



URVAL AV ÅRETS VIKTIGASTE AVGÖRANDE ÅR 2024

URVAL AV RESUMÉER
FRÅN DIREKTORATET FÖR FORSKNING OCH DOKUMENTATION



Innehållsförteckning

Förord.....	11
Kapitel 1 Domstolen.....	12
I. Europeiska unionens grundläggande rättigheter.....	12
1. Rätt till ett effektivt domstolsskydd	12
Domstolens dom (stora avdelningen), Hann-Invest m.fl. (C-554/21, C-622/21 och C-727/21, EU:C:2024:594).....	12
Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen) protectus (C-185/23, EU:C:2024:657).....	15
2. Principen <i>ne bis in idem</i>	19
Dom av den 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70).....	19
II. Allmänna principer i unionsrätten: Principerna om likvärdighet och effektivitet	22
Dom av den 9 april 2024 (stora avdelningen), Profi Credit Polska (Återupptagande av ett genom lagakraftvunnet domstolsavgörande avgjort mål) (C-582/21, EU:C:2024:282).....	22
III. Skydd av personuppgifter	26
1. Telefonsamtal och elektroniska meddelanden	26
Dom av den 30 april 2024 (plenum), <i>La Quadrature du Net m.fl.</i> (Personuppgifter och bekämpning av upphovsrättsintrång) (C-470/21, EU:C:2024:370).....	26
Dom av den 30 april 2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371)	30
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Försök att bereda sig tillgång till personuppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon) (C-548/21, EU:C:2024:830)	33
2. Biometriska och genetiska uppgifter	37
Dom av den 30 januari 2024 (stora avdelningen), Direktor na Glavna direktsia "Natsionalna politsia" pri MVR – Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97).....	37
3. Den allmänna dataskyddsförordningen (dataskyddsförordningen).....	40
a. Tillämpningsområde	40
Dom av den 16 januari 2024 (stora avdelningen), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46).....	40
b. Begreppet personuppgiftsansvarig.....	43
Dom av den 11 januari 2024, État belge (Personuppgifter som behandlas av en officiell tidning) (C-231/22, EU:C:2024:7)	43
c. Rättsmedel vid överträdelse av dataskyddsförordningen.....	45
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen) Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846)	45
IV. Unionsmedborgarskap	49
1. Unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig.....	49
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845).....	49

2. Rösträtt och valbarhet vid kommunala val samt vid val till Europaparlamentet.....	51
Dom av den 19 november 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Republiken Tjeckien (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-808/21, EU:C:2024:962).....	51
Dom av den 19 november 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-814/21, EU:C:2024:963)	55
V. Fri rörlighet inom unionen: Etableringsfrihet	59
Dom av den 19 december 2024 (stora avdelningen), Halmer Rechtsanwalts-gesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037)	59
VI. Institutionella arrangemang: Allmänhetens rätt till tillgång till handlingar.....	62
Dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), Public.Resource.Org och Right to Know/kommissionen m.fl. (C-588/21 P, EU:C:2024:201).....	62
VII. Unionsrättsliga förfaranden	65
1. Rättens sammansättning.....	65
Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen) Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653)	65
2. Begäran om förhandsavgörande.....	67
a. Den hänskjutande domstolens kvalificering som "domstol"	67
Dom av den 9 januari 2024 (stora avdelningen), G. m.fl. (Utnämning av domare vid allmänna domstolar i Polen) (C-181/21 och C-269/21, EU:C:2024:1).....	67
Dom av den 7 maj 2024 (stora avdelningen), NADA m.fl. (C-115/22, EU:C:2024:384).....	69
b. Den skyldighet att begära förhandsavgörande som åligger domstolar som dömer i sista instans.....	72
Dom av den 15 oktober 2024 (stora avdelningen), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881)	72
VIII. Jordbruk och fiske	76
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852)	76
IX. Gränskontroll, asyl och immigration.....	79
1. Asylpolitik.....	79
a. Förutsättningar för internationellt skydd	79
Dom av den 16 januari 2024 (stora avdelningen), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kvinnor som utsatts för våld i hemmet) (C-621/21,EU:C:2024:47)	79
Dom av den 11 juni 2024 (stora avdelningen), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet av jämställdhet mellan könen) (C-646/21, EU:C:2024:487)	82
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841)	84
b. Förfaranden för att pröva ansökningar om internationellt skydd vid en ny asylansökan.....	87
Dom av den 8 februari 2024 (stora avdelningen), Bundesrepublik Deutschland (Upptagande till sakprövning av en efterföljande ansökan) (C-216/22, EU:C:2024:122)	87
Dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), Bundesrepublik Deutschland (Verkan av ett beslut om beviljande av flyktingstatus) (C-753/22, EU:C:2024:524)	89

c. Verkningarna av beslutet om beviljande av flyktingstatus vid en begäran om utlämning från ett tredjeland	91
Dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Ansökan om utlämning av en flykting till Turkiet) (C-352/22, EU:C:2024:521)	91
d. Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer	94
Dom av den 19 december 2024 (stora avdelningen), Kaduna (C-244/24 och C-290/24, EU:C:2024:1038).....	94
2. Invandringspolitik.....	99
Dom av den 30 januari 2024 (stora avdelningen), Landeshauptmann von Wien (Familjeåterförening med en underårig flykting) (C-560/20, EU:C:2024:96)	99
Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen) CU och ND (Socialt bistånd – Indirekt diskriminering) (C-112/22 och C-223/22, EU:C:2024:636)	101
3. Gränskontroll.....	103
Dom av den 21 mars 2024 (stora avdelningen), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251).....	103
X. Straffrättsligt samarbete	107
1. Europeisk arresteringsorder.....	107
Dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658).....	107
2. Europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området	110
Dom av den 30 april 2024 (stora avdelningen), M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372).....	110
3. Europols behandling av personuppgifter.....	112
Dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202).....	112
XI. Civilrättsligt samarbete.....	117
1. Förordning nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar	117
Dom av den 20 juni 2024, Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532)	117
2. Rådets förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.	119
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843)	119
XII. Transporter	122
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Litauen m.fl./parlamentet och rådet (Mobilitetspaketet) (C-541/20–C-555/20, EU:C:2024:818)	122
XIII. Konkurrens.....	130
1. Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF).....	130
Dom av den 27 juni 2024, kommissionen/Servier m.fl. (C-176/19, EU:C:2024:549)	130
Dom av den 27 juni 2024, kommissionen/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546).....	130
Dom av den 4 oktober 2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824).....	137

2.	Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF)	141
	Dom av den 18 april 2024 (stora avdelningen), Heureka Group (Prisjämförelser online) (C-605/21, EU:C:2024:324)	141
	Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), Google och Alphabet/kommissionen (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726)	144
3.	Företagskoncentrationer	148
	Dom av den 3 september 2024 (stora avdelningen), Illumina och Grail/kommissionen (C-611/22 P och C-625/22 P, EU:C:2024:677)	148
4.	Statligt stöd	152
	Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Irland m.fl. (C-465/20 P, EU:C:2024:724)	152
5.	Återbetalning av böter	158
	Dom av den 11 juni 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488)	158
XIV.	Tillnärmning av lagstiftning	162
1.	Gemenskapsformgivningar	162
	Dom av den 27 februari 2024 (stora avdelningen), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172).....	162
2.	Humanläkemedel	164
	Dom av den 14 mars 2024, D & A Pharma/kommissionen (C-291/22 P,EU:C:2024:228).....	164
3.	Kontroll av förvärv och innehav av vapen	168
	Dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), Défense Active des Amateurs d'Armes m.fl. (C-234/21, EU:C:2024:200)	168
XV.	Ekonomisk och monetär politik	172
	Dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), kommissionen/SRB (C-551/22 P, EU:C:2024:520)	172
XVI.	Offentlig upphandling	178
	Dom av den 22 oktober 2024 (stora avdelningen), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910)	178
XVII.	Socialpolitik	182
1.	Skydd för visstidsanställda	182
	Dom av den 20 februari 2024 (stora avdelningen), X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, EU:C:2024:139)	182
2.	Skydd för visstidsanställda	184
	Dom av den 29 juli 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 och C-185/22, EU:C:2024:637)	184
XVIII.	Miljö	187
	Dom av den 25 juni 2024 (stora avdelningen), Ilva m.fl. (C-626/22, EU:C:2024:542).....	187

XIX. Internationella avtal	190
1. Förhandling och ingående	190
Dom av den 9 april 2024, kommissionen/rådet (Undertecknande av internationella avtal) (C-551/21,EU:C:2024:281)	190
2. Innehåll och räckvidd	192
a. Associeringsavtalet EG-Algeriet	192
Dom av den 29 februari 2024, Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Överföring av efterlevandeförmåner) (C-549/22, EU:C:2024:184).....	192
b. Handels- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket	195
Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649).....	195
c. Internationella avtal som unionen har ingått med Konungariket Marocko	198
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Confédération paysanne (Meloner och tomater från Västsahara) (C-399/22,EU:C:2024:839)	198
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), kommissionen och rådet/Front Polisario (C-778/21 P och C-798/21 P, EU:C:2024:833).....	200
Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), kommissionen och rådet/Front Polisario (C-779/21 P och C-799/21 P, EU:C:2024:835).....	200
XX. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken	207
1. Restriktiva åtgärder	207
Dom av den 5 september 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681)	207
Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), Neves 77 Solutions (C-351/22,EU:C:2024:723)	209
2. Skadeståndstalan	212
Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), KS m.fl./rådet m.fl. (C-29/22 P och C-44/22 P, EU:C:2024:725)	212
Kapitel 2 – Tribunalen	217
I. Unionsrättsliga förfaranden	217
1. Talan om ogiltigförklaring	217
Beslut av den 4 juni 2024 (stora avdelningen), Medel m.fl./rådet (förenade målen T-530/22–T-533/22, EU:T:2024:363).....	217
2. Talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar	219
Dom av den 23 oktober 2024, Keserú Múvek/Europeiska unionen (T-519/23, EU:T:2024:733)	219
II. Institutionell rätt: Verksamhet som är oförenlig med ämbetet	222
Dom av den 11 september 2024, CQ/revisionsrätten (T-386/19, EU:T:2024:613)	222
III. Konkurrens	225
1. Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF)	225
Dom av den 2 oktober 2024, Crown Holdings och Crown Cork & Seal Deutschland/kommissionen (T-587/22, EU:T:2024:661).....	225

	Dom av den 6 november 2024, Crédit Agricole m.fl./kommissionen (förenade målen T-386/21 och T-406/21, EU:T:2024:776).....	228
2.	Företagskoncentrationer	235
	Dom av den 13 november 2024, NetCologne/kommissionen (T-58/20, EU:T:2024:813).....	235
	Dom av den 13 november 2024, Deutsche Telekom/kommissionen (T-64/20, EU:T:2024:815).....	235
	Dom av den 13 november 2024, Tele Columbus/kommissionen (T-69/20, EU:T:2024:816)	235
3.	Statligt stöd.....	242
	Dom av den 24 januari 2024, Tyskland/kommissionen (T-409/21, EU:T:2024:34).....	242
	Dom av den 28 februari 2024, Scandlines Danmark och Scandlines Deutschland/kommissionen (T-390/20,EU:T:2024:126).....	244
	Dom av den 28 februari 2024, Danmark/kommissionen (T-364/20, EU:T:2024:125).....	248
	Dom av den 10 april 2024, Danske Slagtermestre/kommissionen (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217).....	252
	Dom av den 2 oktober 2024, European Food m.fl./kommissionen (förenade målen T-624/15 RENV, T-694/15 RENV och T-704/15 RENV, EU:T:2024:659).....	255
IV.	Immateralrätt.....	260
1.	EU-varumärke	260
	Beslut av den 8 februari 2024, Fly Persia och Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86)	260
	Dom av den 13 november 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821)	261
2.	Formgivning	263
	Dom av den 23 oktober 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Markmarkering) (T-25/23, EU:T:2024:725)	263
V.	Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder	265
1.	Belarus.....	265
	Dom av den 20 mars 2024, Belshyna/rådet (T-115/22, EU:T:2024:187).....	265
2.	Ukraina	266
	Dom av den 11 september 2024 (stora avdelningen), Timchenko och Timchenko/rådet (T-644/22, EU:T:2024:621).....	266
	Dom av den 11 september 2024 (stora avdelningen), Fridman m.fl./rådet (T-635/22, EU:T:2024:620)	269
3.	Ryssland.....	272
	Dom av den 2 oktober 2024 (stora avdelningen), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles m.fl./rådet (T-797/22, EU:T:2024:670).....	272
VI.	Digitala tjänster.....	275
	Dom av den 17 juli 2024, Bytedance/kommissionen (T-1077/23, EU:T:2024:478).....	275
VII.	Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.....	283
	Dom av den 7 februari 2024, Österrike/kommissionen (T-501/22, EU:T:2024:71)	283
VIII.	Folkhälsa.....	286
	Dom av den 21 februari 2024, PAN Europe/kommissionen (T-536/22, EU:T:2024:98)	286

	Dom av den 15 maj 2024, Fresenius Kabi Austria m.fl./kommissionen (T-416/22, EU:T:2024:316)	288
IX. Energi		291
	Dom av den 27 november 2024, Nord Stream 2/parlamentet och rådet (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864)	291
X. Gemensam handelspolitik		296
	Dom av den 21 februari 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical m.fl./kommissionen (T-762/20, EU:T:2024:113)	296
	Dom av den 21 februari 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/kommissionen (T-763/20, EU:T:2024:114)	298
XI. Ekonomisk och monetär politik		302
1. Den gemensamma resolutionsmekanismen		302
	Dom av den 10 juli 2024, Frankrike/SRB (T-540/22, EU:T:2024:459)	302
2. Tillsyn av kreditinstitut		304
	Dom av den 28 februari 2024, Sber/ECB (förenade målen T-647/21 och T-99/22, EU:T:2024:127)	304
	Dom av den 28 februari 2024, BAWAG PSK/ECB (T-667/21, EU:T:2024:131)	304
	Dom av den 10 juli 2024, PH m.fl./ECB (T-323/22, EU:T:2024:460)	308
XII. Unionsinstitutionernas offentliga upphandlingar		311
	Dom av den 21 februari 2024, Inivos och Inivos/kommissionen (T-38/21, EU:T:2024:100)	311
	Dom av den 2 oktober 2024, VC/EU-OSHA (Uteslutning från förfaranden för offentlig upphandling på grundval av ett vilandeförklarat nationellt förvaltningsbeslut) (T-126/23, EU:T:2024:666)	312
XIII. Skiljedoms klausul		317
	Dom av den 11 december 2024, UIV Servizi/REA (T-440/22, EU:T:2024:898)	317
XIV. EU:s budget		320
	Dom av den 4 september 2024, IMG/kommissionen (T-509/21, EU:T:2024:590)	320
XV. Tillgång till institutionernas handlingar		326
1. Undantag till skydd för rättsliga förfaranden		326
	Dom av den 10 juli 2024, Ungern/kommissionen (T-104/22, EU:T:2022:391)	326
2. Undantag avseende skyddet för den enskildes privatliv och integritet		328
	Dom av den 8 maj 2024, Izuzquiza m.fl./parlamentet (T-375/22, EU:T:2024:296)	328
XVI. Personalmål		332
1. Disciplinära förfaranden		332
	Dom av den 29 maj 2024, Canel Ferreiro/rådet (T-766/22, EU:T:2024:336)	332
2. Bidrag		333
	Dom av den 5 juni 2024, VA/kommissionen (T-123/23, EU:T:2024:359)	333
	Dom av den 26 juni 2024, Paraskevaidis/rådet och kommissionen (T-698/21, EU:T:2024:425)	335

3. Ställning som uppgiftslämnare	337
Dom av den 11 september 2024, TU/Parlamentet (T-793/22, EU:T:2024:614)	337
XVII. Interimistiska förfaranden	340
Beslut av den 9 februari 2024, Bytedance/kommissionen (T-1077/23 R, EU:T:2024:94)	340
Beslut av den 13 juni 2024, Vivendi/kommissionen (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381)	342
Beslut av den 13 juni 2024, Lagardère/kommissionen (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382)	342
Beslut av den 12 augusti 2024, Nuctech Warsaw Company Limited och Nuctech Netherlands/kommissionen (T-284/24 R, EU:T:2024:564)	344
Beslut av den 22 november 2024, UniCredit/ECB (T-324/24 R, EU:T:2024:858).....	346

Förord

Urval av årets viktigaste avgöranden är en årlig publikation från direktoratet för forskning och dokumentation som innehåller de viktigaste avgörandena från Europeiska unionens domstol och Europeiska unionens tribunal.

