

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

od 19. srpnja 2012. (*)

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Uredba (EZ) br. 881/2002 – Uredba (EU) br. 1286/2009 – Mjere ograničavanja protiv osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al Kaide i talibanima – Zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Odabir pravne osnove – Članak 75. UFEU-a i članak 215. UFEU-a – Stupanje na snagu Lisabonskog ugovora – Prijelazne odredbe – Zajednička stajališta i odluke ZVSP-a – Zajednički prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije”

U predmetu C-130/10,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 9. ožujka 2010.,

Europski parlament, koji su zastupali E. Perillo i K. Bradley, a zatim A. Auersperger Matić i U. Rösslein, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Bishop i R. Szostak, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju M. Smolek, E. Ruffer i K. Najmanová, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju G. de Bergues i A. Adam, u svojstvu agenata,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju A. Falk i C. Meyer-Seitz, u svojstvu agenata,

Europska komisija, koju zastupaju S. Boelaert i M. Konstantinidis, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, A. Prechal, predsjednici vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, E. Juhász, M. Berger, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: L. Hewlett, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. prosinca 2011.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 31. siječnja 2012.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom Europski parlament traži od Suda da poništi Uredbu Vijeća (EU) br. 1286/2009 od 22. prosinca 2009. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 881/2002 o određenim posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Kaida i talibanima (SL L 346, str. 42., u daljnjem tekstu: pobijana uredba) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 220.).

Pravni okvir

- 2 Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Vijeće sigurnosti) donijelo je 16. siječnja 2002. Rezoluciju 1390 (2002) kojom se predviđaju mjere usmjerene protiv Osame bin Ladena, članova organizacije Al-Kaida i talibana te ostalih s njima povezanih osoba, skupina, poduzeća i subjekata. U stavku 1. i stavku 2. navedene rezolucije posebno je predviđen, u bitnom, nastavak mjera za zamrzavanje financijskih sredstava koje su predviđene u stavku 4. točki (b) Rezolucije 1267 (1999) i stavku 8. točki (c) Rezolucije 1333 (2000). U skladu sa stavkom 3. Rezolucije 1390 (2002), Vijeće sigurnosti trebalo je preispitati spomenute mjere 12 mjeseci nakon donošenja, na kraju kojeg razdoblja bi dopustilo nastavak mjera ili donijelo odluku o njihovom unaprjeđenju.
- 3 Zauzimajući stajalište da je tužba Europske zajednice potrebna da bi se ta posljednje spomenuta rezolucija provela, 27. svibnja 2002. Vijeće Europske unije donijelo je, na temelju članka 15. UEU-a, Zajedničko stajalište 2002/402/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Osame bin Ladena, članova organizacije Al-Kaida i talibana te ostalih pojedinaca, skupina, poduzeća i subjekata povezanih s njima te o ukidanju Zajedničkih stajališta 96/746/ZVSP, 1999/727/ZVSP, 2001/154/ZVSP i 2001/771/ZVSP (SL L 139, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 17.). Člankom 3. Zajedničkog stajališta 2002/402 predviđa se osobito nastavak zamrzavanja financijskih sredstava i ostale financijske imovine ili gospodarskih izvora pojedinaca, skupina, poduzeća i subjekata navedenih u popisu sastavljenom u skladu s Rezolucijom 1267 (1999) i Rezolucijom 1333 (2000).

- 4 Tog istog dana Vijeće je na temelju članaka 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a donijelo Uredbu (EZ) br. 881/2002 o određenim posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata povezanih s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Kaida i talibanima te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 467/2001 o zabrani izvoza određene robe i usluga u Afganistan, pooštavanju zabrane leta i proširivanju zamrzavanja financijskih sredstava i ostalih financijskih izvora u odnosu na afganistanske talibane (SL L 139, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 2., str. 34.). U Prilogu I. Uredbe br. 881/2002 nalazi se popis osoba, subjekata i skupina na koje se odnosi zamrzavanje financijskih sredstava predviđeno člankom 2. odnosne Uredbe (u daljnjem tekstu: popis).
- 5 Vijeće je pobijanu uredbu donijelo 22. prosinca 2009. Ta se uredba zasniva na članku 215. stavku 2. UFEU-a i odnosi se na zajednički prijedlog Visoke predstavnice Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: Visoka predstavnica) i Europske komisije. Uredbom se Uredba br. 881/2002 nakon presude od 3. rujna 2008. Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija (C-402/05 P i C-415/05 P, Zb., str. I-6351.) izmjenjuje na način da se uvodi postupak za uvrštenje u popis čime se osigurava poštovanje temeljnih prava na obranu, a posebno prava na saslušanje. Izmijenjenim je postupkom predviđeno da osoba, subjekt, tijelo ili skupina koja se nalazi na popisu mora biti obaviještena o razlozima za uvrštenje u popis sukladno uputi Odbora Vijeća sigurnosti osnovanog na temelju Rezolucije Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda 1267 (1999), kako bi joj se omogućilo iznošenje vlastitog stajališta o tim razlozima.

Zahtjevi stranaka

- 6 Parlament od Suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu uredbu;
 - zadrži učinke pobijane uredbe do donošenja nove uredbe; i
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 7 Vijeće od Suda zahtijeva da:
- odbaci zahtjev kao neosnovan, i
 - naloži Parlamentu snošenje troškova.

Postupak pred Sudom

- 8 Rješenjem predsjednika Suda od 10. kolovoza 2010. Češkoj Republici, Kraljevini Danskoj, Francuskoj Republici, Kraljevini Švedskoj i Komisiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.
- 9 Rješenjem predsjednika Suda od 2. prosinca 2010. Kraljevina Danska brisana je iz registra kao intervenijent, budući da je zatražila povlačenje svoje intervencije.

O tužbi

- 10 U prilog svojoj tužbi za poništenje, Parlament ističe dva tužbena razloga. U svojem prvom i glavnom tužbenom razlogu, Parlament ističe da je pobijana uredba pogrešno zasnovana na članku 215. UFEU-a, dok je ispravna pravna osnova članak 75. UFEU-a. Svojim drugim tužbenim razlogom, koji je podnesen podredno, tvrdi da uvjeti za pozivanje na članak 215. UFEU-a nisu ispunjeni.

