 22 grudnia 2009 r.
- 101 Jednakże nawet przy założeniu, iż w następstwie wygaśnięcia kadencji w dniu 31 października 2009 r. kompetencje Komisji zostały ograniczone do prowadzenia spraw bieżących, instytucja ta mogła dokonać formalnej zmiany wniosku dotyczącego rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r. w zakresie jego podstawy prawnej.
- 102 Jak podkreśla Komisja, tego rodzaju krok był konieczny do tego, by prawodawca Unii mógł po wejściu w życie traktatu z Lizbony kontynuować rozpoczęte przez siebie prace.
- 103 W tym względzie trzeba zaznaczyć, że jeżeli chodzi o wnioski legislacyjne Komisji, w przypadku których nie można było, mając na uwadze charakter i treść tych aktów, po prostu zastąpić starej podstawy prawnej podstawą nową, zostały one, zgodnie z brzmieniem komunikatu z dnia 2 grudnia 2009 r., wskazanego w pkt 93 niniejszego wyroku, cofnięte i musiały zostać zastąpione nowymi wnioskami.
- 104 W odniesieniu do argumentacji Parlamentu dotyczącej konieczności istnienia wspólnego wniosku Wysokiego Przedstawiciela oraz Komisji stwierdzić należy, że w dniu 14 grudnia 2009 r. Wysoki Przedstawiciel oficjalnie przyłączył się do wniosku dotyczącego rozporządzenia z dnia 22 kwietnia 2009 r.
- 105 Tymczasem art. 215 TFUE wymaga jedynie wspólnego wniosku Komisji oraz Wysokiego Przedstawiciela, nic nie wspominając o tym, aby Wysoki Przedstawiciel musiał przedstawiać odrębne uzasadnienie lub uzupełnić uzasadnienie wniosku Komisji.
- 106 Co się tyczy w drugiej kolejności braku decyzji w dziedzinie WPZiB, należy rozstrzygnąć, czy w związku z wejściem w życie traktatu z Lizbony zaskarżone rozporządzenie mogło zostać przyjęte w oparciu o wspólne stanowisko 2002/402, które posłużyło jako podstawa dla przyjęcia rozporządzenia nr 881/2002.

- 107 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 protokołu (nr 36) skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie traktatu UE przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane w mocy do czasu uchylecia, stwierdzenia nieważności lub zmiany tych aktów na podstawie traktatów.
- 108 Skutki prawne wspólnego stanowiska 2002/402 zostały w związku z tym utrzymane po wejściu w życie traktatu z Lizbony do momentu jego uchylecia, stwierdzenia nieważności lub zmiany.
- 109 Jak wskazał w pkt 102 opinii rzecznik generalny, okoliczność, że traktat UE nie przewiduje wspólnych stanowisk, lecz decyzje w dziedzinie WPZiB, nie skutkuje uznaniem wspólnych stanowisk przyjętych pod rządami traktatu UE w brzmieniu sprzed traktatu z Lizbony za nieistniejące, w przeciwnym bowiem razie art. 9 protokołu (nr 36) zostałby pozbawiony w znacznym stopniu swojej skuteczności (effet utile).
- 110 W tych okolicznościach, chociaż kontekst prawny obu tych kategorii aktów prawnych nie jest identyczny, wspólne stanowiska, które nie zostały uchylone, których nieważność nie została stwierdzona lub które nie zostały zmienione po wejściu w życie traktatu z Lizbony, można uznać za odpowiadające, do celów wykonania art. 215 TFUE, decyzjom przyjętym zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu UE, do których odsyła ten artykuł.
- 111 W związku z powyższym zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.
- 112 Ponieważ żaden z zarzutów, które Parlament podniósł na poparcie swojej skargi, nie jest zasadny, skargę należy w konsekwencji oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 113 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Parlamentu, a Parlament przegrał sprawę, należy obciążyć go kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy interwencji pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Parlament Europejski zostaje obciążony kosztami postępowania.**
- 3) Republika Czeska, Republika Francuska, Królestwo Szwecji i Komisja Europejska ponoszą własne koszty.**

Podpisy