I denna publikation redogörs för de centrala utvecklingstrender i rättspraxis som de två instanserna har utarbetat. Den är avsedd att ge yrkesverksamma jurister en sammanfattande analys av den utveckling som kan utläsas av det gångna årets rättspraxis.

Detta *Urval av årets viktigaste avgöranden* består av en samling rättsfallsresuméer som delats in efter ämne och med ett upplägg som inspirerats av strukturen i Europeiska unionens fördrag. Varje resumé innehåller också en hyperlänk till själva avgörandet, vilket gör det möjligt för läsaren att omedelbart ta del av avgörandets innehåll i dess helhet. Vad gäller rättspraxis samlar publikationen avgöranden meddelade av domstolens stora avdelning och ett antal avgöranden meddelade av avdelningar med fem domare, vilka har valts ut med hänsyn till deras betydelse, rättsområde, intresse för allmänheten och originalitet. Urvalet från tribunalens praxis följer en liknande logik.

På institutionens webbplats finns *Urval av årets viktigaste avgöranden* också tillgängligt i digital form på unionens samtliga officiella språk.

Celestina Iannone
Direktör
Forskning och dokumentation

Kapitel 1 Domstolen

I. Europeiska unionens grundläggande rättigheter¹

1. Rätt till ett effektivt domstolsskydd

Domstolens dom (stora avdelningen), Hann-Invest m.fl. (C-554/21, C-622/21 och C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten – Domstolarnas oavhängighet – Domstol som har inrättats enligt lag – Rättsvis rättegång – Registrering av domstolsavgöranden – Nationella bestämmelser om inrättande av en registreringsdomare vid domstolar i andra instans, med befogenhet att i praktiken skjuta upp avkunnandet av en dom, ge instruktioner till de dömande sammansättningarna och begära att ett sektionssammanträde sammankallas – Nationella regler som ger befogenhet att vid sammanträden med en

¹ Följande domar bör också noteras under denna rubrik: Dom av den 30 april 2024 (plenum), **La Quadrature du Net m.fl. (Personuppgifter och bekämpning av upphovsrättsintrång)** (C-470/21, [EU:C:2024:370](#)), dom av den 30 april 2024 (stora avdelningen), **Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano** (C-178/22, [EU:C:2024:371](#)), dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **Bezirkshauptmannschaft Landeck (Försök att bereda sig tillgång till personuppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon)** (C-548/21, [EU:C:2024:830](#)), som anges under rubrik III.1 "Telefonsamtal och elektroniska meddelanden"; dom av den 30 januari 2024 (stora avdelningen), **Direktor na Glavna direksia "Natsionalna politzia" pri MVR – Sofia** (C-118/22, [EU:C:2024:97](#)), som anges under rubrik III.2 "Biometrisk och genetiska uppgifter"; dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **Mirin** (C-4/23, [EU:C:2024:845](#)), som anges under rubrik IV.1 "Unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig"; dom av den 19 november 2024 (stora avdelningen), **kommissionen/Republiken Tjeckien (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti)** (C-808/21, [EU:C:2024:962](#)), dom av den 19 november 2024 (stora avdelningen), **kommission/Polen (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti)** (C-814/21, [EU:C:2024:963](#)), som anges under rubrik IV.2 "Rösträtt och valbarhet vid kommunala val samt vid val till Europaparlamentet"; dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), **Public.Resource.Org och Right to Know/kommissionen m.fl.** (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#)), som anges under rubrik VI "Institutionella bestämmelser: Allmänhetens tillgång till handlingar"; dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen), **Valančius** (C-119/23, [EU:C:2024:653](#)), som anges under rubriken VII.1 "Domstolens sammansättning"; dom av den 9 januari 2024 (stora avdelningen), **G. m.fl. (Utnämning av domare vid allmänna domstolar i Polen)** (C-181/21 och C-269/21, [EU:C:2024:1](#)), dom av den 7 maj 2024 (stora avdelningen), **NADA m.fl.** (C-115/22, [EU:C:2024:384](#)), dom av den 15 oktober 2024 (stora avdelningen), **KUBERA** (C-144/23, [EU:C:2024:881](#)), som anges under rubrik VII.2 "Begäran om förhandsavgörande"; dom av den 11 juni 2024 (stora avdelningen), **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet av jämställdhet mellan könen)** (C-646/21, [EU:C:2024:487](#)), dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), **Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Ansökan om utlämning av en flykting till Turkiet)** (C-352/22, [EU:C:2024:521](#)), dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), **Bundesrepublik Deutschland (Verkan av ett beslut om beviljande av flyktingstatus)** (C-753/22, [EU:C:2024:524](#)), som anges under rubrik IX.1 "Asylpolitik"; dom av den 30 januari 2024 (stora avdelningen), **Landeshauptmann von Wien (Familjeåterförening med en underårig flykting)** (C-560/20, [EU:C:2024:96](#)), dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen), **CU och ND (Socialt bistånd – Indirekt diskriminering)** (C-112/22 och C-223/22, [EU:C:2024:636](#)), som anges under rubrik IX.2 "Immigrationspolitik"; dom av den 21 mars 2024 (stora avdelningen), **Landeshauptstadt Wiesbaden** (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), som anges under rubrik IX.3 "Gränskontroller"; dom av den 29 juli 2024, **Breian** (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#)), som anges under rubrik X.1 "Europeisk arresteringsorder"; dom av den 30 april 2024 (stora avdelningen), **M.N. (EncroChat)** (C-670/22, [EU:C:2024:372](#)), som anges under rubrik X.2 "Utredningsorder på det straffrättsliga området"; dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **Real Madrid Club de Fútbol** (C-633/22, [EU:C:2024:843](#)), som anges under rubrik XI.2 "Förordning nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område"; dom av den 14 mars 2024, **D & A Pharma/kommissionen** (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#)), som anges under rubrik XIV.2 "Humanläkemedel"; dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), **Défense Active des Amateurs d'Armes m.fl.** (C-234/21, [EU:C:2024:200](#)), som anges under rubrik XIV.3 "Kontroll av förvärv och innehav av vapen"; dom av den 20 februari 2024, (stora avdelningen), **X (Avsaknad av skäl för uppsägning)** (C-715/20, [EU:C:2024:139](#)), som anges i rubrik XVII.1 "Skydd för visstidsanställda"; dom av den 25 juni 2024 (stora avdelningen), **Ilva m.fl.** (C-626/22, [EU:C:2024:542](#)), som anges i rubrik XVIII "Miljö"; dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), som avses i rubrik XIX.2 "Innehåll och räckvidd"; dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), som anges i rubrik XX.1 "Restriktiva åtgärder"; dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), **KS m.fl./Rådet m.fl.** (C-29/22 P och C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#)), som anges i rubrik XX.2 "Skadeståndstalan".

sektion eller med samtliga domare vid en domstol utfärda bindande 'rättsliga ställningstaganden', även i fråga om mål där överläggning redan ägt rum"

Domstolen (stora avdelningen) fastställer att en intern mekanism vid en nationell domstol som föreskriver att andra domare vid den berörda domstolen ska ingripa, i beslutsprocessen i den dömande sammansättning som ska avgöra ett mål, i syfte att säkerställa enhetligheten i dess rättspraxis, är oförenlig med de krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd och rätten till en rättvis rättegång.

Visoki trgovački sud (Handelsöverdomstolen, Kroatien) har ställt frågor till EU-domstolen i tre mål om överklagande av beslut som meddelats i insolvensförfaranden. Den hänskjutande domstolen, i en sammansättning med tre domare, prövade dessa tre överklaganden och avlog dem enhälligt och fastställde därmed de avgöranden som meddelats i första instans. Domarna vid denna domstol undertecknade sina domar och överlämnade dem därefter till enheten för registrering av domstolsavgöranden vid den domstolen.²

Domaren vid registreringsenheten (nedan kallad registreringsdomaren) vägrade emellertid registrering av dessa tre domstolsavgöranden och återförvisade dem till respektive dömande sammansättning, åtföljda av en skrivelse i vilken det angavs att registreringsdomaren inte delade de lösningar som valts. I två av dessa mål (C-554/21 och C-622/21) hänvisade registreringsdomaren till andra avgöranden från den hänskjutande domstolen där det hade valts andra lösningar än dem som valts i de aktuella målen. I det tredje målet (C-727/21) angav registreringsdomaren att denna inte godtog den rättsliga tolkning som den dömande sammansättningen hade gjort, dock utan att åberopa något domstolsavgörande.

Därefter sammanträdde den dömande sammansättningen i mål C-727/21 för nya överläggningar. Efter att ha omprövat överklagandet och registreringsdomarens skrivelse beslutade den att inte ändra sin tidigare lösning. Den meddelade därför ett nytt domstolsavgörande och överlämnade det till registreringsenheten.

Registreringsdomaren förespråkade en annan rättslig lösning och hänsköt målet till sektionen för handelstvister och andra tvister vid den hänskjutande domstolen. Sektionen antog vid detta sammanträde en "rättsligt ställningstagande", i vilket den fastställde den lösning som registreringsdomaren förespråkade. Målet hänsköts därefter till den berörda dömande sammansättningen för avgörande i enlighet med detta "rättsliga ställningstagande".

Eftersom den hänskjutande domstolen hyste tvivel om huruvida den mekanism som föreskriver att registreringsdomaren och andra domare vid en domstol som antar "rättsliga ställningstaganden" ska delta i beslutsprocessen, beslutade den att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Domstolens bedömning

Domstolen understryker inledningsvis att alla nationella åtgärder eller nationell praxis som syftar till att undvika eller avhjälpa skillnader i rättspraxis och på så sätt säkerställa den rättssäkerhet som följer av rättsstatsprincipen måste vara förenliga med de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU.

² Med stöd av artikel 177.3 i Sudski poslovnik (domstolarnas rättegångsregler), i vilken det föreskrivs följande "Vid en domstol i andra instans ska ett mål anses vara avslutat den dag då avgörandet expedieras från domarens kontor, efter det att registreringsenheten har skickat tillbaka målet. Från och med dagen för mottagandet av akten i fråga är registreringsenheten skyldig att återsända den till domarens kontor så snart som möjligt. Avgörandet ska därefter expedieras inom en ny frist på åtta dagar".

Inledningsvis prövar domstolen, mot bakgrund av dessa krav, den praxis som innebär att det domstolsavgörande som antagits av den dömande sammansättning som handlägger målet endast kan anses vara slutgiltigt och expedieras till parterna om dess innehåll har godkänts av en registreringsdomare som inte ingår i den dömande sammansättningen.

Domstolen påpekar i detta avseende att även om registreringsdomaren inte kan ersätta den bedömning som gjorts av den dömande sammansättning som handlägger målet med sin egen bedömning, kan den faktiskt blockera registreringen av det antagna domstolsavgörandet och således hindra att beslutsförfarandet avslutas och att parterna delges avgörandet. Registreringsdomaren kan således återförvisa målet till den dömande sammansättningen för förnyad prövning av nämnda avgörande mot bakgrund av sina egna juridiska synpunkter och, för det fall oenighet fortfarande råder mellan den dömande sammansättningen och registreringsdomaren, anmoda den berörda avdelningens ordförande att kalla till ett sektionmöte för att sektionen ska kunna anta ett "rättsligt ställningstagande" som är bindande för bland annat den dömande sammansättningen. En sådan praxis gör det möjligt för registreringsdomaren att påverka det aktuella målet, eftersom ett sådant ingripande kan leda till att registreringsdomaren påverkar det slutliga avgörandet som kommer att antas i det målet.

För det första förefaller det inte som om det i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet föreskrivs något sådant ingripande från registreringsdomarens sida. För det andra sker detta ingripande efter det att den dömande sammansättning som tilldelats målet efter sina överläggningar har meddelat sitt avgörande, trots att registreringsdomaren inte ingår i denna sammansättning och således inte har deltagit i de tidigare skedena i det förfarande som utmynnade i detta avgörande. För det tredje förefaller registreringsdomarens befogenhet att ingripa inte ens begränsas av objektiva kriterier som är tydligt angivna och som återspeglar ett särskilt skäl och som är ägnade att undvika att det görs en skönsmässig bedömning.

Mot bakgrund av dessa omständigheter finner domstolen att det inte är förenligt med de krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd att denna registreringsdomare ingriper.

Vidare prövar domstolen den nationella lagstiftning som gör det möjligt för ett sektionssammanträde vid en nationell domstol att, genom att utfärda ett "rättsligt ställningstagande", tvinga den dömande sammansättningen att ändra innehållet i det domstolsavgörande som den tidigare har antagit, trots att detta sektionssammanträde även omfattar andra domare än de som ingår i den dömande sammansättningen och, i förekommande fall, personer utanför den berörda domstolen, inför vilka parterna inte har möjlighet att lägga fram sina argument.

Domstolen påpekar i detta avseende att sektionssammanträdet i praktiken gör det möjligt för en rad domare som deltar i detta sammanträde att påverka det slutliga avgörandet av ett mål där överläggning redan ägt rum och där den behöriga dömande sammansättningen redan antagit ett avgörande, men som ännu inte registrerats och expedierats. Risken för denna dömande sammansättning att, för det fall den vidhåller sin rättsliga ståndpunkt som skiljer sig från registreringsdomarens, domstolsavgörandet blir föremål för kontroll av ett sektionssammanträde och att den dömande sammansättningen blir föremål för en skyldighet att, efter slutförda överläggningar, respektera det "rättsliga ställningstagande" som fastställts av detta sektionssammanträde, kan nämligen påverka det slutliga innehållet i detta avgörande.

För det första framgår det inte att sektionssammanträdet befogenhet att ingripa är tillräckligt begränsad av objektiva kriterier som tillämpas objektivt. I synnerhet framgår det inte av bestämmelsen om kallelse till ett sektionssammanträde³ att detta sammanträde, såsom i

³ I artikel 40.1 i Zakon o sudovima (lagen om domstolsväsendet) föreskrivs att ett sektions- eller domarsammanträde ska sammankallas om tolkningsskillnader har konstaterats mellan sektioner, avdelningar eller mellan domare i lagtillämpningsfrågor eller om en avdelning eller en domare i en sektion avviker från ett tidigare antaget rättsligt ställningstagande.

mål C-727/21, kan sammankallas enbart på grund av att registreringsdomaren inte delade den dömande sammansättningens rättsliga uppfattning. För det andra kommer varken kallelsen till ett sektionssammanträde eller dess antagande av ett "rättsligt ställningstagande", som är bindande för bland annat den dömande sammansättning som ska döma i målet, till parternas kännedom vid någon tidpunkt. Dessa parter förefaller således inte ha möjlighet att utöva sina processuella rättigheter vid ett sådant sektionssammanträde.

Mot bakgrund av dessa omständigheter finner domstolen att den aktuella nationella lagstiftningen inte är förenlig med de krav som följer av rätten till ett effektivt domstolsskydd och rätten till en rättvis rättegång.

Domstolen preciserar vidare att en processuell mekanism som gör det möjligt för en domare vid en nationell domstol som inte ingår i den behöriga dömande sammansättningen att hänskjuta ett mål till en avdelning i utökad sammansättning vid denna domstol, i syfte att undvika eller avhjälpa skillnader i rättspraxis och därigenom säkerställa den rättssäkerhet som är en del av rättsstatsprincipen, inte strider mot de krav som följer av artikel 19.1 andra stycket FEU, under förutsättning att överläggning ännu inte har ägt rum i den ursprungligen utsedda dömande sammansättningen, att de omständigheter under vilka ett sådant hänskjutande kan ske anges tydligt i den tillämpliga lagstiftningen och att hänskjutandet inte berövar de berörda personerna möjligheten att delta i förfarandet vid denna avdelning i utökad sammansättning. Dessutom kan den dömande sammansättning som ursprungligen utsetts alltid besluta om ett sådant hänskjutande.

Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen) protectus (C-185/23, [EU:C:2024:657](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Beslut 2013/488/EU – Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter – Säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe – Återkallande av sådant godkännande – De säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som ligger till grund för återkallandebeslutet har inte lämnats ut – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Motiveringsskyldighet – Tillgång till handlingar – Den kontradiktoriska principen – Artikel 51 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Tillämpning av unionsrätten"

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen, Republiken Slovakien) har begärt förhandsavgörande inom ramen för ett mål om återkallande av säkerhetsgodkännande för verksamhetsställe, grundat på säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. EU-domstolen (stora avdelningen) preciserar vilken avvägning som ska göras mellan rätten till ett effektivt rättsmedel och de intressen som motiverar att vissa säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte lämnas ut.

I september 2018 utfärdade Nationella säkerhetsmyndigheten (Republiken Slovakien) ett intyg om industrisäkerhet för Protectus s. r. o., genom vilket bolaget enligt den medlemsstatens lagstiftning fick tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt nationell rätt. I november 2018 utfärdade Nationella säkerhetsmyndigheten dessutom ett certifikat om industrisäkerhet för säkerhetsskyddsklassificeringsnivån "SECRET UE/EU SECRET". Genom detta certifikat fick bolaget tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.

Senare fick Nationella säkerhetsmyndigheten del av icke-säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som bland annat visade att Protectus eller bolagets ledning hade varit föremål för en brottsutredning, att bolaget hade ingått avtal med bolag som var föremål för en sådan utredning och att det fanns misstankar om att Protectus och ett annat bolag, som hade gemensam ledning med Protectus, hade lämnat in anbud i samma anbuds förfaranden. Nationella säkerhetsmyndigheten tog även del av annan information som betecknades som "säkerhetsskyddsklassificerad skriftlig bevisning".

Nationella säkerhetsmyndigheten beredde Protectus tillfälle att yttra sig över de icke-säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som stod till dess förfogande. Genom beslut som antogs

i augusti 2020, delvis grundat på säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, upphävde myndigheten Protectus intyg om industrisäkerhet på grund av att Protectus utgjorde en säkerhetsrisk och som en följd därav även bolagets certifikat om industrisäkerhet.

Genom beslut av utskottet i Republiken Slovakien Nationella råd för omprövning av Nationella säkerhetsmyndighetens beslut, vilket antogs i november 2020, ogillades Protectus överklagande av Nationella säkerhetsmyndighetens beslut. I september 2022 översände Nationella säkerhetsmyndigheten samtliga handlingar i ärendet, inklusive sekretessbelagda skriftliga bevis, till den hänskjutande domstolen, vid vilken talan väckts mot utskottets beslut.

I oktober 2022 beslutade rättens ordförande att Protectus inte skulle beredas tillgång till de delar av målets utredning som var säkerhetsskyddsklassificerade. Protectus advokat begärde att den hänskjutande domstolen skulle bevilja tillgång till den säkerhetsskyddsklassificerade skriftliga bevisningen. Rättens ordförande avlog denna begäran, och uppmanade samtidigt Nationella säkerhetsmyndigheten att överväga om det eventuellt var möjligt att lämna ut denna bevisning till Protectus advokat. I november 2022 gick Nationella säkerhetsmyndigheten med på att två säkerhetsskyddsklassificerade skriftliga bevis kunde lämnas ut, men myndigheten kunde inte ge sitt samtycke till att övrig säkerhetsskyddsklassificerad skriftlig bevisning lämnades ut. Som skäl för detta angav Nationella säkerhetsmyndigheten att informationskällorna skulle röjas om de aktuella handlingarna lämnades ut.

I januari 2023 begärde Protectus advokat på nytt, med stöd av bland annat artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), att få ta del av all skriftlig bevisning.

Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att fråga EU-domstolen huruvida stadgan är tillämplig i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende bland annat påpekat att beslut 2013/488 om skydd för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter⁴ medför vissa konkreta skyldigheter för medlemsstaterna i fråga om godkännanden för fysiska eller juridiska personer som har rättskapacitet att ingå avtal, vilket skulle kunna innebära att den aktuella lagstiftningen utgör en tillämpning av detta beslut. Vidare har den hänskjutande domstolen, för det fall stadgan skulle vara tillämplig på tvisten, begärt att EU-domstolen ska precisera i vilken mån slovakiska bestämmelser och praxis avseende tillgång till sekretessbelagda uppgifter i förfaranden som syftar till att bestrida upphävande av intyg eller certifikat om industrisäkerhet är förenliga med rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan.

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller stadgans tillämpningsområde och frågan huruvida stadgan är tillämplig på beslut att återkalla ett intyg om industrisäkerhet som gör det möjligt att få tillgång till av en medlemsstat säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, påpekar EU-domstolen följande. På sitt nuvarande utvecklingsstadium finns det i unionsrätten inte någon rättsakt innehållande allmänna bestämmelser som reglerar medlemsstaternas beslut att bevilja tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter enligt nationella bestämmelser. Vad i synnerhet gäller beslut 2013/488 – som den hänskjutande domstolen har hänvisat till avseende säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter – innehåller detta inte några bestämmelser om tillgång till uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt nationella bestämmelser. Således framgår det inte att de nationella bestämmelser som reglerar återkallandet av det i det nationella målet aktuella intyget om industrisäkerhet har till syfte eller verkan att följa upp en unionsbestämmelse. Det framgår således inte att ett beslut att återkalla ett sådant säkerhetsintyg som det som är aktuellt i det nationella målet skulle innebära en tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i stadgan.

⁴ Rådets beslut 2013/488/EU av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (EUT L 274, 2013, s. 1).

Vad därefter gäller frågan huruvida stadgan är tillämplig på ett beslut att återkalla ett certifikat om industrisäkerhet som ger tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter, kan det konstateras att unionsinstitutionerna har antagit särskilda rättsakter som ska reglera skyddet för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter inom ramen för institutionernas verksamhet. Mot bakgrund av de bestämmelser som sålunda fastställts i beslut 2013/488 och som ålägger medlemsstaterna skyldigheter,⁵ ska de åtgärder som medlemsstaterna vidtar i syfte att säkerställa industrisäkerhet - genom reglering av tillgången till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter knutna till kontrakt som rådet har ingått genom att utfärda och kontrollera nationella säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe - anses utgöra en tillämpning av unionsrätten. En nationell myndighets återkallande av ett säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe i den mening som avses i detta beslut innebär bland annat en sådan tillämpning. Ett sådant återkallandebeslut innebär nämligen ett ifrågasättande av ett tillstånd vars utfärdande och, åtminstone delvis, verkningarna föreskrivs i beslut 2013/488.⁶

EU-domstolen slår följaktligen fast att en nationell domstols prövning av lagenligheten av ett beslut att återkalla ett intyg om industrisäkerhet som ger tillgång till av en medlemsstat säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte utgör en tillämpning av unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. En nationell domstols prövning av lagenligheten av ett beslut att, till följd av att intyget om industrisäkerhet återkallats, återkalla ett certifikat om industrisäkerhet som ger tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter i enlighet med artikel 11 i beslut 2013/488 och bilaga V till detta beslut, avser en åtgärd som utgör tillämpning av unionsrätten.

Vad för det andra gäller frågan huruvida en sådan lagstiftning och praxis som den som är aktuell i det nationella målet är förenlig med artikel 47 i stadgan, prövar EU-domstolen först huruvida den aktuella situationen omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse. Det framgår av bilaga V till beslut 2013/488 att en ekonomisk aktörs tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter för ingående eller genomförande av ett av rådet säkerhetsskyddsklassificerat avtal förutsätter innehav av ett säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe. EU-domstolen redogör även för det regelverk som enligt detta beslut är tillämpligt på avtalsparternas deltagande i säkerhetsskyddsklassificerade kontrakt som kräver tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter inom deras anläggningar, under genomförandet av dessa avtal eller under den fas som föregår ingåendet av avtalet, vilket förutsätter innehav av ett säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe. Ett återkallande av ett sådant säkerhetsgodkännande får således till följd att den berörda ekonomiska aktören förlorar sitt tillstånd att få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter för ingående och genomförande av ett sekretessbelagt kontrakt. Ett sådant återkallande innebär således bland annat att sökanden fräntas möjligheten att, före återkallandet, delta i den fas som föregår ingåendet av avtalet och som avser ett av rådet säkerhetsskyddsklassificerat kontrakt och av denna institution tilldelas ett sådant kontrakt om dess anbud väljs ut. En sådan ekonomisk aktör måste följaktligen, i enlighet med artikel 47 i stadgan, ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att bestrida återkallandet av säkerhetsgodkännandet för verksamhetsställe.

Vad därefter gäller de minimigarantier som en sådan talan ska uppfylla, påpekar EU-domstolen att i en situation där återkallelsen av ett säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe uteslutande grundar sig på att ett annat säkerhetsgodkännande har återkallats, kan domstolsprövningen av återkallandet endast vara effektiv i den mån den tidigare innehavaren kan få tillgång till de skäl som ligger till grund för återkallandet av detta andra godkännande. Även om tvingande hänsyn till bland annat skyddet av statens säkerhet eller internationella förbindelser kan utgöra hinder för att lämna ut de uppgifter som ligger till grund för återkallandet till en tidigare innehavare av säkerhetsgodkännandet av verksamhetsställe, ankommer det emellertid på behörig nationell domstol att inom ramen för sin

⁵ EU-domstolen har särskilt hänvisat till artiklarna 1.2, 11.2, 11.5, 11.7, 15.3 c, 16.3 a och i samt bilaga V till beslut 2013/488.

⁶ Närmare bestämt har EU-domstolen påpekat att utfärdandet av ett sådant godkännande föreskrivs i artikel 11.5 i nämnda beslut, jämförd med punkt 8 i beslutets bilaga V. Dess verkningar definieras delvis bland annat i artikel 11.5 samt i punkt 11 i beslutets bilaga V.

domstolskontroll använda sig av metoder som gör det möjligt att förena dessa tvingande hänsyn med behovet av att säkerställa att den enskildes processuella rättigheter iakttas, såsom rätten att yttra sig och principen om ett kontradiktoriskt förfarande.

I detta syfte är medlemsstaterna skyldiga att föreskriva en effektiv domstolskontroll av såväl förekomsten av och grunderna för de skäl som den behöriga nationella myndigheten har åberopat med avseende på statens säkerhet för att vägra lämna ut alla eller delar av de uppgifter som ligger till grund för återkallandet av säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe, i den mening som avses i beslut 2013/488, som av lagenligheten av återkallandet. Den behöriga domstolen ska i detta sammanhang kunna ta del av samtliga dessa uppgifter.

När det gäller de krav som ska uppfyllas vid domstolsprövningen av förekomsten och riktigheten av de skäl som den behöriga nationella myndigheten har åberopat med avseende på den berörda medlemsstatens säkerhet, är det viktigt att en domstol gör en oberoende prövning av samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som den behöriga nationella myndigheten har åberopat, för att bedöma huruvida tvingande hänsyn faktiskt utgör hinder för att samtliga eller en del av de skäl som ligger till grund för återkallandet i fråga och den bevisning som hänför sig till detta lämnas ut. Om den hänskjutande domstolen finner att statens säkerhet inte utgör hinder för att, åtminstone delvis, lämna ut sådana skäl eller sådan bevisning, ska den ge den behöriga nationella myndigheten möjlighet att underrätta den berörda personen om de skäl och bevis som saknas. Om myndigheten inte tillåter att dessa lämnas ut ska domstolen pröva lagenligheten av det beslutet och därvid endast grunda sin bedömning på de skäl och bevis som den har tillgång till. Om det däremot visar sig att tvingande hänsyn faktiskt utgör hinder för att underrätta den berörde om sådana skäl eller sådan bevisning, ska domstolsprövningen av huruvida återkallelsen är lagenlig göras inom ramen för ett förfarande där det görs en avvägning mellan de krav som följer av dessa tvingande hänsyn och rätten till ett effektivt domstolsskydd, i synnerhet rätten till ett kontradiktoriskt förfarande. Den berörda personen ska under alla omständigheter underrättas om huvudinnehållet i de skäl som ligger till grund för återkallelsen.

EU-domstolen slår följaktligen fast att artikel 47 i stadgan inte utgör hinder för nationell lagstiftning och praxis som innebär att ett beslut att återkalla ett säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe, i den mening som avses i beslut 2013/488, inte anger vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som ligger till grund för återkallandebeslutet – på grund av tvingande hänsyn till exempelvis skyddet av statens säkerhet eller internationella förbindelser – samtidigt som det däri föreskrivs att den domstol som är behörig att pröva lagenligheten av återkallandebeslutet ska ha tillgång till dessa uppgifter och att advokaten för den tidigare innehavaren av detta säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe kan få tillgång till dessa uppgifter först efter det att berörda nationella myndigheter lämnat sitt samtycke därtill och under förutsättning att sekretessen garanteras. Denna domstol ska dock se till att underlåtenheten att lämna ut uppgifter begränsas till vad som är strikt nödvändigt och att den tidigare innehavaren av nämnda säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe under alla omständigheter får ta del av huvudinnehållet i skälen till återkallandebeslutet på ett sätt som tar vederbörlig hänsyn till nödvändig sekretess för bevisningen.

Artikel 47 i stadgan – för det fall denna artikel utgör hinder för sådan nationell lagstiftning och praxis – kräver inte att den behöriga nationella domstolen själv lämnar ut vissa säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till den tidigare innehavaren av säkerhetsgodkännandet av verksamhetsställe, i förekommande fall via dennes advokat, när det inte framstår som motiverat att inte lämna ut dessa uppgifter till den tidigare innehavaren av säkerhetsgodkännandet eller till dennes advokat. Det ankommer på den behöriga nationella myndigheten att i förekommande fall göra detta. Om denna myndighet inte tillåter att uppgifterna lämnas ut, ska denna domstol pröva lagenligheten av beslutet att återkalla säkerhetsgodkännandet av verksamhetsställe enbart utifrån de skäl och den bevisning som har lämnats ut.

2. Principen *ne bis in idem*

Dom av den 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, [EU:C:2024:70](#))

*”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Principen *ne bis in idem* – Förundersökning på grund av misstanke om brott inleds utan att det finns någon känd gärningsman (så kallat in rem-ärende) – Åklagare fattar beslut om att lägga ned förundersökningen – Fråga huruvida det är tillåtet att angående samma gärning senare inleda en förundersökning på grund av misstanke om brott om det finns en känd gärningsman (så kallat in personam-ärende) – Villkor som ska vara uppfyllda för att det ska kunna anses att en persons ansvar har prövats genom en lagakraftvunnen brottmålsdom eller motsvarande – Krav på att en ingående utredning har gjorts – Ett eventuellt vittne har inte hörts – Den berörda personen har inte hörts som ’misstänkt’”*

I ett mål rörande en begäran om förhandsavgörande från Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova, Rumänien) klagör EU-domstolen de två beståndsdelarna ”bis” och ”idem” i principen *ne bis in idem*, som kommer till uttryck i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).⁷ I det aktuella nationella målet hade en förundersökning om misstänkt brott inletts mot en person. Denna förundersökning lades ned genom beslut av åklagarmyndighet, dock utan att det klart framgick att det gjorts en prövning av frågan om den berörda personens straffrättsliga ansvar för den brottsliga gärning som förundersökningen avsåg. Därefter hade en andra förundersökning inletts mot samma person, men ärendet avslutades med hänvisning till det nämnda åklagarbeslutet om nedläggning av den första förundersökningen.

Den 30 april 2015 ägde ett möte rum vid det kooperativa bolaget BX. Vid detta möte ska styrelseordföranden i bolaget, NR, ha krävt att vissa av bolagets anställda skulle betala en summa pengar motsvarande ett belopp som NR var betalningsskyldig för, under hot om att hon annars skulle säga upp deras anställningsavtal. De berörda anställda vägrade att gå med på NR:s krav, varpå hon upprättade och undertecknade beslut om att deras anställningar skulle sägas upp.