Glavni tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešnom odabiru pravne osnove

Argumentacija stranaka

- 11 Svojim prvim tužbenim razlogom, Parlament tvrdi da se pobijana uredba ne može valjano zasnivati na članku 215. UFEU-a. Ovaj je tužbeni razlog dodatno podijeljen u dva dijela, od kojih se prvi odnosi na cilj i sadržaj uredbe, a drugi na opću strukturu Ugovorâ.
- Cilj i sadržaj pobijane uredbe
- 12 Parlament podsjeća da se izbor pravne osnove za neki akt Unije mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta. S obzirom na sadržaj i svrhu pobijane uredbe, njezina bi pravna osnova trebala biti ista kao i ona Uredbe br. 881/2002, donesene na temelju članka 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a. Međutim, kako su navedeni članci stavljeni izvan snage ili su postali neprimjenjivi nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora od 1. prosinca 2009., odgovarajuća pravna osnova postaje članak 75. UFEU-a, koji se odnosi na sprečavanje terorizma i srodnih aktivnosti.
- 13 Što se tiče njezinog sadržaja, pobijanom se uredbom većim dijelom jednostavno preformuliraju ili pojašnjavaju odredbe Uredbe br. 881/2002 ili olakšava njezina primjena, ali se njome ni na koji način ne mijenja priroda sadržaja te uredbe. Jedine uistinu nove materijalne odredbe jesu one koje se odnose na postupak uvrštenja u popis. Pobijana uredba predstavlja svojevrsan „okvir administrativnih mjera“ u smislu članka 75. UFEU-a, budući da se njome izmjenjuje ili dopunjuje zakonski okvir za donošenje i provedbu administrativnih mjera za zamrzavanje financijskih sredstava određenih stranaka.
- 14 U odnosu na cilj pobijane uredbe, on je isti kao cilj Uredbe br. 881/2002, suzbijanje terorizma i njegovog financiranja, što je u skladu s ciljevima članka 75. UFEU-a. To je potvrđeno u točki 169. gore navedene presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija u kojoj se navodi da su suštinska svrha i ciljevi pobijane uredbe suzbijanje međunarodnog terorizma, a posebice da ga se odvoji od njegovih financijskih izvora zamrzavanjem financijskih sredstava i gospodarskih izvora osoba ili subjekata za koje se sumnja da su uključeni u aktivnosti povezane s terorizmom. Osim toga, Sud je u točki 199. navedene presude utvrdio da je stajalište Prvostupanjskog suda Europskih zajednica, u smislu da se Uredbom br. 881/2002 slijedi jedan od ciljeva Ugovora o EU-u u verziji ranijoj od Lisabonskog ugovora koji u području vanjskih odnosa uključuju zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: ZVSP), u suprotnosti s tekstom odredbe članka 308. UEZ-a.
- 15 S obzirom da svrha Uredbe br. 881/2002 nije ostvarenje ciljeva ZVSP-a, teško je zamisliti kako bi se to moglo postići pobijanom uredbom koja je donesena u svrhu

osiguranja primjene prijašnje uredbe. Parlament ističe da Vijeće može pribjeći članku 215. UFEU-a samo u odnosu na mjere kojima se pokušavaju ostvariti ciljevi ZVSP-a, odnosno kada je to predviđeno odlukom čija je namjera ostvarenje ciljeva navedene politike.

- 16 Parlament je mišljenja da stajalište Vijeća nije u skladu ni s činjenicama niti sa stvarnošću, budući da se zasniva na razlici između međunarodnog ili „vanjskog“ terorizma s jedne strane i „unutarnjeg“ terorizma s druge strane. Kako bi bila uspješna, borba protiv terorizma mora biti međunarodna. Jedino razlikovanje koje je moguće u ovom kontekstu jest između nacionalnih mjera za suzbijanje terorizma i međunarodnih mjera protiv terorizma. Nije uvijek moguće odrediti sa sigurnošću da li se terorističkim ili srodnim aktivnostima izvršenim unutar Europske unije stvara prijetnja unutar ili izvan Europske unije.
- 17 S druge strane, Vijeće je mišljenja da s obzirom na njezine ciljeve i sadržaj pobijana uredba pripada području primjene odredaba Ugovora o vanjskom djelovanju Europske unije odnosno konkretnije u područje primjene ZVSP-a. Članak 215. UFEU-a je odgovarajuća pravna osnova za navedenu mjeru.
- 18 Svrha navedene uredbe, kao i svrha Uredbe br. 881/2002, jest suzbijanje međunarodnog terorizma i njegovog financiranja s ciljem održavanja međunarodnog mira i sigurnosti. U ovom smislu Vijeće se poziva na tekst Rezolucije Vijeća sigurnosti 1390 (2002) i pobijane uredbe te se poziva na presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija.
- 19 Sadržaj pobijane uredbe u skladu je s tim ciljem. Člancima 7.a i 7.c, koji su navedenom uredbom uneseni u Uredbu br. 881/2002, potvrđuje se da se tim uredbama izravno provode odluke o uvrštenju u popis koje je donio Odbor za sankcije te stvara sustav interakcije između Odbora za sankcije, Europske unije i osoba i subjekata koji se nalaze na popisu.
- 20 Vijeće je stajališta da Uredba br. 881/2002 i pobijana uredba ni na koji način ne potpadaju pod područje primjene odredaba čija je svrha stvaranje područja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji. Njima se uređuju pitanja koja se ne odnose na graničnu kontrolu, unutarnju sigurnost ni priznavanje sudskih ili izvansudskih odluka.
- 21 Vijeće ističe da Ugovorima, u verzijama prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, nije bila predviđena posebna pravna osnova za donošenje mjere za zamrzavanje financijskih sredstava terorista koji su prijetnja javnoj sigurnosti u državama članicama, odnosno „unutarnjih“ terorista. Jedine pravne osnove za donošenje takvih mjera ograničavanja bile su članci 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a, koji su se primjenjivali samo na „vanjske“ teroriste u kontekstu vanjskog djelovanja Europske unije.
- 22 Iz strukture i teksta Ugovora, na način kako su izmijenjeni Lisabonskim ugovorom, proizlazi da je kod donošenja odluke o pravnoj osnovi mjere ograničavanja potrebno uzeti u obzir lokaciju pretpostavljene prijetnje i političke ciljeve osobe ili skupine koja se nalazi na popisu. Člankom 75. UFEU-a sada je predviđena pravna osnova za donošenje mjera za zamrzavanje sredstava „unutarnjih“ terorista, kao što su osobe i skupine čija su imena, označena asteriskom, uvrštena u popis u prilogu Zajedničkog

stajališta Vijeća 2001/931/ZVSP od 27. prosinca 2001. o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma (SL L 344, str. 93.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 11.). Suprotno tome, ako se prijetnja prvenstveno odnosi na jednu ili više trećih država ili na međunarodnu zajednicu u cjelini, odgovarajuća pravna osnova je članak 215. UFEU-a. Nezakonito je da na temelju glave V. trećeg dijela UFEU-a, kojom se uređuje područje slobode, sigurnosti i pravde, Europska unija donese mjeru za zamrzavanje sredstava kojom se doprinosi sigurnosti treće države, ali čiji cilj nije zaštita unutarnje sigurnosti.

- 23 Osim toga, Vijeće, koje u bitnom podupire Kraljevina Švedska, tvrdi da se tvrdnjama Parlamenta ne uzimaju u obzir slučajevi u kojima, u kontekstu borbe protiv terorizma, Europska unija nastoji donijeti ili nametnuti mjere ograničavanja koje nisu zamrzavanje sredstava, kao što je zabrana putovanja za osobe ili subjekte koji su povezani s „vanjskim“ terorizmom.
- 24 Kraljevina Švedska pojašnjava da je učinak stajališta Parlamenta provedba sankcija Ujedinjenih naroda protiv terorista na temelju različitih pravnih osnova za različite mjere unutar jednog te istog sustava sankcija. To nije mogla biti namjera zakonodavca Europske unije, a posebno zato što bi takav sustav uključivao primjenu različitih postupaka za donošenje odluka u okviru ZVSP-a i unutarnje politike Unije.
- 25 Komisija objašnjava da kada predlaže izmjenu nekog akta, ona se služi odredbom odnosno odredbama koje su bile osnova za donošenje prvotnog akta. Prema tome u svojem prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe br. 881/2002 koji je podnijela 22. travnja 2009. [COM(2009) 187 final] Komisija kao pravne osnove navodi članke 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a. Prijedlog je 1. prosinca 2009. bio pred Vijećem te je od Komisije zatraženo da isključivo pravno i tehnički preispita posljedice stupanja na snagu Lisabonskog ugovora za dotični akt. Komisija je došla do zaključka, koji je podržala Visoka predstavnica, da su člankom 215. stavkom 2. UFEU-a obuhvaćeni svi relevantni aspekti članka 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a. Taj je pristup u skladu s mišljenjem Suda u gore navedenoj presudi Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija.
- 26 U odnosu na posljedice navedene presude na pitanje pravne osnove, Komisija osporava tvrdnju Parlamenta da se aktom koji se temelji na članku 308. UEZ-a ne može nastojati ostvariti cilj ZVSP-a. Komisija je mišljenja da Sud navedenom presudom nije osporio da su članci 60. UEZ-a i 301. UEZ-a pravna osnova na temelju koje je dopušteno donositi mjere Zajednice s ciljem ostvarenja cilja ZVSP-a. U odnosu na Uredbu br. 881/2002, Sud je utvrdio i drugi temeljni cilj Zajednice, povezan s funkcioniranjem zajedničkog tržišta, koji opravdava uključivanje članka 308. UEZ-a kao treće pravne osnove. Osim toga, potvrdio je da je u Ugovoru o EZ-u navedena odredba za donošenje mjera ograničavanja u odnosu na fizičke i pravne osobe bila potrebna u slučajevima kada ne postoji veza s vladajućim režimom države koja nije članica EU-a.
- 27 Komisija smatra da članci 215. UFEU-a i 75. UFEU-a ne mogu zajedno služiti kao pravne osnove za pobijanu uredbu. Nije moguće istovremeno temeljiti neki akt na ta dva članka budući da su njima predviđeni različiti postupovni uvjeti i uvjeti za donošenje odluka, uključujući uvjet koji se odnosi na primjenu Protokola (br. 21) o stajalištu Ujedinjene Kraljevine i Irske s obzirom na područje slobode, sigurnosti i

pravde, koji se nalazi u prilogu Ugovoru o EU-u i Ugovoru o FEU-u, te primjenu Protokola (br. 22) o stajalištu Danske, koji se nalazi u prilogu navedenim ugovorima. Komisija ističe da je jedna od ključnih razlika između članaka 215. UFEU-a i 75. UFEU-a potreba da postoji veza s odlukama u području ZVSP-a koje se donose u interesu međunarodnog mira i sigurnosti, bez obzira na točnu zemljopisnu lokaciju ili opseg terorističke prijetnje. Kada je potrebno donijeti mjere ograničavanja u odnosu na terorizam na temelju Ugovora o FEU-u nakon odluke ZVSP-a u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti, jedina moguća pravna osnova jest članak 215. UFEU-a.

– Opća struktura Ugovorâ

- 28 Parlament je mišljenja da se za potrebe tumačenja njihovih odredaba mogu uzeti u obzir opća struktura i duh Ugovorâ. U ovom slučaju prema njima je za pravnu osnovu pobijane uredbe opravdan odabir članka 75. UFEU-a.
- 29 Kao prvo, pobijana uredba povezana je sa zaštitom osoba i skupina. Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, međutim, Europska unija može donositi mjere o temeljnim pravima samo u okviru redovnog zakonodavnog postupka ili uz suglasnost Parlamenta. Članak 215. stavak 2. UFEU-a primjenjuje se samo na mjere kojima se ne postavljaju u istoj mjeri pitanja temeljnih prava.
- 30 Kao drugo, člankom 75. UFEU-a Europsku uniju ovlašćuje se da donosi mjere u odnosu na kretanje kapitala i platni promet, čime se potvrđuje da se takvim mjerama može utjecati na uredno funkcioniranje unutarnjeg tržišta kapitala i pružanje financijskih usluga. Sud u točki 229. gore navedene presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija potvrdio da su mjere ograničavanja gospodarske prirode već po svojoj prirodi povezane s funkcioniranjem zajedničkog tržišta. Osim toga i u samoj se Uredbi br. 881/2002 u uvodnoj izjavi 4. navodi da je posebno potrebno izbjegavati narušavanje tržišnog natjecanja.
- 31 Kao treće, pobijana uredba povezana je s uspostavom područja slobode, sigurnosti i pravde. Ona doprinosi suzbijanju kriminala, posebno terorizma i financiranja terorizma, što je jedan od ciljeva tog prostora, kao što to proizlazi posebno iz članka 3. stavka 2. UFEU-a.
- 32 Kao posljednje, Parlament tvrdi da ne postoji veza između pobijane uredbe i ZVSP-a. Na temelju članka 24. stavka 1. UFEU-a, ZVSP podliježe posebnim pravilima i postupcima. Primjena tih pravila i postupaka izvan njihovog područja primjene suprotna je ciljevima iz drugog stavka članka 1. UFEU-a i nacionalnim parlamentima onemogućuje primjenu protokola o njihovoj ulozi i o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, a Parlamentu uskraćuje primjenu redovnog zakonodavnog postupka.
- 33 U prilog svojem stajalištu Parlament se također poziva na točku 235. gore navedene presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija u kojoj je Sud presudio da je uključivanje članka 308. UFEU-a u pravnu osnovu Uredbe br. 881/2002 bilo opravdano jer je omogućilo Parlamentu da sudjeluje u postupku donošenja odluka o odnosnim mjerama prvenstveno namijenjenima pojedincima, iako člancima 60. UFEU-a i 301. UFEU-a nije predviđena uloga za tu instituciju.