De berörda anställda gjorde då två brottsanmälningar mot NR. Den ena anmälan kom att registreras under ärendenummer 673/P/2016 vid Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (åklagarmyndigheten vid domstolen i Slatina, Rumänien). Den andra anmälan kom att registreras under ärendenummer 47/P/2016 vid Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (åklagarmyndigheten vid domstolen i Olt, Rumänien).

I ärende 673/P/2016 inledde den ansvariga åklagaren en förundersökning angående misstänkt utpressning. Det var fråga om ett ärende utan känd gärningsman (så kallat in rem-ärende). På grundval av den utredande polismyndighetens rapport beslutade åklagaren därefter att lägga ned förundersökningen i ärendet (nedan kallat det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen). Brottsanmälarna i det nationella målet begärde inte prövning av detta beslut inom den föreskrivna fristen. Sedan chefsåklagaren beslutat att förundersökningen skulle återupptas, underställdes detta beslut prövning av behörig förundersökningsdomare, som fann att nämnda beslut saknade stöd i lag.

I ärende 47/P/2016 inledde åklagarmyndigheten en förundersökning mot NR angående tagande av muta. Det var således fråga om ett så kallat in personam-ärende. Sedan åtal väckts vid Tribunalul Olt (domstolen i Olt, Rumänien) fann denna domstol i brottmålsdomen att NR skulle dömas till ett villkorligt fängelsestraff. NR överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova), som genom brottmålsdom nr 1207/2020 av den

⁷ Denna artikel har följande lydelse: ”Ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.”

20 oktober 2020 biföll överklagandet på den grunden att principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan hade åsidosatts.

Înalta Curte de Casație și Justiție (High Court of Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (åklagarmyndigheten vid Appellationsdomstolen i Craiova) överklagade appellationsdomstolens dom till Înalta Curte de Casație Custi și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien), som biföll överklagandet och upphävde brottmålsdom nr 1207/2020 samt återförvisade målet till den hänskjutande domstolen för förnyad prövning. I domskälen anförde Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) bland annat följande. Appellationsdomstolen gjorde en felaktig bedömning då den fann att principen *ne bis in idem* var tillämplig, eftersom det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen fattades utan att det hade gjorts någon prövning i sak av ärende 673/P/2016 och innehöll inte någon tillräcklig motivering. Högsta domstolen upphävde därför brottmålsdomen nr 1207/2020 och återförvisade målet till den hänskjutande domstolen för ny prövning.

Den hänskjutande domstolen beslutade i samband med den förnyade prövning som den hade att göra att vända sig till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan är tillämplig under omständigheter som de i det nationella målet aktuella.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar om att två villkor måste vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas. Det ena villkoret är att det finns en tidigare lagakraftvunnen dom eller motsvarande (bis-villkoret). Det andra villkoret är att samma gärning legat till grund för den tidigare domen eller motsvarande och för senare lagföring eller dom eller motsvarande (idem-villkoret).

Vad beträffar bis-villkoret gäller, för det första, att det krävs att det enligt nationell rätt föreligger ett slutligt åtalshinder för att det ska kunna anses att en persons ansvar för den gärning som han eller hon anklagas för har prövats "genom en lagakraftvunnen brottmålsdom", i den mening som avses i artikel 50 i stadgan. Brottanmälarna begärde inte prövning av det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen inom den föreskrivna fristen. Vidare fann förundersökningsdomaren vid domstolen i Slatina, efter prövning av beslutet från chefsåklagaren vid åklagarmyndigheten vid domstolen i Slatina om att återuppta förundersökningen mot NR, att nämnda beslut saknade stöd i lag. Det förefaller således som att det föreligger ett slutligt åtalshinder och att det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen har vunnit laga kraft, med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra.

För det andra gäller att en förutsättning för att det ska kunna anses att en persons ansvar för den gärning som han eller hon anklagats för har prövats genom en "lagakraftvunnen brottmålsdom" eller motsvarande, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, är att det är fråga om en dom eller motsvarande som inte har meddelats av rent processuella skäl, utan på grundval av en prövning i sak av det aktuella målet eller ärendet. Vad gäller det aktuella fallet finner EU-domstolen att kravet på sakprövning beträffande ärende 673/P/2016 endast kan anses vara uppfyllt genom det aktuella beslutet att lägga ned förundersökningen under förutsättning att det innehöll en bedömning av de materiella delarna av det misstänkta brottet, däribland en prövning av frågan om NR:s straffrättsliga ansvar som förmodad gärningsman till brottet. Den omständigheten att de vittnen som närvarade vid det kooperativa bolaget BX möte den 30 april 2015 inte hörts skulle enligt EU-domstolen dock kunna tyda på att det inte gjorts någon sådan prövning, med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra.

När det gäller idem-villkoret framgår det av själva ordalydelsen i artikel 50 i stadgan att artikeln innebär ett förbud mot att samma person lagförs eller straffas mer än en gång för samma brott. EU-domstolen preciserar i detta avseende att en persons ansvar kan anses ha prövats genom en "lagakraftvunnen brottmålsdom" eller motsvarande endast om följande förutsättningar är uppfyllda. Det ska av det beslut som fattats klart framgå att det under den brottsutredning som föregått beslutet - oavsett om det är fråga om ett in rem-ärende eller in personam-ärende - har gjorts en

prövning av frågan om den berörda personens straffrättsliga ansvar för den brottsliga gärning som utredningen avsett. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda i det nationella målet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, är principen *ne bis in idem* inte tillämplig och den berörda personen kan därmed inte anses ha blivit frikänd genom en lagakraftvunnen dom eller motsvarande, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan.

II. Allmänna principer i unionsrätten: Principerna om likvärdighet och effektivitet⁸

Dom av den 9 april 2024 (stora avdelningen), Profi Credit Polska (Återupptagande av ett genom lagakraftvunnet domstolsavgörande avgjort mål) (C-582/21, [EU:C:2024:282](#))

“Begäran om förhandsavgörande – Unionsrättsliga principer – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Processuell autonomi – Principerna om likvärdighet och effektivitet – Principen om unionsrättskonform tolkning av nationell rätt – Nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs ett extraordinärt rättsmedel som gör det möjligt att återuppta ett tvistemål som avgjorts genom en lagakraftvunnen dom – Grunder för återupptagande – Senare avgörande från en författningsdomstol i vilket det slås fast att en bestämmelse i nationell rätt som legat till grund för denna dom står i strid med konstitutionen – Den berörda parten har på ett rättsstridigt sätt berövats sin talerätt – Extensiv tillämpning av det aktuella extraordinära rättsmedlet – Påstående om åsidosättande av unionsrätten grundat på en senare dom från EU-domstolen som meddelats i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF och som avser tolkningen av unionsrätten – Direktiv 93/13/EEG – Oskäligen villkor i konsumentavtal – Tredskodom – Den nationella domstolen har underlåtit att ex officio pröva huruvida avtalsvillkoren eventuellt är oskäligen”

Sąd Okręgowy Warszawa-Praga⁹ (Regionala domstolen i Warszawa-Praga, Polen) har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen. EU-domstolen (stora avdelningen) tolkar artikel 4.3 FEU¹⁰, likvärdighetsprincipen och principen om unionsrättskonform tolkning av nationell rätt, i samband med det skydd konsumenterna ska tillhandahållas mot oskäligen avtalsvillkor, i en situation där en nationell domstol, genom sedermera lagakraftvunnen tredskodom, har bifallit en talan väckt av en näringsidkare på grundval av ett konsumentavtal, utan att ex officio pröva huruvida avtalet eventuellt innehåller oskäligen villkor, i strid med sina skyldigheter enligt direktiv 93/13¹¹.

I det nationella målet hade FY ingått ett konsumentkreditavtal med kreditföretaget Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Białej (nedan kallat Profi Credit Polska). Återbetalningen av lånet säkerställdes genom utfärdandet av en egen växel in blanco, som undertecknades av FY, vilken senare kompletterades av Profi Credit Polska.

Profi Credit Polska väckte därefter talan vid behörig domstol i första instans och yrkade betalning av det utestående lånebeloppet jämte ränta. Stämningsansökan åtföljdes endast av nämnda växel och meddelandet om uppsägning av det aktuella kreditavtalet. Kreditavtalet företeddes inte.

⁸ Följande domar bör också noteras under denna rubrik: dom av den 19 december 2024 (stora avdelningen), **Kaduna** (C-244/24 och C-290/24, [EU:C:2024:1038](#)), som anges under rubrik IX.1 "Asylpolitik"; dom av den 29 februari 2024, **Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Överföring av efterlevandeförmåner)** (C-549/22, [EU:C:2024:184](#)), som anges under rubrik XIX.2 "Innehåll och räckvidd"; dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **Litauen m.fl./parlamentet och rådet (Mobilitetspaketet)** (C-541/20–C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), som anges under rubrik XII "Transporter".

⁹ Nedan kallad den hänskjutande domstolen.

¹⁰ I denna bestämmelse stadfästas principen om lojalt samarbete, enligt vilken de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionens rättsordning (effektivitetsprincipen).

¹¹ Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäligen villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169). I artikel 6.1 i direktivet föreskrivs bland annat att medlemsstaterna ska föreskriva att oskäligen villkor som används i avtal som en näringsidkare sluter med en konsument inte är, på sätt som närmare stadgas i deras nationella rätt, bindande för konsumenten. Enligt artikel 7.1 ska medlemsstaterna införa lämpliga och effektiva medel "för att hindra fortsatt användning av oskäligen villkor i avtal som näringsidkare sluter med konsumenter".

Domstolen i första instans meddelade tredsokod och förpliktade FY att till Profi Credit Polska betala det belopp som angavs på växeln, jämte lagstadgad dröjsmålsränta, enbart på grundval av växeln och uppgifterna i stämningsansökan.

FY ansökte inte om återvinning av tredsokoden, vilken vann laga kraft vid utgången av den föreskrivna återvinningsfristen.

FY ansåg att domstolen i första instans inte hade beaktat direktiv 93/13, såsom det tolkats av EU-domstolen,¹² när den biföll Profi Credit Polskas talan på grundval av den växel som FY hade utfärdat, utan att ha prövat huruvida villkoren i kreditavtalet eventuellt var oskäligen, bland annat vad gäller kreditkostnaden exklusive ränta. FY ansökte därför att målet skulle återupptas.

FY:s ansökan avvisades, varefter FY talan överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen.

Eftersom domstolen i första instans varken tog del av kreditavtalet eller prövade huruvida de villkor som det innehöll eventuellt var oskäligen, anser den hänskjutande domstolen att tredsokoden troligen strider mot direktiv 93/13, såsom det tolkats av EU-domstolen. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida unionsrätten innebär att den är skyldig att bifalla FY:s ansökan om återupptagande av målet, trots att FY inte ansökte om återvinning av tredsokoden.

Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida den enligt unionsrätten är skyldig att göra en extensiv tolkning av nationella processuella bestämmelser om ett extraordinärt rättsmedel som gör det möjligt för en enskild att ansöka om återupptagande av ett genom lagakraftvunnen dom avgjort mål. Enligt nationell rätt kan en sådan ansökan bifallas bland annat när den nationella bestämmelse som åberopades i målet, efter det att målet avgjordes, i ett senare avgörande från den nationella författningsdomstolen har förklarats stå i strid med konstitutionen eller annan överordnad författning, eller den berörda parten "på ett rättsstridigt sätt berövats sin talerätt".¹³

Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida skyldigheten till lojalt samarbete och likvärdighetsprincipen kräver att det med hjälp av det första av dessa extraordinära rättsmedel ska vara möjligt att ansöka om återupptagande av ett mål som avgjorts genom lagakraftvunnen dom när det av en dom från EU-domstolen¹⁴ i ett mål om förhandsavgörande där unionsrätten tolkas, som meddelats efter lagakraftvinnandet av en sådan dom, framgår att den bestämmelse i nationell rätt som den lagakraftvunna domen grundar sig på står i strid med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida principen om unionsrättskonform tolkning innebär en skyldighet för den hänskjutande domstolen att tolka en nationell bestämmelse som ger en part möjlighet att ansöka om återupptagande av ett genom lagakraftvunnen dom avgjort mål om parten på ett rättsstridigt sätt har berövats sin talerätt, så att en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Domstolens bedömning

Den första frågan

Efter att ha påpekat att iakttagandet av rätten till ett effektivt domstolsskydd inte innebär någon skyldighet för medlemsstaterna att föreskriva extraordinära rättsmedel som gör det möjligt att på grundval av en dom i mål om förhandsavgörande där unionsrätten tolkas återuppta ett mål som avgjorts genom lagakraftvunnen dom, understryker domstolen att principen om rättskraft har stor

¹² Dom av den 13 september 2018, Profi Credit Polska (C-176/17, [EU:C:2018:711](#)).

¹³ Såsom föreskrivs i artikel 401¹ respektive artikel 401 led 2 i den polska civilprocesslagen.

¹⁴ Nedan kallad dom i mål om förhandsavgörande där unionsrätten tolkas.

betydelse i såväl unionsrätten som de nationella rättsordningarna. I avsaknad av unionsbestämmelser på området bestäms formerna för att genomföra denna princip av medlemsstaternas nationella rättsordningar enligt principen om medlemsstaternas processuella autonomi. Principerna om likvärdighet och effektivitet ska dock iakttas

Om det i de tillämpliga nationella processuella bestämmelserna föreskrivs en möjlighet för den nationella domstolen att under vissa förutsättningar ompröva ett lagakraftvunnet avgörande för att situationen ska bli förenlig med den nationella rätten, så ska denna möjlighet ges företräde i enlighet med likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, om förutsättningarna är uppfyllda, i syfte att göra den aktuella situationen förenlig med unionsrätten. Det ankommer i synnerhet på den nationella domstolen att, mot bakgrund av de processuella regler som gäller för talan i nationell rätt, kontrollera att likvärdighetsprincipen har iakttagits, med beaktande av ändamålet med och grunden för en sådan talan samt dess väsentliga beståndsdelar.

I förevarande fall innebär denna kontroll en prövning av huruvida enskilda, när de enligt nationell rätt har rätt att ansöka om återupptagande av ett genom lagakraftvunnen dom avgjort mål på den grunden att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen)¹⁵ i ett senare avgörande har slagit fast att en bestämmelse i nationell rätt står i strid med konstitutionen eller annan överordnad författning, tillerkänns en likvärdig rätt i fall där det följer av en dom från EU-domstolen i ett mål om förhandsavgörande där unionsrätten tolkas, som meddelats efter lagakraftvinnandet av den aktuella nationella domen, att den domen grundar sig på en bestämmelse i nationell rätt som står i strid med unionsrätten.

En sådan prövning gör det möjligt att avgöra huruvida det kan fastställas att dessa båda typer av beslut är likvärdiga.

I detta avseende påpekar domstolen bland annat att författningsdomstolens avgöranden innehåller ett konstaterande av att den aktuella nationella bestämmelsen är oförenlig med unionsrätten, vilket inte kräver ett senare domstolsavgörande. Konsekvensen av detta blir att nämnda bestämmelse förlorar sin bindande verkan och upphör att vara en del av den nationella rättsordningen. Detta medför i sin tur att den lagakraftvunna dom som meddelats med stöd av nämnda bestämmelse förlorar sin rättsliga grund.

Domar i mål om förhandsavgörande där unionsrätten tolkas skiljer sig från avgöranden från Författningsdomstolen i det att EU-domstolen i sådana domar inte direkt uttalar sig om huruvida en bestämmelse i nationell rätt står i strid med unionsrätten. Även om EU-domstolens uppgift är att tillhandahålla en bindande tolkning av unionsrätten, så är det de nationella domstolarna som ansvarar för konsekvenserna av denna tolkning för det konkreta fallet. På grund av den tydliga funktionsfördelningen mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, vilken kännetecknar förfarandet för förhandsavgörande, är den nationella domstolen ensam behörig att tolka och tillämpa nationell rätt, såsom att i det mål som är anhängigt vid den tillämpa den tolkning av unionsrätten som EU-domstolen har tillhandahållit som svar på dess begäran om förhandsavgörande.

När ett extraordinärt rättsmedel som föreskrivs i en nationell processuell bestämmelse gör det möjligt för en enskild att ansöka om återupptagande av ett mål som avgjorts genom lagakraftvunnen dom på den grunden att den berörda medlemsstatens författningsdomstol i ett senare avgörande har slagit fast att en bestämmelse i nationell rätt, på grundval av vilken denna dom har meddelats, är oförenlig med denna medlemsstats konstitution, innebär artikel 4.3 FEU och likvärdighetsprincipen

¹⁵ Denna domstol betecknas nedan som Författningsdomstolen. De avgöranden genom vilka Författningsdomstolen fastställer att en bestämmelse i nationell rätt, eller en viss tolkning av en sådan bestämmelse, står i strid med den polska konstitutionen eller annan överordnad författning kallas nedan "Författningsdomstolens avgöranden".

inte något krav på att detta rättsmedel även ska vara tillgängligt på grund av att en dom i mål om förhandsavgörande där unionsrätten tolkas har åberopats.¹⁶

Den andra frågan

EU-domstolen erinrar inledningsvis om att eftersom det endast är de nationella domstolarna som är behöriga att tolka nationell rätt, ankommer det på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida den aktuella nationella bestämmelsen – som ger en part möjlighet att ansöka om återupptagande av ett genom lagakraftvunnen dom avgjort mål om parten på ett rättsstridigt sätt har berövats sin talerätt – kan tolkas extensivt på så sätt att en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet omfattas av detta skäl för återupptagande av förfarandet, med beaktande av de allmänna rättsprinciperna och omöjligheten att göra en tolkning *contra legem*.

EU-domstolen ger emellertid den hänskjutande domstolen vissa anvisningar mot bakgrund av uppgifterna i beslutet om hänskjutande.

Domstolen påpekar i synnerhet att förfarandet vid domstolen i första instans ska prövas i sin helhet, inte bara med beaktande av den omständigheten att tredskodomen har meddelats utan prövning *ex officio* av huruvida villkoren i det kreditavtal som ingåtts med FY är oskäligen, utan även med beaktande av de processuella regler som gäller för att kunna ansöka om återvinning av en tredskodom.

Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de villkor som är aktuella i det nationella målet kan medföra att "en part på ett rättsstridigt sätt berövas sin talerätt", i den mening som avses i den aktuella nationella bestämmelsen, eftersom de inte gör det möjligt att säkerställa att konsumenternas rättigheter enligt direktiv 93/13 iakttas.

Domstolen anger dessutom att det torde finnas andra sätt att garantera konsumenten det skydd som eftersträvas med direktiv 93/13 än att, med tillämpning av principen om unionsrättskonform tolkning av nationell rätt, slå fast att konsumenten har rätt att ansöka om återupptagande av ett genom lagakraftvunnen dom avgjort mål.

Medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten är effektiva innebär ett krav på ett effektivt domstolsskydd. Detta skydd gäller i synnerhet de processuella regler som gäller för talan som grundar sig på sådana rättigheter. Även om de processuella regler som gäller för att kunna ansöka om återvinning av en tredskodom utgör hinder för att säkerställa att konsumenternas rättigheter enligt direktiv 93/13 iakttas, ska detta förfarande därmed inte anses vara förenligt med konsumenternas rätt till ett effektivt rättsmedel.

Detta innebär i sin tur att om den hänskjutande domstolen finner att en sådan extensiv tolkning inte kan komma i fråga, så måste en konsument som FY ha tillgång till ett annat rättsmedel för att säkerställa det skydd som eftersträvas med direktiv 93/13.

I en sådan situation kräver effektivitetsprincipen att iakttagandet av de rättigheter som garanteras i direktiv 93/13 säkerställs inom ramen för ett förfarande för verkställighet av tredskodomen, eller till och med efter det att förfarandet har avslutats. För det fall verkställighetsförfarandet har avslutats måste konsumenten i ett separat efterföljande förfarande kunna åberopa att avtalsvillkoren är oskäligen för att på ett effektivt sätt och fullt ut kunna utöva sina rättigheter enligt detta direktiv i syfte att erhålla ersättning för den ekonomiska skada som orsakats av tillämpningen av dessa villkor.

¹⁶ Detta gäller dock under förutsättning att de konkreta konsekvenser som ett sådant avgörande från Författningsdomstolen har för den nationella bestämmelse, eller den tolkning av en sådan bestämmelse, som legat till grund för den lagakraftvunna domen följer direkt av detta avgörande.

III. Skydd av personuppgifter¹⁷

1. Telefonsamtal och elektroniska meddelanden

Dom av den 30 april 2024 (plenum), *La Quadrature du Net m.fl.*
(Personuppgifter och bekämpning av upphovsrättsintrång) (C-470/21,
[EU:C:2024:370](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation – Direktiv 2002/58/EG – Konfidentialitet vid elektronisk kommunikation – Skydd – Artiklarna 5 och 15.1 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 – Nationell lagstiftning som syftar till att, genom ingripande från en statlig myndighet, bekämpa upphovsrättsintrång på internet – Det så kallade graduated response-förfarandet – Upphovsrättsorganisationers insamling, i ett första skede, av ip-adresser som använts för handlande som utgör intrång i upphovsrätten eller i närstående rättigheter – Åtkomst, i ett andra skede, för myndigheten med ansvar för skyddet av upphovsrätten och närstående rättigheter till uppgifter om den fysiska identitet som är förbunden med dessa ip-adresser, vilka lagrats av leverantörerna av elektroniska kommunikationstjänster – Automatisk behandling – Krav på förhandskontroll av en domstol eller ett oberoende förvaltningsorgan – Materiella och processuella villkor – Garantier mot riskerna för missbruk samt mot olovlig åtkomst till och användning av uppgifterna”

Domstolen har vid flera tillfällen under senare år avgjort mål rörande lagring och åtkomst av personuppgifter inom området för elektronisk kommunikation och en rikhaltig rättspraxis har utvecklats på detta område.¹⁸ Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) framställde en begäran om förhandsavgörande. Domstolen (plenum) utvecklar i sin dom denna rättspraxis och lämnar förtydliganden i följande avseenden. För det första, under vilka förutsättningar som en generell lagring av ip-adresser, utförd av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster, inte kan anses som ett allvarligt ingrepp i rätten till skydd för privatlivet, rätten till skydd för personuppgifter samt yttrandefriheten, vilka garanteras i stadgan.¹⁹ För det andra, vilka möjligheter som en myndighet har att – i syfte att bekämpa upphovsrättsintrång som begås på internet – få åtkomst till vissa personuppgifter som lagras under sådana förutsättningar.

¹⁷ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), *Kočner/Europol* (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#)), som anges under rubrik X.3 ”Europols behandling av personuppgifter”.

¹⁸ Se, bland annat, dom av den 21 december 2016, *Tele2 Sverige och Watson m.fl.* (C-203/15 och C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), dom av den 2 oktober 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), dom av den 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net m.fl.* (C-511/18, C-512/18 och C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), dom av den 2 mars 2021, *Prokuratuur* (Villkor för tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation) (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)), dom av den 17 juni 2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)), och dom av den 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána m.fl.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

¹⁹ Artiklarna 7, 8 och 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

I förevarande fall hade fyra föreningar ansökt hos Premier ministre (Premiärministern, Frankrike) om att ett dekret avseende automatiserad behandling av personuppgifter skulle upphävas.²⁰ Denna ansökan hade lämnats utan åtgärd och föreningarna vände sig till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) och väckte talan om ogiltigförklaring av premiärministerns tysta avslagsbeslut. Enligt föreningarna strider dekretet och de bestämmelser som utgör dess rättsliga grund²¹ mot unionsrätten

Enligt fransk lagstiftning har Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Centrala myndigheten för spridning av verk och rättighetsskydd på internet, nedan kallad Hadopi) rätt att få åtkomst till viss data som leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster är skyldiga att lagra. Dessa uppgifter avser den fysiska identiteten hos en person som innehar en ip-adress som i ett tidigare skede blivit insamlad av upphovsrättsorganisationer. När innehavaren av den ip-adress som använts för intrångsgörande handlande väl har identifierats, följer Hadopi det så kallade graduated response-förfarandet. Hadopi har befogenhet att till den berörda personen skicka två rekommendationer, som liknar varningar, och, om det intrångsgörande handlandet fortsätter, en skrivelse i vilken personen i fråga underrättas om att dennes handlande kan bli föremål för lagföring. Hadopi har i ett sista steg rätt att vända sig till åklagarmyndigheten för att åtal ska väckas.²²

Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) frågade EU-domstolen hur direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska tolkas mot bakgrund av stadgan.²³

Domstolens bedömning

Vad gäller lagringen av uppgifter om fysisk identitet som är förbundna med ip-adresser, understryker domstolen att all generell och odifferentierad lagring av ip-adresser inte nödvändigtvis utgör ett allvarligt ingrepp i rätten till respekt för privatlivet, rätten till skydd för personuppgifter och yttrandefriheten, vilka garanteras i stadgan.

Skyldigheten att lagra sådana uppgifter kan vara motiverad av ändamålet att bekämpa brott i allmänhet när det är uteslutet att lagringen kan medföra allvarliga ingrepp i den berörda personens privatliv till följd av att det är möjligt att dra precisa slutsatser om vederbörande, bland annat genom att ip-adresserna knyts till en uppsättning av trafik- eller lokaliseringssuppgifter.

²⁰ Décret no 2010-236, du 5 mars 2010, relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé "Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet" (dekret nr 2010-236 av den 5 mars 2010 om automatiserad behandling av personuppgifter som är tillåten enligt artikel L. 331-29 i lagen om immateriella rättigheter) (JORF nr 56 av den 7 mars 2010, text nr 19), i dess lydelse enligt décret no 2017-924, du 6 mai 2017, relatif à la gestion des droits d'auteur et des droits voisins par un organisme de gestion de droits et modifiant le code de la propriété intellectuelle (dekret nr 2017-924 av den 6 maj 2017 om förvaltning av upphovsrätt och närstående rättigheter genom en upphovsrättsorganisation och om ändring av Code de la propriété intellectuelle (lagen om immateriella rättigheter) (JORF nr 109 av den 10 maj 2017, text nr 176)

²¹ Bland annat artikel L. 331-21 tredje till femte styckena i Code de la propriété intellectuelle (lagen om immateriella rättigheter).

²² Hadopi har från och med den 1 januari 2022 slagits samman med Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) (Tillsynsmyndigheten för radio och tv, Frankrike), en annan oberoende statlig myndighet, för att bilda Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) (Tillsynsmyndigheten för audiovisuell och digital kommunikation). Graduated response-förfarandet kvarstår emellertid i princip oförändrat.

²³ Artikel 15.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 11) (nedan kallat direktivet om integritet och elektronisk kommunikation), jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan.

En medlemsstat som avser att ålägga leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster en sådan skyldighet måste således försäkra sig om att formerna för uppgiftslagring utesluter att precisa slutsatser om de registrerades privatliv kan dras.

Lagringsformerna måste avse lagringens själva struktur, som i princip ska vara utformad så, att den garanterar att det råder helt vattentäta skott mellan de olika kategorierna av lagrade uppgifter. De nationella reglerna angående lagringsformer måste säkerställa att respektive kategori av uppgifter, inbegripet uppgifter om fysisk identitet och ip-adresser, lagras helt åtskilt från övriga kategorier av lagrade uppgifter och att åtskillnaden innebär vattentäta skott mellan uppgiftskategorierna genom ett säkert och tillförlitligt it-system. Såvitt dessa regler föreskriver en möjlighet att knyta samman de lagrade ip-adresserna med den berörda personens fysiska identitet, får de endast tillåta att sådan sammanknytning sker med användning av en effektiv teknisk process som inte undergräver de vattentäta skott som råder mellan kategorierna av uppgifter. Tillförlitligheten av denna uppdelning med vattentäta skott ska vara föremål för regelbunden kontroll av en utomstående myndighet. Förutsatt att det i tillämplig nationell lagstiftning föreskrivs sådana stränga krav kan inte det ingrepp som följer av en sådan lagring av ip-adresser kvalificeras som "allvarligt".

Domstolen drar därför slutsatsen att direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämfört med stadgan, inte utgör hinder för att en medlemsstat inför en generell och odifferentierad skyldighet att lagra ip-adresser under en tidsperiod som inte överstiger vad som är strängt nödvändigt för att uppnå målet att bekämpa brott i allmänhet, om det föreligger en lagreglering vilken garanterar att det inte genom någon kombination av uppgifter är möjligt att dra precisa slutsatser om den berörda personens privatliv.

Beträffande åtkomsten till uppgifter angående den fysiska identitet som är förbunden med en ip-adress, slår domstolen fast att direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämfört med stadgan, i princip inte utgör hinder för nationell lagstiftning som tillåter att en myndighet får åtkomst till sådana uppgifter, vilka lagras av leverantörerna av elektroniska kommunikationstjänster på ett sätt som är separat och med helt vattentäta skott, i det enda syftet att myndigheten ska kunna identifiera innehavarna av ip-adresserna, vilka misstänks ha begått intrång i upphovsrätten och närstående rättigheter på internet och kunna vidta åtgärder gentemot dem. I ett sådant fall ska den nationella lagstiftningen förbjuda de tjänstemän som har sådan åtkomst att, för det första, röja information om innehållet i de filer som ip-adressinnehavarna har öppnat i någon som helst form, med undantag för när ärendet överlämnas till åklagare, för det andra, kartlägga ip-adressinnehavarnas klickströmmar och, för det tredje, att använda ip-adresserna för andra ändamål än att vidta nämnda åtgärder.

I detta sammanhang erinrar domstolen bland annat om att yttrandefriheten och konfidentialiteten för personuppgifter visserligen utgör primära hänsyn, men att dessa grundläggande rättigheter inte är absoluta. Vid en avvägning mellan de rättigheter och intressen som är aktuella måste nämnda rättigheter nämligen ibland stå tillbaka för andra grundläggande rättigheter och tvingande krav av allmänintresse, såsom skyddet för allmän ordning och förebyggande av brott eller skydd för andra människors rättigheter och friheter. Detta är i synnerhet fallet när dessa primära hänsyn ges sådan vikt att de kan hindra effektiviteten av en brottsutredning, bland annat genom att göra det omöjligt eller orimligt svårt att identifiera gärningsmannen för ett brott och ådöma vederbörande straff eller påföljd.

I detta sammanhang hänvisar domstolen även till sin praxis enligt vilken, när det gäller bekämpning av brott som innebär intrång i upphovsrätten eller närstående rättigheter på internet, åtkomst till ip-adressen utgöra den enda utredningsmetod som gör det möjligt att identifiera den person som fått sig tilldelad denna adress vid den tidpunkt då brottet begicks, vilket talar för att lagring av ip-adresser och åtkomst till dessa adresser är strängt nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet och uppfyller således proportionalitetskravet. Att inte tillåta sådan åtkomst skulle dessutom innebära en verklig risk för systemisk straffrihet för brott som begås på internet eller vars utförande eller förberedelse underlättas av internets specifika kännetecken. Förekomsten av en sådan risk utgör en

relevant omständighet vid bedömningen av huruvida ingreppet i rätten till skydd för privatlivet, rätten till skydd av personuppgifter och yttrandefriheten står i proportion till målet att bekämpa brott.

Beträffande frågan huruvida myndighetens åtkomst till uppgifter om den fysiska identitet som är förbunden med en ip-adress ska vara underkastad en förhandskontroll av en domstol eller ett oberoende förvaltningsorgan, anser domstolen att en sådan kontroll krävs när, i ett fall där det i en nationell lagstiftning att en myndighet ges åtkomst till personuppgifter, denna åtkomst medför en risk för ett allvarligt ingrepp i den berörda personens grundläggande rättigheter, i den betydelsen att åtkomsten skulle kunna göra det möjligt för myndigheten att dra precisa slutsatser om den personens privatliv och, i förekommande fall, göra en utförlig kartläggning av vederbörande. Omvänt gäller inte detta krav på förhandskontroll när ingreppet i de grundläggande rättigheterna inte kan kvalificeras som allvarligt.