- 34 Parlament zaključuje da bi bilo suprotno pravu Europske unije da se donošenje mjera koje imaju izravni učinak na temeljna prava pojedinaca i skupina, na unutarnje tržište i na borbu protiv kriminala omogući postupkom kojim se isključuje sudjelovanje Europskog parlamenta, iako se u tim područjima za donošenje mjera primjenjuje redovni zakonodavni postupak. Lisabonskim ugovorom odražava se namjera država članica da poboljšaju demokratičnost Europske unije. On je odgovor na žurnu potrebu da se osigura parlamentarna kontrola prakse stavljanja na popis. Priznanje da je članak 215. stavka 2. UFEU-a ispravna pravna osnova mjera poput pobijane uredbe zapravo bi u praksi u velikoj mjeri lišilo članak 75. UFEU-a korisnog učinka. Parlament također ističe da članak 75. UFEU-a čini specifičniju pravnu osnovu nego članak 215. UFEU-a.
- 35 Vijeće tvrdi da argumenti Europskog parlamenta u odnosu na opću strukturu Ugovora nisu kriteriji relevantni za utvrđivanje ispravne pravne osnove pobijane uredbe.
- 36 Ovlasti institucija uređene su Ugovorima i razlikuju se ovisno o različitim područjima djelovanja Europske unije. Parlament zapravo tvrdi da postupci određuju odabir pravne osnove, a ne obrnuto. Činjenica da se uloga Parlamenta u postupku mijenja relevantna je samo u iznimnim okolnostima. Relevantna je u slučaju akta kojim se istovremeno pokušava ostvariti nekoliko ciljeva koji su nerazdvojivo povezani i kada niti jedan nije podređen drugom. U takvim okolnostima mogu se koristiti odgovarajuće različite pravne osnove, pod uvjetom da nisu nespojive. U svrhu određivanja njihove spojivosti valja razmotriti bi li kombinacija takvih pravnih osnova dovela do narušavanja prava Parlamenta. U ovom smislu Vijeće se poziva prvenstveno na presudu od 6. prosinca 2008., Parlament/Vijeće (C-155/07, Zb., str. I-8103.).
- 37 Vijeće naglašava da odabir pravne osnove mora počivati na objektivnim čimbenicima, a posebno cilju i sadržaju akta. To je načelo potvrđeno u gore navedenoj presudi Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija. Iako je Sud primijetio u točki 235. navedene presude da na temelju članka 308. UEZ-a Parlament ima pravo sudjelovati u postupku donošenja odluka, ostaje činjenica da je primjedba iznesena samo kako bi se nadopunili glavni argumenti Suda na temelju ciljeva Ugovora o EZ-u.
- 38 Osim toga, argument Parlamenta da Europska unija može donositi mjere u vezi poštovanja ljudskih prava samo uz sudjelovanje Parlamenta u suprotnosti je s člankom 215. stavkom 3. UFEU-a u kojem se predviđa da „[a]kti iz ovog članka uključuju potrebne odredbe o pravnim jamstvima“. Iz navedene je odredbe jasno da akt koji je donesen na temelju tog članka može potencijalno utjecati na temeljna prava.
- 39 Vijeće također tvrdi da je svrha članka 215. UFEU-a omogućiti Vijeću da donosi mjere koje su izravno primjenjive na gospodarske subjekte. Svrha odnosne odredbe jest pomoći osigurati pravilno funkcioniranje zajedničkog tržišta.
- 40 U pogledu pobijane uredbe i ZVSP-a, Vijeće se poziva na specifičnu prijetnju koju predstavlja Al-Kaida. Ta uredba predstavlja okvir unutar kojeg Europska unija izvršava svoje obveze iz Povelje Ujedinjenih naroda. Kod određivanja odgovarajuće pravne osnove nije nerazumno uzeti u obzir cilj rezolucija koje je donijelo Vijeće sigurnosti.

41 Na kraju, Vijeće tvrdi da Lisabonski ugovor nije naštetio razgraničenju između ZVSP-a i područja slobode, sigurnosti i pravde. Upravo suprotno tome važnost jasnog razgraničenja ova dva područja naglašena je u drugom stavku članka 40. UEU-a. Stoga, da Sud zauzme stajalište da je pobijana uredba usmjerena prema cilju koji pripada ZVSP-u, članak 215. stavak 2. UFEU-a bio bi jedina moguća pravna osnova za njezino donošenje.

Ocjena Suda

– Uvodna očitovanja

42 Prema ustaljenoj sudskoj praksi izbor pravne osnove za akt Unije mora se temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli, među kojima su cilj i sadržaj tog akta (vidjeti osobito gore navedenu presudu Parlament/Vijeće, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

43 Ako analiza neke mjere pokaže da ona slijedi dva cilja ili da ima dva sastavna dijela i ako se jedan od tih ciljeva ili sastavnih dijelova može prepoznati kao glavni, a drugi kao akcesoran, akt se treba temeljiti samo na jednoj pravnoj osnovi, to jest na onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili sastavni dio. (vidjeti osobito gore navedenu presudu Parlament/Vijeće, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

44 U odnosu na mjeru koja istovremeno ima veći broj ciljeva ili koja ima više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi, Sud je presudio da se u slučaju kada su dakle primjenjive različite odredbe Ugovorâ, takva mjera iznimno treba temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama (vidjeti osobito gore navedenu presudu Parlament/Vijeće, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

45 Međutim, Sud je također presudio, osobito u točkama od 17. do 21. presude od 11. lipnja 1991., Komisija/Vijeće, koja je poznata kao „Titanijev dioksid“ (C-300/89, Zb., str. I-2867.), da pribjegavanje dvostrukoj pravnoj osnovi nije moguće kada su postupci predviđeni za svaku pojedinačnu pravnu osnovu međusobno nespojivi (vidjeti osobito gore navedenu presudu Parlament/Vijeće, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

46 Ako je Sud u kontekstu postupka suradnje u gore navedenoj presudi Titanijev dioksid utvrdio da postoji nespojivost između tog postupka, na način kako je predviđeno jednom od dvije pravne osnove iz navedene presude, i jednoglasnog nastupanja Vijeća nakon jednostavnog savjetovanja s Europskim parlamentom, kako je predviđeno drugom, Sud je ipak u svojim naknadnim odlukama usvojio sličan pristup u vezi s postupkom na temelju članka 251. UEZ-a koji je poznat kao „postupak suodlučivanja“ (vidjeti u tom smislu presude od 10. siječnja 2006., Komisija/Parlament i Vijeće, C-178/03, Zb., str. I-107., t. 58. i 59., i gore navedenu presudu Parlament/Vijeće, t. od 76. do 79.). Taj pristup ostaje valjan i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, u kontekstu redovnog zakonodavnog postupka.

47 U ovom slučaju, dok je člankom 75. UFEU-a predviđena primjena redovnog zakonodavnog postupka koji uključuje glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću i puno sudjelovanje Parlamenta u postupku, člankom 215. stavkom 2. UFEU-a s druge strane predviđeno je samo obavješćivanje Parlamenta. Osim toga, primjena članka

215. stavka 2. UFEU-a, za razliku od članka 75. UFEU-a, iziskuje prethodnu odluku u okviru ZVSP-a odnosno odluku donesenu u skladu s poglavljem 2. glave V. Ugovora o EU-u kojom se donose mjere ograničavanja poput onih iz odnosne odredbe. U pravilu takvu odluku donosi Vijeće jednoglasnim samostalnim odlučivanjem.