Domstolen preciserar att när det inrättats ett lagringssystem som garanterar att det råder helt vattentäta skott mellan de olika kategorierna av lagrade uppgifter, är myndighetens åtkomst till uppgifter om den fysisk identitet som är förbunden med de ip-adresserna i princip inte underkastad kravet på förhandskontroll. En sådan åtkomst, vilken uteslutande sker för ändamålet att identifiera innehavaren av en ip-adress utgör som huvudregel inte ett allvarligt ingrepp i ovannämnda rättigheter.

Domsluten framhåller emellertid att det inte, i atypiska fall, kan uteslutas en myndighet, inom ramen för ett sådant förfarande som graduated response-förfarandet, kan dra precisa slutsatser om den berörda personens privatliv, bland annat när vederbörande – på peer-to-peer-nätverk – begår handlingar som utgör intrång i upphovsrätten eller närstående rättigheter vid upprepade tillfällen eller till och med i stor skala och detta handlande avser skyddade verk av ett speciellt slag vilka kan lämna upplysningar, i förekommande fall känsliga upplysningar, om personens privatliv.

I förevarande fall kan en innehavare av en ip-adress vara särskilt utsatt för en sådan risk när myndigheten ska besluta huruvida ärendet ska överlämnas till åklagarmyndigheten eller inte. Ingreppet i rätten till respekt för privatlivet kan nämligen bli allt mer långtgående allteftersom de olika stegen i graduated response-förfarandet genomförs. Den behöriga myndighetens åtkomst till samtliga uppgifter om den berörda personen som samlats in under de olika stegen i detta förfarande kan göra det möjligt att dra precisa slutsatser om vederbörandes privatliv I nationell lagstiftning ska det således föreskrivs att en förhandskontroll ska äga rum före myndigheten kan knyta samman uppgifterna om fysisk identitet med en uppsättning andra uppgifter och före det att en eventuell underrättelse skickas till personen i fråga om att vederbörande begått handlande som kan bli föremål för lagföring. Denna kontroll ska för övrigt bibehålla effektiviteten i graduated response-förfarandet genom att särskilt göra det möjligt att identifiera fall där samma person upprepat ett handlande som utgör intrång i upphovsrätten eller i närstående rättigheter. Detta förfarande ska således vara utformat och strukturerat på ett sådant sätt att de uppgifter om en persons fysiska identitet som är förbunden med ip-adresser som tidigare samlats in på internet inte - av de tjänstemän som handlägger ärenden hos den behöriga myndigheten - med automatik kan knytas samman med de uppgifter som myndigheten redan har tillgång till och som skulle kunna göra det möjligt att dra precisa slutsatser om personen privatliv.

Beträffande föremålet för förhandskontrollen konstaterar domstolen att i de fall där den berörda personen misstänks för att ha begått en överträdelse som faller inom kategorin brott i allmänhet, ska den domstol eller det oberoende förvaltningsorgan som ansvarar för denna kontroll neka åtkomst när sådan åtkomst skulle göra det möjligt för den myndighet som begärt åtkomst att dra precisa slutsatser om den berörda personens privatliv. Däremot är en åtkomst som gör det möjligt att dra sådana precisa slutsatser tillåten, i fall den berörda personen misstänks ha begått ett brott som en medlemsstat anser undergräver ett grundläggande samhällsintresse och således faller inom kategorin grov brottslighet.

Domstolen preciserar även att förhandskontrollen inte i något fall får vara fullständigt automatiserad, eftersom det, avseende en brottsutredning, krävs att det görs en avvägning mellan, å ena sidan, de legitima intressena av att tillgodose de behov som föranleds av en brottsbekämpande utredning och, å andra sidan, de grundläggande rättigheterna till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter. En sådan avvägning kräver ett ingripande från en fysisk person, något som är av än större vikt när den automatiserade och omfattande behandlingen av uppgifter som är aktuell medför risker för respekten för privatlivet.

Domstolen slår således fast att möjligheten för de personer vid myndigheten som utreder ärenden att knyta samman sådana uppgifter med filer som innehåller information som gör det möjligt att få kännedom om titeln på det skyddade verk vars tillgängliggörande på internet motiverat att upphovsrättsorganisationen samlat in ip-adressen är – i fall där samma person upprepat ett handlande som utgör intrång i upphovsrätten eller i närstående rättigheter – ska vara underkastad en kontroll av en domstol eller ett oberoende förvaltningsorgan. En sådan kontroll får inte vara fullständigt automatiserad och måste utföras innan någon sådan sammanknytning av uppgifter och filer äger rum, då denna sammanknytning, under sådana förutsättningar, kan göra det möjligt att dra precisa slutsatser om privatlivet för den person vars ip-adress har använts för handlande som kan utgöra intrång i upphovsrätten eller i närstående rättigheter.

Domstolen slår slutligen fast att myndighetens databehandlingssystem, med regelbundna intervaller, ska vara föremål för kontroller genomförda av ett oberoende organ som är fristående från myndigheten. Denna kontroll syftar till att kontrollera systemets integritet, inbegripet de effektiva skyddsåtgärderna mot riskerna för sådan åtkomst till och sådan användning av uppgifter som är olovlig eller utgör missbruk, samt systemets effektivitet och tillförlitlighet när det gäller att upptäcka eventuella överträdelser.

Domstolen påpekar i detta sammanhang att sådan automatiserad behandling kan innefatta ett visst antal falska positiva fall och i synnerhet innebära en risk för att utomstående kommer över ett potentiellt sett mycket stort antal personuppgifter i syfte att missbruka eller olovligen använda dem, vilket utgör anledningen till att en sådan kontroll måste göras.

Domstolen tillägger att denna behandling måste uppfylla de specifika regler om skydd av personuppgifter som föreskrivs i direktiv 2016/680²⁴. Även om myndigheten saknar egna beslutsbefogenheter inom ramen för graduated response-förfarandet, ska den kvalificeras som "offentlig myndighet" inblandad i att förebygga och avslöja brott och omfattas således av direktivets tillämpningsområde. De personer som är inblandade i ett sådant förfarande måste därför omfattas av ett antal materiella och processuella skyddsregler, vilka föreskrivs i direktiv 2016/680, och som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera att de är föreskrivna i nationell lagstiftning.

Dom av den 30 april 2024, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, [EU:C:2024:371](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation – Konfidentialitet vid kommunikation – Leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster – Direktiv 2002/58/EG – Artikel 15.1 – Artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – En nationell behörig myndighet har begärt tillgång till dessa uppgifter för att kunna beivra grov stöld – Definition av begreppet grovt brott vars beivrande kan motivera ett allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna – Medlemsstaternas behörighet –

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF av den 27 april 2016 (EUT L 119, 2016, s. 89).

Proportionalitetsprincipen – Omfattningen av domstols förhandsprövning av ansökningar om tillgång till uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster

Med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Bolzano (förundersökningsdomaren vid Domstolen i Bolzano, Italien), preciserar EU-domstolen (stora avdelningen) vem som ska definiera begreppet grov brottslighet, vid tillämpningen av artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation²⁵. Den uttalar sig vidare om omfattningen av den nationella domstolens förhandskontroll av ansökningar om tillgång till uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster.

Till följd av två stölder av mobiltelefoner inledde Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (åklagaren vid Domstolen i Bolzano, Italien) två brottmål mot okända gärningsmän för grov stöld. I syfte att kunna identifiera de gärningsmän som begått dessa stölder ansökte åklagaren, med stöd av en nationell bestämmelse²⁶, vid den hänskjutande domstolen om tillstånd till att samla in listorna över telefonaktivitet avseende de stulna telefonerna från telefonbolagen.

Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida denna nationella bestämmelse, som föreskriver att ett högsta straff på minst tre år för ett brott kan motivera att listor över telefonaktivitet lämnas ut till offentliga myndigheter, är förenlig med direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämfört med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och har ställt en fråga till EU-domstolen angående tolkningen av nämnda direktiv.

Domstolens bedömning

För det första anser domstolen att det ingrepp i de grundläggande rättigheterna till privatliv och skydd av personuppgifter²⁷ som orsakas av tillgången till listorna över telefonaktivitet till sin art kan betraktas som allvarligt och att en sådan tillgång således bara kan beviljas i samband med bekämpning av grov brottslighet. Domstolen påpekar att det saknar betydelse för bedömningen av huruvida det föreligger ett allvarligt ingrepp i dessa grundläggande rättigheter att de uppgifter som det har begärts tillgång till inte avser ägarna till de aktuella mobiltelefonerna, utan de personer som använt dessa telefoner efter det att de stulits. Det framgår nämligen av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation²⁸ att den principiella skyldigheten att säkerställa konfidentialitet vid elektronisk kommunikation och därmed förbundna trafikuppgifter avser kommunikation som utförs av användarna av detta allmänna kommunikationsnät. I detta direktiv definieras en "användare" som en fysisk person som använder en allmänt tillgänglig elektronisk kommunikationstjänst utan att nödvändigtvis ha abonnerat på denna tjänst.

²⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 11) (nedan kallat direktivet om integritet och elektronisk kommunikation).

²⁶ Artikel 132.3 i decreto legislativo n. 196 – Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (lagstiftningsdekret nr 196, personuppgiftslagen, med bestämmelser om anpassning av den nationella lagstiftningen till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG) av den 30 juni 2003 (ordinarie tillägg till GURI nr 174 av den 29 juli 2003), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet.

²⁷ Vilka garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan.

²⁸ Artikel 5.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

För det andra erinrar domstolen, vad gäller definitionen av begreppet grovt brott, om att straffrätt och straffprocessrätt, i den mån unionen inte har lagstiftat på området, omfattas av medlemsstaternas befogenhet. Medlemsstaterna måste emellertid utöva denna befogenhet i enlighet med unionsrätten.

Domstolen påpekar i detta hänseende att definitionen av brott, förmildrande och försvårande omständigheter och påföljder återspeglar såväl den sociala situationen som de rättsliga traditionerna, som varierar inte bara mellan medlemsstaterna utan även över tid. Dessa situationer och traditioner är emellertid av avgörande betydelse för att fastställa vilka brott som är grova.

Med beaktande av befogenhetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna och de betydande skillnader som finns mellan medlemsstaternas rättssystem på det straffrättsliga området, ankommer det således på medlemsstaterna att definiera vad som utgör "grova brott".

Domstolen betonar emellertid att denna definition av "grova brott" ska uppfylla de krav som följer av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation,²⁹ jämfört med stadgan³⁰. Av detta följer att medlemsstaterna inte får förvanska begreppet grovt brott och, i förlängningen, begreppet grov brottslighet, genom att i detta begrepp inkludera brott som uppenbart inte är grova, med hänsyn till de samhällsförhållanden som råder i den berörda medlemsstaten. Det är bland annat för att kontrollera att det inte förekommer någon sådan förvanskning som det är viktigt att det görs en förhandskontroll – antingen genom domstols eller oberoende förvaltningsenhets försorg – av de nationella myndigheternas tillgång till lagrade uppgifter, när det finns en risk för ett allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna.

För det tredje och sista, för att bedöma huruvida den definition som ges av "grova brott" i den nationella bestämmelsen inte är alltför vid, påpekar domstolen att en definition, enligt vilken "grova brott", för vilka det – i syfte att beivra dem – kan beviljas tillgång till uppgifter, är sådana brott för vilka det högsta fängelsestraffet minst uppgår till en i lag fastställd period, grundar sig på ett objektiva kriterium.

Domstolen påpekar emellertid även att den definition som ges i nationell rätt av "grova brott" inte får vara så vid att tillgång till dessa uppgifter blir huvudregel snarare än undantag. Denna definition kan således inte omfatta det stora flertalet brott, vilket skulle vara fallet om tröskeln fastställdes till en orimligt låg nivå. En tröskel som fastställts med hänvisning till ett högsta straff på tre års fängelse framstår emellertid inte i detta hänseende som orimligt låg.

Eftersom definitionen av "grova brott" inte fastställs med hänvisning till ett tillämpligt minimistraff utan till ett tillämpligt maximistraff, utesluter domstolen dock inte att tillgång till uppgifter, som utgör ett allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna, kan begäras i syfte att beivra brott som i själva verket inte utgör grov brottslighet.

Det strider emellertid inte nödvändigtvis mot proportionalitetsprincipen att fastställa en tröskel från och med vilken det högsta fängelsestraff som ett brott beivras med motiverar att brottet kvalificeras som ett grovt brott.

Så tycks vara fallet med den aktuella nationella bestämmelsen, eftersom den förefaller omfatta bland annat fall där tillgång inte kan kvalificeras som ett allvarligt ingrepp, eftersom det som avses inte är en mängd uppgifter som gör det möjligt att dra precisa slutsatser om de berörda personernas privatliv.

Dessutom ska den domstol eller den oberoende förvaltningsenhet som ska göra en förhandskontroll kunna neka eller begränsa denna tillgång när den konstaterar att ingreppet i de grundläggande

²⁹ Artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

³⁰ Artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan.

rättigheterna är allvarligt, samtidigt som det är uppenbart att det aktuella brottet faktiskt inte utgör grov brottslighet.

Den domstol eller den enhet som ska göra kontrollen ska nämligen kunna säkerställa en korrekt balans mellan de legitima intressen som svarar mot brottsutredningens behov, å ena sidan, och rätten till respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter, å andra sidan.

I synnerhet måste nämnda domstol eller enhet kunna neka en sådan tillgång när tillgång har begärts för att kunna beivra ett brott som uppenbart inte är grovt.

Domstolen drar slutsatsen att direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämfört med stadgan, inte utgör hinder för en nationell bestämmelse som ålägger en nationell domstol att bevilja tillgång till en mängd trafik- eller lokaliseringssuppgifter, om sådan tillgång begärs i syfte att utreda brott som kan leda till ett högsta fängelsestraff på minst tre år, under förutsättning att nämnda domstol kan neka tillgång till uppgifterna om de begärs i samband med en utredning som avser ett brott som uppenbart inte är grovt, med hänsyn till de samhällsförhållanden som råder i den berörda medlemsstaten.

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Försök att bereda sig tillgång till personuppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon) (C-548/21, [EU:C:2024:830](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott – Direktiv (EU) 2016/680 – Artikel 3 led 2 – Begreppet behandling – Artikel 4 – Principer för behandling av personuppgifter – Artikel 4.1 c – Principen om uppgiftsminimering – Artiklarna 7, 8, 47 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Krav på att en begränsning i utövandet av en grundläggande rättighet ska vara ’föreskriven i lag’ – Krav på proportionalitet – Proportionalitetsbedömning mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter – Förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet – Artikel 13 – Information som ska göras tillgänglig för eller lämnas till den registrerade – Gränser – Artikel 54 – Rätt till ett effektivt rättsmedel mot en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde – Polisutredning om narkotikahandel – Försök av polisen att låsa upp en mobiltelefon för att i utredningssyfte bereda sig tillgång till uppgifter som finns lagrade i telefonen”

Med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Landesverwaltungsgericht Tirol (Regionala förvaltningsdomstolen i Tyrolen, Österrike) preciserar EU-domstolen (stora avdelningen) under vilka förutsättningar behöriga nationella myndigheter kan ges möjlighet att bereda sig tillgång till uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon i syfte att förebygga, utreda, avslöja och lagföra brott i allmänhet, mot bakgrund av direktiv 2016/680³¹. EU-domstolen slår vidare fast att den registrerade har rätt att bli underrättad om vilka skäl som ligger till grund för tillståndet att använda detta tvångsmedel så snart en sådan upplysning inte längre riskerar att skada den verksamhet som ankommer på dessa myndigheter.