- 48 Navedene razlike su takve da čine te postupke nespojivima.
- 49 Iz gore navedenoga slijedi da čak i ako pobijana uredba istovremeno ima više ciljeva ili više sastavnih dijelova koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije akcesoran u odnosu na drugi, razlike u postupcima koji se primjenjuju na temelju članka 75. UFEU-a i članka 215. stavka 2. UFEU-a priječe kumulaciju dvije odredbe na način da budu dvostruka pravna osnova za mjeru kao što je pobijana uredba.
- Odnos između članaka 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a te članka 75. UFEU-a i 215. UFEU-a
- 50 Stranke se slažu da pravna osnova pobijane uredbe mora u načelu odgovarati pravnoj osnovi Uredbe br. 881/2002, koja je donesena na temelju članka 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a
- 51 U ovom pogledu valja utvrditi da se kao posljedica izmjena primarnog zakonodavstva nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 1. prosinca 2009., sadržaj članka 60. UEZ-a o mjerama ograničavanja u odnosu na kretanje kapitala i platni promet i članka 301. UEZ-a o prekidu ili djelomičnom ili potpunom smanjenju gospodarskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, odražava u članku 215. UFEU-a.
- 52 Naime, potonjim se člankom koji je uključen u dio Ugovora o FEU-u o vanjskom djelovanju Unije predviđa, kao i člankom 301. UEZ-a, prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja. Ovdje valja istaknuti da su članak 301. UEZ-a i članak 215. stavak 1. UFEU-a formulirani na sličan način. U odnosu na članak 60. UEZ-a, koji je bio primjenjiv u slučajevima koji se spominju u članku 301. UEZ-a i kojim je predviđena primjena postupka na temelju tog istog članka, članak 215. stavak 1. UFEU-a sadrži pozivanje na financijske odnose na način da se obuhvate područja koja su prethodno bila unutar područja primjene članka 60.
- 53 Osim toga, člankom 215. stavkom 2. UFEU-a Vijeću je dopušteno da usvaja mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata odnosno mjere koje su prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora trebale imati i članak 308. UEZ-a kao svoju pravnu osnovu ako njihovi adresati nisu bili povezani s vladajućim režimom treće zemlje (vidjeti u tom smislu presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, t. 216.).
- 54 Što se tiče članka 75. UFEU-a, njegov se kontekst i sadržaj razlikuju od onih članaka 60. UEZ-a i 301. UEZ-a. Članak 75. UFEU-a se naime ne odnosi na prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja. Uključen u dio treći Ugovora o FEU-u o politikama i unutarnjem djelovanju Unije, točnije u glavi V. Ugovora o FEU-u čiji je naslov „Područje slobode, sigurnosti i pravde“, taj se članak odnosi samo na definiciju, radi sprečavanja i suzbijanja terorizma i srodnih aktivnosti i borbe protiv njih ako je to potrebno radi ostvarivanja

ciljeva određenih člankom 67. UFEU-a, okvira administrativnih mjera u odnosu na kretanja kapitala i platni promet.

– Područje primjene članka 215. UFEU-a

- 55 Valja preispitati tekst članka 215. UFEU-a, kontekst kojem pripada ta odredba i ciljeve koje slijedi, a u odnosu na ciljeve članka 75. UFEU-a, prije određivanja, s obzirom na svrhu i sadržaj pobijane uredbe, je li članak 215. stavak 2. ispravna pravna osnova za uredbu.
- 56 Članak 215. UFEU-a nalazi se u glavi IV. čiji je naslov „Mjere ograničavanja“ u dijelu petom Ugovora o FEU-u o vanjskom djelovanju Unije.
- 57 Članak 215. stavak 1. odnosi se na donošenje mjera potrebnih za prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja. U tom kontekstu, članak 215. stavak 2. odnosi se na donošenje od strane Vijeća „mjer[a] ograničavanja [...] protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata“, bez posebnog pozivanja na borbu protiv terorizma i bez ograničavanja odnosnih mjera samo na one koje se odnose na kretanje kapitala i platni promet.
- 58 Usto se člankom 215. stavkom 2. UFEU-a, za razliku od članka 75. UFEU-a, predviđa, kao što je spomenuto u točki 47. ove presude, da se može upotrijebiti samo kada je odlukom u okviru ZVSP-a predviđeno usvajanje mjera ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba, skupina ili nedržavnih subjekata. Člankom 75. UFEU-a predviđeno je pak da se može upotrijebiti ako je to potrebno radi ostvarivanja ciljeva određenih člankom 67. UFEU-a odnosno u vezi sa stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde.
- 59 U ovom smislu valja imati u vidu da u točki 197. gore navedene presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija Sud smatra da je došlo do premošćivanja između djelovanja Zajednice koje uključuje gospodarske mjere iz članka 60. UEZ-a i 301. UEZ-a te ciljeva Ugovora o EU-u, na način kako je postojao prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, u području vanjskih odnosa, što uključuje ZVSP. Člankom 215. UFEU-a izričito je predviđena takva paserela, ali to nije slučaj s člankom 75. UFEU-a koji ne stvara nikakvu vezu s odlukama koje se donose u okviru ZVSP-a.
- 60 U odnosu na suzbijanje terorizma i financiranja terorizma valja ustvrditi da člankom 215. UFEU-a ni na koji način nije navedeno da mjere za suzbijanje terorizma i njegovog financiranja izrečene protiv fizičkih ili pravnih osoba, skupina ili nedržavnih subjekata ne mogu predstavljati mjere ograničavanja predviđene podstavkom 2. odnosnog članka. Ovdje valja primijetiti da, iako se ni u članku 60. UEZ-a ni u članku 301. UEZ-a ne navodi izričito suzbijanje terorizma, ipak su prije nego što je Lisabonski ugovor stupio na snagu te dvije odredbe bile pravna osnova za usvajanje mjera ograničavanja koje su osmišljene za suzbijanje te pojave (vidjeti u tom smislu osobito mjere koje su predmet gore navedene presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija)

- 61 Iako je suzbijanje terorizma i financiranja terorizma uistinu obuhvaćeno ciljevima u području slobode, sigurnosti i pravde kako proizlaze osobito iz članka 3. stavka 2. UEU-a, cilj suzbijanja međunarodnog terorizma i njegovog financiranja radi očuvanja međunarodnog mira i sigurnosti ipak odgovara ciljevima odredaba Ugovora o vanjskom djelovanju Unije.
- 62 Članak 21. stavak 2. točka (c) UEU-a, koji čini dio poglavlja 1. i kojim se uređuju opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije u glavi V. Ugovora o EU-u, glasi kako slijedi. „Unija utvrđuje i provodi zajedničke politike i djelovanja i nastoji ostvariti visok stupanj suradnje u svim područjima međunarodnih odnosa radi [...] očuvanja mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda.“ S konkretnijim naglaskom na ZVSP, valja istaknuti da u skladu s prvim podstavkom članka 24. stavka 1. UEU-a, „[n]adležnost Unije u pitanjima [ZVSP-a] obuhvaća sva područja vanjske politike i sva pitanja koja se odnose na sigurnost Unije, uključujući i postupno oblikovanje zajedničke obrambene politike koja bi mogla voditi prema zajedničkoj obrani.“
- 63 S obzirom da terorizam predstavlja prijetnju miru i međunarodnoj sigurnosti, cilj djelovanja Unije u području ZVSP-a i mjera poduzetih s ciljem realizacije te politike u okviru vanjskog djelovanja Unije, a posebno mjera ograničavanja za potrebe članka 215. stavka 2. UFEU-a, može biti suzbijanje terorizma.
- 64 Ta tvrdnja proizlazi posebno iz područja primjene članka 43. stavka 1. UEU-a iz kojeg proizlazi da sve zadaće obuhvaćene zajedničkom sigurnosnom i obrambenom politikom „mogu doprinijeti borbi protiv terorizma, među ostalim i pružanjem potpore trećim zemljama u suzbijanju terorizma na njihovim državnim područjima.“
- 65 Iz toga slijedi da članak 215. stavak 2. UFEU-a može biti pravna osnova za mjere ograničavanja, uključujući mjere koje Unija usvaja za suzbijanje terorizma koje se poduzimaju protiv fizičkih ili pravnih osoba, skupina ili nedržavnih subjekata ako je odluka o usvajanju takvih mjera dio djelovanja Unije u okviru ZVSP-a.
- 66 Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 69. svojeg mišljenja, sve dok se članak 75. UFEU-a i članak 215. stavak 2. UFEU-a odnose na različite politike Europske unije koje slijede komplementarne ciljeve koji nemaju isto područje primjene, nije moguće smatrati članak 75. UFEU-a specifičnijom pravnom osnovom od članka 215. stavka 2. UFEU-a.
- Svrha i područje primjene pobijane uredbe
- 67 Kao što proizlazi iz točaka od 3. do 5. gore, Uredba br. 881/2002, kako je izmijenjena pobijanom uredbom, predstavlja jedan od instrumenata kojim je Europska unija realizirala djelovanje o kojem je odluka donesena unutar Vijeća sigurnosti i čija je namjera očuvati međunarodni mir i sigurnosti [vidjeti u tom smislu predzadnju rečenicu preambule Rezolucije 1390 (2002)], odnosno usvajanje mjera kojima se zamrzavaju sredstva i gospodarski izvori osoba i subjekata koje je odredio Odbor za sankcije, a u odnosu na koje Unija jednostavno reproducira popis. Nesporno je da je terorizam koji uključuje osobe i subjekte koji su povezani s Osamom bin Ladenom, mrežom Al-Kaidom i talibanima pojava međunarodnih razmjera.

- 68 Kao što je Sud utvrdio u točkama 169. i 184. gore navedene resude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, osnovni cilj i svrha Uredbe 881/2002 jesu suzbijanje međunarodnog terorizma. Na ovaj cilj Uredbe br. 881/2002 podsjeća se u uvodnoj izjavi 11. pobijane uredbe koja glasi da je „[s]vrha Uredbe [...] br. 881/2002 [...] sprečavanje terorističkih zločina, uključujući financiranje, kako bi se održali međunarodni mir i sigurnost.“
- 69 Kao što je i sam Parlament istaknuo, pobijanom se uredbom većim dijelom jednostavno preformuliraju ili pojašnjavaju odredbe Uredbe br. 881/2002 ili olakšava njihova primjena, ali se njome ni na koji način ne mijenja priroda sadržaja potonje uredbe.
- 70 Iz uvodnih izjava od 4. do 9. pobijane uredbe proizlazi da potonja pripada istoj vrsti djelovanja kao i Uredba br. 881/2002 te je nadopunjuje svojom specifičnijom svrhom usklađivanja borbe protiv međunarodnog terorizma i poštovanja temeljnih prava, u skladu s presudom Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija.
- 71 U tu svrhu se pobijanom uredbom uvodi postupak uvrštenja na popis kojim se osigurava poštovanje temeljnih prava na obranu, a posebno prava na saslušanje. Uz Zajedničko stajalište 2002/402, Uredba br. 881/2002 i pobijana uredba stvaraju sustav interakcije između Vijeća sigurnosti i Unije.
- 72 Iz gore navedenoga proizlazi da se s obzirom na njezine ciljeve i njezin sadržaj pobijana uredba odnosi na odluku koju je Unija donijela u okviru ZVSP-a.
- 73 Suprotno tvrdnji Parlamenta, uključivanjem članka 308. UEZ-a u pravnu osnovu Uredbe br. 881/2002 navedeni se zaključak ne dovodi u pitanje. Istina je da mjera u okviru ZVSP-a nije mogla imati članak 308. UEZ-a kao jedinu pravnu osnovu, no činjenica je da se tim člankom moglo, kao što je navedeno u točki 53. ove presude, nadopuniti pravnu osnovu mjere koja je donesena na temelju članaka 60. UEZ-a i 301. UEZ-a da bi se uključilo usvajanje mjera ograničavanja čiji su adresati fizičke ili pravne osobe, skupine ili nedržavni subjekti koji nisu povezani s vladajućim režimom treće zemlje. Dodatni pravni temelj takve vrste međutim više nije potreban budući da je člankom 215. stavkom 2. UFEU-a izričito predviđena mogućnost da se na temelju njega usvoje mjere usmjerene na takve adresate.
- 74 Štoviše nije vjerojatno da bi argument Parlamenta da je nemoguće razlikovati suzbijanje „unutarnjeg“ terorizma s jedne strane i suzbijanje „vanjskog“ terorizma s druge strane mogao dovesti u pitanje odabir članka 215. stavka 2. UFEU-a kao pravne osnove pobijane uredbe.
- 75 Kao što proizlazi iz točke 65. ove presude, članak 215. stavak 2. čini dostatnu pravnu osnovu za usvajanje, nakon odluke donesene u okviru ZVSP-a, mjera ograničavanja s ciljem primjene te politike na fizičke ili pravne osobe, skupine ili nedržavne subjekte uključene u djela terorizma.
- 76 U ovom slučaju valja istaknuti da se pobijanom uredbom izmjenjuje Uredba br. 881/2002 koja je, kao što proizlazi iz točke 67. ove presude, jedan od instrumenata kojim Europska unija provodi djelovanje o kojem je odluku donijelo Vijeće sigurnosti i čija je namjera očuvanje međunarodnog mira i sigurnosti. Osim toga, kao što je

navedeno u točke 72. ove presude, s obzirom na svoje ciljeve i sadržaj pobijana uredba odnosi se na odluku koju je Unija donijela u okviru ZVSP-a.

- 77 Štoviše, iako, u vezi s drugim tužbenim razlogom, Parlament osporava da bi Zajedničko stajalište 2002/402 moglo odgovarati odluci u okviru ZVSP-a u smislu članka 215. stavka 2. UFEU-a, on nije međutim doveo u pitanje da li se Zajedničko stajalište, nakon što je njime omogućeno donošenje Uredbe br. 881/2002 u skladu s člancima 60. UEZ-a i 301. UEZ-a, valjano temelji na glavi V. Ugovora o EU-u, u verziji prije Lisabonskog ugovora, odnosno glavi tog ugovora posvećenog ZVSP-u.
- 78 Uzimajući u obzir prethodno navedeno, dovoljno je utvrditi da članak 215. stavak 2. UFEU-a predstavlja odgovarajuću pravnu osnovu za mjere, poput mjera u ovom slučaju, usmjerene protiv adresata koji su upleteni u djela terorizma te koji, s obzirom na njihove aktivnosti na globalnoj razini te na međunarodnu dimenziju prijetnje koju predstavljaju, bitno utječu na vanjsko djelovanje Unije.
- Posljedice odabira između članka 75. UFEU-a i članka 215. UFEU-a na ovlasti Parlamenta
- 79 Iako je istina da odabir između članka 75. UFEU-a i članka 215. UFEU-a kao pravne osnove za pobijanu uredbu ima posljedice na ovlasti Parlamenta, u smislu da se prvim predviđa zaštita u sklopu redovnog zakonodavnog postupka, a drugim Parlament tek prima obavijest, ta činjenica međutim ne može utjecati na odabir pravne osnove.
- 80 Kao što je Vijeće istaknulo, nisu postupci ti kojima se definira pravna osnova akta, već pravna osnova akta određuje postupke koji će se koristiti u usvajanju mjere.
- 81 Doduše, sudjelovanje Parlamenta u zakonodavnom postupku odražava na razini Unije temeljno demokratsko načelo prema kojem građani sudjeluju u obnašanju vlasti posredstvom zastupničke skupštine (vidjeti u tom smislu presude od 29. listopada 1980., Roquette Frères/Vijeće, 138/79, Zb., str. 3333., t. 33., i gore navedenu Titanijev dioksid, t. 20.).
- 82 Međutim, razlika između članka 75. UFEU-a i članka 215. UFEU-a u odnosu na uključenost Parlamenta rezultat je odluke autora Lisabonskog ugovora da ograniče ulogu Parlamenta u pogledu djelovanja Unije u okviru ZVSP-a.
- 83 Što se tiče argumenta Parlamenta da je suprotno pravu Unije omogućiti da se mjere kojima se izravno zadire u temeljna prava pojedinaca i skupina usvajaju postupkom kojim se isključuje sudjelovanje Parlamenta, valja istaknuti da dužnost poštovanja temeljnih prava obvezuje, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, sve ustanove i tijela Unije. Osim toga, na temelju članka 75. UFEU-a kao i članka 215. stavka 3. UFEU-a, akti koji se spominju u navedenim člancima uključuju potrebne odredbe o pravnim jamstvima.
- 84 Prema tome, akt, kao što je pobijana uredba, koji sadrži jamstva u pogledu poštovanja temeljnih prava osoba čija se imena nalaze na popisu, može biti donesen na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a. Teza kojom se tvrdi suprotno odnosno da takva mjera može biti donesena samo na temelju članka 75. UFEU-a osim toga u velikoj mjeri lišava korisnog učinka članak 215. stavak 2. UFEU-a, a obveza poštovanja temeljnih