Bakgrunden till målet är följande. I samband med en narkotikakontroll den 23 februari 2021 beslagtogs österrikiska tulltjänstemän ett paket som var adresserat till CG och som innehöll 85 gram cannabis. Detta paket har överlämnats till de österrikiska polismyndigheterna för undersökning. Den 6 mars 2021 genomförde två polismän från denna polismyndighet en husrannsakan i CG:s bostad inom ramen för en utredning avseende narkotikahandel, under vilken de hörde honom om vem som

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 2016, s. 89).

hade skickat paketet. I samband med husrannsakan begärde polismännen att få tillgång till uppkopplingsuppgifter avseende CG:s mobiltelefon.

Sedan CG motsatt sig detta beslagtogs polismännen telefonen. Därefter gjorde olika polismän flera försök att låsa upp den beslagtagna mobiltelefonen. Beslaget av CG:s mobiltelefon, liksom de försök som därefter gjordes att låsa upp telefonen, skedde på de berörda polismännens eget initiativ. De vidtog således dessa åtgärder utan något tillstånd från åklagare eller domstol.

Den 31 mars 2021 överklagade CG beslaget av mobiltelefonen till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att det saknade stöd i lag. Mobiltelefonen återlämnades till CG den 20 april 2021. CG underrättades inte omedelbart om polisens försök att låsa upp hans mobiltelefon för att undersöka den. Han fick kännedom om dessa försök först i samband med rättegången vid den hänskjutande domstolen.

Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen har vänt sig till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida datakommunikationsdirektivet³² ska tolkas på så sätt att en möjlighet för polisen att få fullständig och okontrollerad tillgång till samtliga uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon utgör ett så allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna³³ att möjligheten att använda detta tvångsmedel måste vara begränsad till bekämpning av allvarlig brottslighet. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida datakommunikationsdirektivet³⁴ utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken polisen har möjlighet att under en brottsutredning, utan tillstånd av en domstol eller en oberoende myndighet, bereda sig fullständig och okontrollerad tillgång till samtliga uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon. Dessutom undrar den om en sådan nationell lagstiftning är förenlig med rätten till en effektiv domstolsprövning, mot bakgrund av att den inte föreskriver någon skyldighet för en polismyndighet att underrätta ägaren till en beslagtagna mobiltelefon om åtgärder som den vidtar för att bereda sig tillgång till och undersöka elektroniskt lagrad information i denna telefon.

Domstolens bedömning

Inledningsvis påpekar EU-domstolen att datakommunikationsdirektivet inte är tillämpligt på ett fall som det som är aktuellt i det nationella målet, där det är fråga om att polisen har försökt att bereda sig tillgång till personuppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon och att denna åtgärd har vidtagits direkt av polisen utan att någon begäran om inhämtning har framställts till en leverantör av elektroniska kommunikationstjänster.

Sedan detta klargjorts konstaterar EU-domstolen att direktiv 2016/680 är tillämpligt på ett sådant försök att bereda sig tillgång till uppgifter i en mobiltelefon och gör i detta avseende följande bedömning. Unionslagstiftaren har avsett att ge begreppet behandling³⁵ en vid omfattning. Detta innebär att om polisen beslagtar en mobiltelefon och vidtar olika åtgärder med den i syfte att få fram och undersöka personuppgifter som finns lagrade i telefonen, så ska detta betraktas som att polisen påbörjar en "behandling", även om den av tekniska skäl inte skulle lyckas bereda sig tillgång till

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, 2002, s. 37), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 11) (nedan kallat datakommunikationsdirektivet). Frågan rör närmare bestämt tolkningen av artikel 15.1 i detta direktiv.

³³ Närmare bestämt de rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

³⁴ Även denna fråga rör tolkningen av artikel 15.1 i datakommunikationsdirektivet.

³⁵ Med "behandling" avses enligt artikel 3 led 2 i direktiv 2016/680 "[varje] åtgärd eller [varje] kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej ...".

uppgifterna. För att principen om ändamålsbegränsning³⁶ ska få genomslag krävs nämligen att ändamålet med uppgiftsinsamlingen fastställs redan i det skede då de behöriga myndigheterna försöker bereda sig tillgång till personuppgifter, eftersom ett sådant försök, om det lyckas, bland annat kan ge myndigheterna möjlighet att omedelbart samla in, ta fram eller undersöka de aktuella uppgifterna. Målet att säkerställa en hög skyddsnivå för fysiska personers personuppgifter skulle undergrävas om ett sådant försök att bereda sig tillgång inte kunde betraktas som "behandling" av uppgifter. En tolkning med innebörden att direktiv 2016/680 endast är tillämpligt vid ett framgångsrikt försök att bereda sig tillgång till personuppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon skulle nämligen skapa osäkerhet för både behöriga nationella myndigheter och enskilda, vilket inte är förenligt med rättssäkerhetsprincipen.

EU-domstolen övergår därefter till att pröva huruvida principen om "uppgiftsminimering"³⁷, vilken ger uttryck för proportionalitetsprincipen, utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken behöriga myndigheter har möjlighet att bereda sig tillgång till uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon i syfte att förebygga, utreda, avslöja och lagföra brott i allmänhet och enligt vilken användning av detta tvångsmedel inte förutsätter en föregående prövning av en domstol eller en oberoende myndighet. I denna del påpekar EU-domstolen att begränsningar av de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och familjelivet och skydd av personuppgifter³⁸ måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen och får endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. I fråga om det sistnämnda kravet finner domstolen att behandling av personuppgifter inom ramen för en polisutredning av ett brott – såsom ett försök att bereda sig tillgång till uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon – i princip måste anses utgöra en åtgärd som faktiskt svarar mot ett mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. Den påpekar vidare att proportionalitetsbedömningen av de begränsningar av de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och familjelivet och skydd av personuppgifter som följer av en sådan personuppgiftsbehandling ska innefatta en avvägning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet.

Vad först gäller frågan om en nationell lagstiftning som ger en möjlighet för polisen att utan förhandstillstånd bereda sig tillgång till uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon medför en allvarlig rättighetsinskränkning konstaterar EU-domstolen följande. En sådan möjlighet kan – beroende på innehållet i den aktuella mobiltelefonen och de val som polisen gör – medföra att polisen får tillgång till ett mycket brett urval av uppgifter utifrån vilka det i vissa fall skulle gå att dra mycket precisa slutsatser om den registrerades privatliv. Ett sådant ingrepp i de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter måste således anses vara allvarligt, eller till och med synnerligen allvarligt.

Vad sedan gäller proportionalitetsbedömningen av det allvarliga rättighetsingrepp som det innebär att polisen får tillgång till personuppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon, anger EU-domstolen att allvaret i det brott som utredningen gäller är en av de viktigaste faktorerna vid denna bedömning. Om det endast var kampen mot allvarlig brottslighet som kunde rättfärdiga användning av detta tvångsmedel, skulle detta dock begränsa de brottsbekämpande myndigheternas utredningsbefogenheter med avseende på brott i allmänhet, vilket inte kan anses ligga i linje med den särskilda typ av verksamhet som fullgörs av dessa myndigheter, och även medföra en risk för att målet att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i unionen inte kan uppnås. Det nu sagda påverkar dock inte det faktum att varje begränsning i utövandet av en grundläggande rättighet måste vara "föreskriven i lag".³⁹ En nationell lagstiftning ska, för att vara förenlig med detta krav, således

³⁶ Artikel 4.1 b i direktiv 2016/680.

³⁷ Denna princip kommer till uttryck i artikel 4.1 c i direktiv 2016/680, där det anges att medlemsstaterna ska föreskriva att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas.

³⁹ Detta är ett krav som följer av artikel 52.1 i stadgan.

innehålla bestämmelser där det på ett tillräckligt precist sätt anges vilka faktorer som ska beaktas, däribland vilken art eller vilka kategorier av brott som kan medföra användning av det aktuella tvångsmedlet.

Därutöver uttalar EU-domstolen följande. I fall där de behöriga nationella myndigheternas möjlighet att bereda sig tillgång till personuppgifter medför en risk för ett allvarligt, eller till och med synnerligen allvarligt, ingrepp i den registrerades grundläggande rättigheter måste frågan om tillstånd att använda detta tvångsmedel prövas av en domstol eller en oberoende myndighet, detta för att tillgodose kravet på proportionalitet. En sådan oberoende prövning ska ske innan ett försök görs för att bereda sig tillgång till uppgifter, utom i motiverade brådskande fall, då prövningen ska ske utan dröjsmål. Vid en sådan förhandskontroll krävs det att den domstol eller oberoende myndighet som ska pröva en ansökan om tillstånd till tvångsmedelsanvändning som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2016/680 har möjlighet att avslå ansökan eller att endast bevilja en begränsad tillgång till uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon, om den finner att användningen av detta tvångsmedel skulle innebära ett oproportionerligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna. Domstolen eller myndigheten ska alltid besluta om avslag eller begränsad tillgång till sådana uppgifter om den finner att det med hänsyn till det aktuella brottets allvar och den information som behövs för att utreda brottet inte finns grund för att ge tillstånd till ett tvångsmedel som innebär att polisen ges tillgång till innehållet i meddelanden eller till känsliga uppgifter.

Mot bakgrund av det ovan angivna slår EU-domstolen fast att principen om uppgiftsminimering, jämförd med rättigheterna avseende skydd av personuppgifter och respekt för privatlivet, inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken behöriga myndigheter har möjlighet att bereda sig tillgång till uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon i syfte att förebygga, utreda, avslöja och lagföra brott i allmänhet. Detta gäller dock under förutsättning att lagstiftningen uppfyller kraven på legalitet och proportionalitet samt att den innehåller bestämmelser som anger att användningen av detta tvångsmedel kräver en förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet.

Slutligen gör EU-domstolen en prövning av frågan om CG borde ha underrättats om polisens försök att bereda sig tillgång till uppgifter som fanns i hans mobiltelefon.⁴⁰ Den konstaterar i detta avseende att behöriga nationella myndigheter som har fått tillstånd av en domstol eller en oberoende myndighet att bereda sig tillgång till lagrade uppgifter är skyldiga att underrätta de registrerade om de skäl som ligger till grund för tillståndet, så snart det kan ske utan men för den aktuella utredningen. Dessa myndigheter ska även se till att all information som avses i direktiv 2016/680⁴¹ görs tillgänglig för de registrerade. De registrerade behöver nämligen ha tillgång till denna information, bland annat för att kunna utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel.⁴² En nationell lagstiftning som rent allmänt innebär att de registrerade inte har någon rätt att erhålla sådan information skulle således strida mot unionsrätten. Vad gäller det nu aktuella fallet konstaterar EU-domstolen att CG borde ha underrättats i förväg om polisens försök att bereda sig tillgång till uppgifterna i hans mobiltelefon. Enligt EU-domstolen kan det nämligen inte anses att det skulle ha kunnat vara till men för utredningen att underrätta CG om försöken att låsa upp hans mobiltelefon, eftersom telefonen redan hade beslagtagits när dessa försök gjordes. EU-domstolen slår därför fast att bestämmelserna i direktiv 2016/680, jämförda med stadgan⁴³, utgör hinder för en nationell lagstiftning som medger att behöriga myndigheter försöker bereda sig tillgång till uppgifter som finns lagrade i en mobiltelefon utan att underrätta den registrerade om de skäl som ligger till grund för beslutet från en domstol eller en oberoende myndighet att ge tillstånd att bereda sig tillgång till dessa

⁴⁰ Detta för att ge honom möjlighet att utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan.

⁴¹ Det rör sig närmare bestämt om den information som avses i artikel 13.1 i direktiv 2016/680.

⁴² Artikel 54 i direktiv 2016/680.

⁴³ Det rör sig närmare bestämt om artiklarna 13 och 54 i direktiv 2016/680, jämförda med artiklarna 47 och 52.1 i stadgan.

uppgifter, så snart denna upplysning inte längre kan anses vara till men för den verksamhet som ankommer på dessa myndigheter.

2. Biometriska och genetiska uppgifter

Dom av den 30 januari 2024 (stora avdelningen), Direktor na Glavna direksia "Natsionalna politsia" pri MVR – Sofia (C-118/22, [EU:C:2024:97](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Skydd för fysiska personer i samband med behandling av personuppgifter för att förebygga brott – Direktiv (EU) 2016/680 – Artikel 4.1 c och 4.1 e – Uppgiftsminimering – Lagringsbegränsning – Artikel 5 – Lämpliga tidsgränser för radering eller för periodisk översyn av behovet av lagring – Artikel 10 – Behandling av genetiska och biometriska uppgifter – Absolut nödvändigt – Artikel 16.2 och 16.3 – Rätten till radering – Begränsad behandling – Artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Fysisk person som dömts genom en lagakraftvunnen dom och senare rehabiliterats – Lagring av uppgifter till dess att den registrerade avlider – Avsaknad av rätt till radering eller till begränsning av behandling – Proportionalitet"

Efter en begäran om förhandsavgörande från Varhoven administrativen sad (Högsta förvaltningsdomstolen, Bulgarien), uttalar sig domstolen (stora avdelningen), mot bakgrund av direktiv 2016/680⁴⁴, om tidsgränserna för lagring, som sker i syfte att bekämpa brott, av personuppgifter avseende personer som har varit föremål för en lagakraftvunnen brottmålsdom.

NG fördes in i polisregistret i samband med en förundersökning avseende falskt vittnesmål. Efter detta förfarande åtalades han och befanns därefter skyldig till detta brott och dömdes till ett års villkorligt fängelse. Efter att ha fullgjort detta straff befanns NG rehabiliterad.

Med stöd av denna rehabilitering ansökte NG om att raderas ur polisregistret. Ansökan avslogs med motiveringen att en lagakraftvunnen fällande dom, även i fall av rehabilitering, inte finns med bland de skäl för en sådan radering, vilka uttömmande räknas upp i den nationella lagstiftningen. Eftersom NG:s överklagande av detta avgörande ogillades, överklagade denne till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att det följer av direktiv 2016/680 att lagring av personuppgifter inte får ske under obegränsad tid. Enligt NG är detta emellertid de facto fallet när den berörda personen aldrig kan få uppgifter som samlats in i samband med det brott för vilket han eller hon dömts genom en lagakraftvunnen dom raderade, inte ens efter att ha avtjänat sitt straff och befunnits rehabiliterad.

Det är under dessa omständigheter som domstolen har att pröva frågan huruvida direktiv 2016/680⁴⁵, mot bakgrund av artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴⁶, utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att personuppgifter, inklusive biometriska och genetiska uppgifter, vad gäller personer som genom en lagakraftvunnen brottmålsdom har dömts för ett uppsåtligt brott som faller under allmänt åtal, ska lagras, genom polismyndigheternas försorg, för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra brott,

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 2016, s. 89).

⁴⁵ Närmare bestämt artikel 4.1 c och 4.1 e i direktiv 2016/680, jämförd med artiklarna 5, 10, 13.2 b, 16.2 och 16.3 i direktivet.

⁴⁶ Artiklarna 7 och 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna slår fast rätten till respekt för privatlivet och familjelivet och rätten till skydd av personuppgifter.

eller att verkställa straffrättsliga påföljder, fram till dess att den registrerade avlider, även i fall då den registrerade har rehabiliterats, utan att vederbörande erkänns rätten att få dessa uppgifter raderade eller, i förekommande fall, att få behandlingen av dessa uppgifter begränsade.

Domstolen besvarade denna fråga jakande i sin dom.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar för det första att direktiv 2016/680 fastställer en allmän ram som gör det möjligt att säkerställa bland annat att lagringen av personuppgifter, och närmare bestämt lagringens varaktighet, begränsas till vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål för vilka de lagras. Samtidigt överläts åt medlemsstaterna att med iakttagande av denna ram fastställa dels de konkreta situationer där skyddet av den registrerades grundläggande rättigheter kräver att uppgifterna raderas, dels den tidpunkt då uppgifterna ska raderas. Direktivet kräver däremot inte att medlemsstaterna fastställer absoluta tidsgränser för lagringen av personuppgifter, utöver vilka uppgifterna automatiskt ska raderas.