prava mora biti sadržana i u aktima Unije kojima se provode rezolucije Vijeća sigurnosti (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, t. 285., 299. i 326.).

85 U takvim okolnostima te uzimajući u obzir sva gore navedena razmatranja valja zaključiti da se pobijana uredba s pravom temelji na članku 215. stavku 2. UFEU-a.

86 Iz navedenog proizlazi da prvi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na nepoštovanje uvjeta za primjenu članka 215. UFEU-a

87 Budući da se pobijana uredba može valjano temeljiti na članku 215. UFEU-a, valja ocijeniti argumente koje je Parlament podnio u prilog svojem drugom tužbenom razlogu kojim se navodi nepoštovanje uvjeta za primjenu tog članka.

Argumentacija stranaka

88 Drugi tužbeni razlog podijeljen je u dva dijela. Prvi se odnosi na nepoštovanje uvjeta koji se odnosi na zajednički prijedlog Visoke predstavnice i Komisije, a drugi se odnosi na činjenicu da prije donošenja pobijane uredbe nije donesena nijedna odluka u okviru ZVSP-a.

– Nijedan prijedlog nije u skladu s Ugovorima

89 Prema mišljenju Parlamenta, kada je pobijana uredba donesena 22. prosinca 2009. nije postojala Komisija koja je mogla legitimno podnijeti zajednički prijedlog s Visokom predstavnicom s obzirom da je mandat Komisije koja je preuzela dužnost 22. studenoga 2004. istekao 31. listopada 2009., a nova Komisija nije stupila na dužnost do 10. veljače 2010. Čak i da je bilo prihvatljivo u interesu kontinuiteta rada institucije da Komisija koja je preuzela dužnost u studenome 2004. nastavi obavljati određene zadaće, njezina ovlast bi bila ograničena na tekuće poslove. Ona ne bi bila ovlaštena pokrenuti veliku političku inicijativu kojom se mijenja pravna osnova akta koja bi uključivala gubitak njegovog zakonodavnog obilježja i gubitak utjecaja Parlamenta i nacionalnih parlamenata.

90 Parlament smatra da se ne može tvrditi da je prijedlog koji su podnijeli Komisija i Visoka predstavnica bio tek nastavak prijedloga koji je Komisija podnijela samostalno 22. travnja 2009. Osim toga, način na koji je prijedlog podnesen nije bio u skladu s ulogom ili odgovornostima Visoke predstavnice kako su predviđeni Lisabonskim ugovorom. Nezamislivo je da zajednički prijedlog u skladu s člankom 215. stavkom 2. UFEU-a može biti zamijenjen tako da Visoka predstavnica jednostavno odobri već postojeći prijedlog Komisije koji je ta institucija donijela prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Osim toga, Visoka predstavnica kao osoba odgovorna za ZVSP dužna je osigurati odgovarajuće obrazloženje za podneseni zajednički prijedlog.

91 Vijeće tvrdi da je, kada je mandat Komisije koja je stupila na dužnost u studenome 2004. istekao 31. listopada 2009., Komisija nastavila obavljati dužnosti do imenovanja nove Komisije kako bi se osigurao potreban kontinuitet rada institucije, kao što je navedeno u uvodnoj izjavi 1. Odluke 2010/80/EU Europskog vijeća od 9.

veljače 2010. o imenovanju Europske komisije (SL L 38, str. 7.) [neslužbeni prijevod]. Parlament je nastavio, za trajanja prijelaznoga razdoblja od 1. studenoga 2009. do 10. veljače 2010., poslovati s Komisijom kao da Komisija i dalje legitimno postoji.

- 92 Vijeće naglašava da je pobijana uredba donesena na temelju prijedloga uredbe od 22. travnja 2009. koji je Visoka predstavnica odobrila 14. prosinca 2009. Taj je prijedlog nastavio vrijediti i nakon isteka mandata Komisije 31. listopada 2009. Jedini učinak stupanja na snagu Lisabonskog ugovora bio je promjena postupka kojim je uređeno donošenje pobijane uredbe.
- 93 Vijeće podsjeća da je 2. prosinca 2009. Komisija predstavila Parlamentu i Vijeću komunikaciju [COM(2009) 665 final] o posljedicama stupanja na snagu Lisabonskog ugovora na međuinstitucionalne postupke donošenja odluka u tijeku, što uključuje indikativni popis tekućih prijedloga koje je podnijela prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora te navela, za svaki od tih prijedloga, posljedice stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Prijedlog koji je Komisija predstavila Vijeću 22. travnja 2009. spomenut je u tom popisu, zajedno s napomenom da će se njegova pravna osnova promijeniti s bivših članaka 60. UEZ-a, 301. UEZ-a i 308. UEZ-a na članak 215. UFEU-a.
- 94 Čak i kad bi bilo prihvaćeno da je situacija u kojoj se Komisija našla analogna situaciji predviđenoj u šestom stavku članka 246. UFEU-a o dobrovoljnoj ostavci svih članova Komisije, prema mišljenju Vijeća sudska praksa Unije ne ide u prilog zaključku da je Komisija napustila područje tekućih poslova. U točki 96. presude Suda od 6. ožujka 2003., Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisija (T-228/99 i T-233/99, Zb., str. II-435.), Opći je sud presudio da odluka o državnoj potpori koju je donijela Komisija nakon što su njezini članovi dali kolektivnu ostavku ne predstavlja novu političku inicijativu koja bi premašila ovlasti Komisije koje su bile ograničene na obavljanje tekućih poslova. Ako je to zaključak u odnosu na novu odluku koju je Komisija donijela tijekom odnosnog razdoblja, isti zaključak mora se *a fortiori* primijeniti u okolnostima u kojima je postojeći prijedlog još uvijek otvoren. Isto tako postavlja se pitanje je li ograničenje na obavljanje samo tekućih poslova iz drugog stavka članka 201. UEZ-a bilo primjenjivo s obzirom da Parlament nije donio odluku o izglasavanju nepovjerenja Komisiji.
- 95 Prema mišljenju Vijeća, zajednički prijedlog Visoke predstavnice i Komisije uredno je podnesen. Visoka predstavnica podržala je 14. prosinca 2009. prijedlog Komisije od 22. travnja 2009. Nije bilo ni potrebno ni moguće da ona predstavi zasebno obrazloženje. Ona također nije mogla jednostrano dopuniti obrazloženja iz preambule prijedloga.
- Nepostojanje odluke u okviru ZVSP-a
- 96 Parlament je mišljenja da se pobijana uredba ne poziva na odluku koja je donesena u skladu s poglavljem 2. glave V. Ugovora o EU-u, iako je to predviđeno člankom 215. UFEU-a. U svojoj preambuli uredba se poziva na Zajedničko stajalište 2002/402, ali ono nije odluka u smislu te odredbe. Zajedničko stajalište koje je doneseno prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora ne može se izjednačiti s takvom odlukom.

- 97 Parlament je mišljenja da su argumenti Vijeća da treba zadržati pravne učinke tog zajedničkog stajališta u skladu s Protokolom (br. 36) o privremenim odredbama, koji se nalazi u prilogu Ugovoru o FEU-u, EU-u i EZAE-u, te u skladu s onim što ta institucija naziva „načelom kontinuiteta akata“, irelevantni. Ne postoji ništa u tom protokolu te ne postoji načelo prava Unije prema kojem zajedničko stajalište može zamijeniti odluku donesenu u skladu s poglavljem 2. glave V. Ugovora o EU-u. Vijeće također zanemaruje činjenicu da takva odluka sama po sebi podliježe sudskom nadzoru od strane osobe na odgovarajućem pravnom položaju te da bi Sud čak mogao zabraniti Vijeću donošenje mjera na temelju članka 215. UFEU-a.
- 98 Vijeće ističe da se Uredbom br. 881/2002, koja je prethodila donošenju Zajedničkog stajališta 2002/402, definiraju posebne odredbe i postupci potrebni za realizaciju zamrzavanja sredstava. Iako je odluka o izmjeni te uredbe donesena nakon gore navedene presude Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija na način da joj se dodaju odredbe o postupovnim jamstvima, nije bilo potrebno izmijeniti Zajedničko stajalište 2002/402 niti donijeti novu odluku u okviru ZVSP-a u tom smislu. Kada u okviru ZVSP-a već postoji mjera koja predviđa donošenje mjera ograničavanja, a dotični akt nije stavljen izvan snage, poništen ni izmijenjen, nije moguće zatražiti donošenje nove odluke u okviru ZVSP-a na temelju poglavlja 2. glave V. Ugovora o EU-u. Takav pristup suprotan je načelu kontinuiteta akata iz članka 9. Protokola (br. 36).
- 99 Vijeće također ističe da iz činjenice da osobe i subjekti koji se nalaze na popisu sada mogu podnijeti zahtjev za poništenje odluka koje su donesene u okviru ZVSP-a, a kojima im se nameću mjere ograničavanja, ne proizlazi da svakoj izmjeni postojeće uredbe mora nužno prethoditi donošenje nove odluke u okviru ZVSP-a.

Ocjena Suda

- 100 Kao prvo, s obzirom na nepostojanje prijedloga koji bi bio u skladu s Ugovorima, točno je da je mandat Komisije završio 31. listopada 2009. i da je Komisija nastavila izvršavati svoje dužnosti do 10. veljače 2010., dovršetka postupka imenovanja nove Komisije, u skladu s odredbama Lisabonskog ugovora. Pobjijana uredba donesena je između ta dva datuma odnosno 22. prosinca 2009.
- 101 Ipak, čak i da su nakon što je mandat Komisije istekao 31. listopada 2009. ovlasti tog tijela bile ograničene na izvršavanje tekućih poslova, ta je institucija mogla poduzeti formalnu izmjenu svojeg prijedloga uredbe od 22. travnja 2009. u pogledu njezine pravne osnove.
- 102 Kao što Komisija naglašava, taj je korak bio neophodan da bi nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora zakonodavac Unije nastavio s provedbom postupka u tijeku.
- 103 Ovdje valja istaknuti, što se tiče zakonodavnih prijedloga Komisije čija pravna osnova s obzirom na prirodu i opseg akata nije mogla biti jednostavno zamijenjena nekom novom osnovom, da su u skladu s komunikacijom od 2. prosinca 2009. spomenutom u točki 93. ove presude, takvi prijedlozi povučeni i zamijenjeni novim prijedlozima.

- 104 U odnosu na argument Parlamenta da je bio potreban zajednički prijedlog Visoke predstavnice i Komisije, valja utvrditi da je 14. prosinca 2009. Visoka predstavnica službeno podržala prijedlog uredbe od 22. travnja 2009.
- 105 Člankom 215. UFEU-a predviđen je samo zajednički prijedlog Komisije i Visokog predstavnika te se njime ne uvjetuje da Visoki predstavnik podnese zasebno obrazloženje ili dopunu prijedloga Komisije.
- 106 Kao drugo, u odnosu na nepostojanje odluke u okviru ZVSP-a, valja ispitati je li s obzirom na stupanje na snagu Lisabonskog ugovora pobijana uredba mogla biti donesena na temelju Zajedničkog stajališta 2002/402 koji je poslužio kao osnova za Uredbu br. 881/2002.
- 107 Valja podsjetiti da u skladu s člankom 9. Protokola (br. 36) pravni učinci akata institucija, tijela, ureda i agencija Unije koji su doneseni na temelju Ugovora o EU-u prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora moraju ostati na snazi dok akti ne budu stavljeni izvan snage, poništeni ili izmijenjeni u provedbi Ugovora.
- 108 Pravni učinci Zajedničkog stajališta 2002/402 na taj su način nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora sačuvani sve dok stajalište nije stavljeno izvan snage, poništeno ili izmijenjeno.
- 109 Kao što je nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 102. svojeg mišljenja, a kako članak 9. Protokola (br. 36) ne bi postao u velikoj mjeri lišen korisnog učinka, činjenica da u pitanjima koja se odnose na ZVSP Ugovor o EU-u više ne predviđa zajednička stajališta nego odluke nema učinak u smislu da zajednička stajališta donesena prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora više ne postoje.
- 110 U tim okolnostima, iako pravni kontekst ove dvije kategorije akata nije isti, može se smatrati da zajednička stajališta koja nisu stavljena izvan snage, poništena ili izmijenjena nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora odgovaraju, za potrebe provedbe članka 215. UFEU-a, odlukama iz toga članka koje su donesene u skladu s poglavljem 2. glave V. Ugovora o EU-u.
- 111 Iz navedenog proizlazi da drugi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.
- 112 S obzirom na to da niti jedan tužbeni razlog Parlamenta u prilog njegove tužbe nije osnovan, valja odbiti i navedenu tužbu.

Troškovi

- 113 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće podnijelo zahtjev da se Parlamentu naloži snošenje troškova i da on nije uspio u svojem tužbenom zahtjevu, treba mu se naložiti snošenje troškova. Na temelju prvog podstavka odnosnog članka, intervenijenti u ovom postupku snose vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija;**

2. **Europskom parlamentu nalaže se snošenje troškova;**
3. **Češka Republika, Francuska Republika, Kraljevina Švedska i Europska komisija snose vlastite troškove.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: engleski

RADNI PRIJEVOD