Närmare bestämt fastställer artikel 4.1 c i direktiv 2016/680 principen om "uppgiftsminimering", enligt vilken medlemsstaterna ska föreskriva att personuppgifter ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de syften för vilka de behandlas. Enligt artikel 4.1 e i direktivet ska medlemsstaterna dessutom föreskriva att uppgifterna inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de behandlas. I detta sammanhang ålägger artikel 5 i direktivet medlemsstaterna att föreskriva bland annat att lämpliga tidsgränser fastställs för radering av personuppgifter eller för periodisk översyn av behovet av att lagra sådana uppgifter. För att dessa tidsfrister ska vara "lämpliga" krävs emellertid under alla omständigheter att de gör det möjligt att radera de berörda uppgifterna om det inte längre är nödvändigt att lagra dem med hänsyn till de ändamål som motiverade behandlingen.

Vidare tillåter artikel 10 i direktiv 2016/680, som reglerar behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, såsom de biometriska och genetiska uppgifter, behandling av sådana uppgifter "endast om det är absolut nödvändigt".

Slutligen föreskrivs i artikel 16.2 i direktiv 2016/680 en rätt till radering av personuppgifter om behandlingen står i strid med de bestämmelser som antas enligt detta direktiv⁴⁷ eller om personuppgifterna måste raderas för att uppfylla en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.⁴⁸ Det följer härav att denna rätt till radering bland annat kan utövas när lagringen av de aktuella uppgifterna inte är eller inte längre är nödvändig för ändamålen med behandlingen av dem, eller när radering krävs för att iakttäta den tidsfrist som för detta ändamål föreskrivs i nationell rätt.

För det andra konstaterar domstolen att personuppgifter som förs in i polisregistret och som avser personer som lagförts för ett uppsåtligt brott som faller under allmänt åtal, i förevarande fall, endast lagras för operativa utredningar och närmare bestämt för att jämföras med andra uppgifter som samlats in i samband med utredningar av andra brott. I detta avseende konstaterar domstolen emellertid att begreppet "uppsåtligt brott som faller under allmänt åtal" är av särskilt allmän karaktär och kan tillämpas på ett stort antal brott, oberoende av deras art och allvar. Samma risk för att bli inblandade i andra brott och som skulle motivera en enhetlig period under vilken uppgifter rörande dem ska lagras, föreligger emellertid inte för alla personer som genom lagakraftäggande dom har dömts för ett brott som omfattas av detta begrepp. Med hänsyn till sådana faktorer som brottets art

⁴⁷ Närmare bestämt artiklarna 4, 8 eller 10.

⁴⁸ Enligt artikel 16.3 i direktiv 2016/680 ska det emellertid i nationell rätt föreskrivas att den registeransvarige ska begränsa behandlingen av uppgifterna i stället för att radera dem om den registrerade bestrider personuppgifternas korrekthet och korrektheten inte kan fastställas, eller om personuppgifterna måste sparas som bevisning.

och svårhetsgrad eller avsaknaden av återfall, motiverar den risk som den dömda personen utgör i vissa fall inte nödvändigtvis att de uppgifter som rör honom eller henne fortsätter att lagras i det för detta ändamål föreskrivna nationella registret fram till personens död. Det finns därför inte längre något nödvändigt samband mellan de lagrade uppgifterna och det eftersträvade syftet. I sådana fall är lagringen av uppgifterna således inte förenlig med principen om uppgiftsminimering och kommer att överstiga den period som är nödvändig för de ändamål för vilka de behandlas.

I den mån lagringen av personuppgifter i det aktuella polisregistret inbegriper biometriska och genetiska uppgifter, preciserar domstolen vidare att lagring av sådana uppgifter om personer som redan har varit föremål för en lagakraftvunnen brottmålsdom, inbegripet fram till dess att dessa personer avlidit, visserligen kan anses vara absolut nödvändig,⁴⁹ bland annat för att göra det möjligt att kontrollera dessa personers eventuella inblandning i andra brott, och således att lagföra och döma gärningsmännen till dessa brott. Lagring av dessa uppgifter uppfyller emellertid enbart ett sådant krav om den beaktar arten och allvaret av det brott som lett till den slutliga fällande domen, eller andra omständigheter, såsom de särskilda omständigheter under vilka brottet begicks, lagringens eventuella koppling till andra pågående förfaranden eller den dömda personens tidigare bakgrund eller profil. När de berörda personernas biometriska och genetiska uppgifter som införts i polisregistret, såsom föreskrivs i nationell rätt i det nationella målet, ska lagras fram till dessa personers död om de har dömts genom en lagakraftvunnen brottmålsdom, är tillämpningsområdet för denna lagring alltför omfattande i förhållande till de ändamål för vilka uppgifterna behandlas.

Avslutningsvis, vad för det första gäller skyldigheten att fastställa lämpliga tidsgränser,⁵⁰ kan en tidsgräns enbart anses vara "lämplig", bland annat vad gäller lagring av biometriska och genetiska uppgifter om en person som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett uppsåtligt brott som faller under allmänt åtal, om tidsgränsen tar hänsyn till relevanta omständigheter som gör en sådan lagringstid nödvändig. Även om hänvisningen till att den registrerades död kan utgöra en "tidsgräns" för radering av lagrade uppgifter, så kan en sådan tidsgräns följaktligen endast anses vara "lämplig" under särskilda och vederbörligen motiverade omständigheter. Det är uppenbart att så inte är fallet när tidsgränsen är allmänt tillämplig och inte gör någon åtskillnad mellan dem som dömts genom lagakraftvägande dom. Visserligen åligger det medlemsstaterna att besluta om huruvida lämpliga tidsgränser ska fastställas för radering av dessa personuppgifter eller för periodisk översyn av behovet av att lagra dessa.⁵¹ För att tidsgränserna för en sådan periodisk översyn ska vara "lämpliga" krävs emellertid att de gör det möjligt att radera de berörda uppgifterna för det fall att det inte längre är nödvändigt att lagra dem. Ett sådant krav är emellertid inte uppfyllt när sådan radering enbart är möjlig för det fall att den berörda personen har avlidit.

För det andra utgör bestämmelserna i direktiv 2016/680, i vilka det föreskrivs garantier avseende villkoren för rätten till radering och begränsning av behandling, hinder för en nationell lagstiftning som inte tillåter en person som genom lagakraftvägande dom har dömts för ett uppsåtligt brott som faller under allmänt åtal, att utöva dessa rättigheter.

⁴⁹ Se artikel 10 i direktiv 2016/680.

⁵⁰ Se artikel 5 i direktiv 2016/680.

⁵¹ Se artikel 5 i direktiv 2016/680.

3. Den allmänna dataskyddsförordningen (dataskyddsförordningen)

a. Tillämpningsområde

Dom av den 16 januari 2024 (stora avdelningen), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, [EU:C:2024:46](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter - Artikel 16 FEUF – Förordning (EU) nr 2016/679 – Artikel 2.2 a – Tillämpningsområde – Undantag – Verksamhet som faller utanför unionslagstiftningens tillämpningsområde – Artikel 4.3 FEU – Verksamhet som rör nationell säkerhet – Utredningskommitté som tillsatts av en medlemsstats parlament – Artikel 23.1 a och h, artikel 51 och artikel 55 i förordning (EU) 2016/679 – Behörighet för den myndighet som utövar tillsyn över skyddet av personuppgifter – Artikel 77 – Rätt att lämna in klagomål till en tillsynsmyndighet – Direkt effekt”

Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) begärde att EU-domstolen skulle meddela förhandsavgörande. EU-domstolen (stora avdelningen) finner att en parlamentarisk utredningskommittés verksamhet inte faller utanför dataskyddsförordningens tillämpningsområde.⁵²

Nationalrat (Underhuset i Österrikes parlament) tillsatte en parlamentarisk utredningskommitté för att granska huruvida politiskt inflytande hade utövats över Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (Federala myndigheten för skydd av konstitutionen och bekämpande av terrorism, Österrike)⁵³, (nedan kallad BVT-utredningskommittén). Kommittén hörde WK. WK hade framställt en begäran om anonymisering, men protokollet från sammanträdet, i vilket hans fullständiga för- och efternamn angavs, offentliggjordes på webbplatsen för Parlament Österreich (Österrikes parlament). WK gjorde gällande att ett sådant utlämnande av hans identitet stred mot dataskyddsförordningen och österrikisk lagstiftning⁵⁴ och ingav därför ett klagomål till Österreichische Datenschutzbehörde (dataskyddsmyndigheten, Österrike) (nedan kallad Datenschutzbehörde). Genom beslut av den 18 september 2019 förklarade sig Datenschutzbehörde sakna behörighet att pröva klagomålet och förklarade att principen om maktindelning innebar att den, i egenskap av organ som ingår i den verkställande makten, inte kunde kontrollera BVT-utredningskommittén, som är en del av den lagstiftande makten.

Efter ett avgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike), som biföll WK:s överklagande och upphävde Datenschutzbehördes beslut, överklagade Datenschutzbehörde domen från den federala förvaltningsdomstolen till Högsta förvaltningsdomstolen.

I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen frågat EU-domstolen huruvida den verksamhet som utförs av en utredningskommitté som tillsatts av en medlemsstats parlament omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde och huruvida dataskyddsförordningen är tillämplig när denna verksamhet rör skyddet av nationell säkerhet. Den hänskjutande domstolen har dessutom bett EU-domstolen att uttala sig om huruvida dataskyddsförordningen ger en sådan nationell tillsynsmyndighet som Datenschutzbehörde behörighet att pröva klagomål som rör behandling av personuppgifter som utförs av en utredningskommitté som ett led i dess verksamhet.

⁵² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

⁵³ Den 1 december 2021 omvandlades detta organ till Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst (Direktoratet för statlig säkerhet och underrättelseverksamhet, Österrike).

⁵⁴ Det vill säga § 1 Datenschutzgesetz (lagen om skydd av personuppgifter) av den 17 augusti 1999 (BGBl. I, 165/1999).

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar för det första om att artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen, i vilken det föreskrivs att förordningen inte ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, endast syftar till att från förordningens tillämpningsområde undanta behandling av personuppgifter som utförs av statliga myndigheter som ett led i en verksamhet som syftar till att skydda nationell säkerhet eller som ingår i samma kategori. Den omständigheten att en verksamhet endast kan bedrivas av staten eller av en myndighet räcker emellertid inte för att detta undantag automatiskt ska vara tillämpligt på en sådan verksamhet.⁵⁵

Denna tolkning, som följer av att det inte görs någon åtskillnad beroende på vem som utför behandlingen, bekräftas av artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.⁵⁶

Domstolen preciserar att BVT-utredningskommitténs parlamentariska karaktär inte innebär att dess verksamhet är undantagen från dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 a i förordningen hänför sig nämligen endast till kategorier av verksamheter som på grund av sin art inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och inte till kategorier av personer. Den omständigheten att behandlingen av personuppgifter utförs av en utredningskommitté som tillsatts av en medlemsstats parlament som ett led i utövandet av dess befogenhet att kontrollera den verkställande makten gör det följaktligen inte i sig möjligt att fastställa att behandlingen utförs som ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

För det andra påpekar domstolen att även om det ankommer på medlemsstaterna att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa sin säkerhet,⁵⁷ kan inte enbart den omständigheten att en nationell åtgärd har vidtagits för att skydda nationell säkerhet medföra att unionsrätten inte är tillämplig och befria medlemsstaterna från skyldigheten att iakttä unionsrätten. Det undantag som föreskrivs i artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen avser emellertid endast kategorier av verksamheter som på grund av sin art inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. I detta avseende räcker inte den omständigheten att den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet, vars huvudsakliga verksamhet är att värna nationell säkerhet, i sig för att den behandling av personuppgifter som myndigheten utför som ett led i sin verksamhet inte ska omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

I förevarande fall förefaller den politiska kontroll som BVT-utredningskommitté utövar inte i sig utgöra en verksamhet som syftar till att skydda nationell säkerhet eller som ingår i samma kategori. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning faller denna verksamhet således inte utanför dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

En parlamentarisk utredningskommitté kan emellertid få tillgång till personuppgifter som av hänsyn till den nationella säkerheten bör åtnjuta särskilt skydd. De rättigheter och skyldigheter som följer av dataskyddsförordningen får begränsas genom lagstiftningsåtgärder för att bland annat garantera nationell säkerhet.⁵⁸ Kravet på skydd av nationell säkerhet kan således motivera att begränsningar av de skyldigheter och rättigheter som följer av dataskyddsförordningen införs genom

⁵⁵ Dom av den 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Prickning) (C-439/19, [EU:C:2021:504](#), punkt 66), och dom av den 20 oktober 2022, Koalitsia "Demokratichna Bulgaria – Obedinenie" (C-306/21, [EU:C:2022:813](#), punkt 39).

⁵⁶ I den artikeln definieras personuppgiftsansvarig som "en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter".

⁵⁷ Enligt artikel 4.2 FEU.

⁵⁸ Enligt artikel 23 i dataskyddsförordningen.

lagstiftningsåtgärder, särskilt när det gäller insamling av personuppgifter, information till registrerade och registrerades åtkomst till uppgifter eller utlämnande av uppgifter utan de registrerades samtycke till andra personer än den personuppgiftsansvarige - förutsatt att sådana begränsningar respekterar andemeningen i de registrerades grundläggande fri- och rättigheter och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle.

Domstolen noterar emellertid att det inte framgår av de uppgifter som lämnats till domstolen att BVT-utredningskommittén skulle ha påstått att röjandet av den registrerades personuppgifter var nödvändigt för att skydda nationell säkerhet och att det grundade sig på en nationell lagstiftningsåtgärd som vidtagits för detta ändamål, vilket det i förekommande fall återstår att kontrollera av den hänskjutande domstolen.

För det tredje och sista påpekar domstolen att bestämmelserna i dataskyddsförordningen om nationella tillsynsmyndigheters behörighet och rätten att inge klagomål⁵⁹ inte kräver att nationella tillämpningsföreskrifter antas och att de är tillräckligt klara, precisa och ovillkorliga för att ha direkt effekt. Av detta följer att även om dataskyddsförordningen ger medlemsstaterna ett utrymme för skönmässig bedömning när det gäller antalet tillsynsmyndigheter som ska inrättas,⁶⁰ fastställer den förordningen däremot omfattningen av deras behörighet att övervaka tillämpningen av dataskyddsförordningen. För det fall en medlemsstat beslutar att inrätta en enda nationell tillsynsmyndighet har denna myndighet således med nödvändighet alla de befogenheter som föreskrivs i denna förordning. En annan tolkning skulle äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 55.1 och artikel 77.1 i dataskyddsförordningen och riskera att försvaga den ändamålsenliga verkan av övriga bestämmelser i förordningen som kan vara föremål för ett klagomål.

När det gäller den omständigheten att nationella konstitutionella bestämmelser hindrar en tillsynsmyndighet som hör under den verkställande makten att utöva tillsyn över ett organ som är en del av den lagstiftande maktens tillämpning av dataskyddsförordningen, understryker domstolen att det är just för att respektera medlemsstaternas respektive konstitutionella strukturer som dataskyddsförordningen begränsar sig till att kräva att medlemsstaterna inrättar åtminstone en tillsynsmyndighet, samtidigt som de ges möjlighet att inrätta flera tillsynsmyndigheter. Dataskyddsförordningen ger således varje medlemsstat ett utrymme för skönmässig bedömning som gör det möjligt för den att inrätta så många tillsynsmyndigheter som krävs, särskilt med hänsyn till vad som krävs enligt dess konstitutionella struktur.

Därför kan inga bestämmelser i nationell lagstiftning, inte ens om de har rang av grundlag, få undergräva unionsrättens enhetlighet och effektivitet. Enligt domstolen kan principen om unionsrättens företräde verkningar gentemot samtliga organ i en medlemsstat, och nationella bestämmelser, inbegripet grundlagsbestämmelser, inte utgöra hinder för detta.⁶¹

Då en medlemsstat har valt att inrätta en enda tillsynsmyndighet, kan den inte åberopa bestämmelser i nationell rätt, även om de har grundlagsstatus, för att undandra behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde från myndighetens tillsyn.

⁵⁹ Artikel 55.1 respektive artikel 77.1 i dataskyddsförordningen.

⁶⁰ Enligt artikel 51.1 i dataskyddsförordningen.

⁶¹ Dom av den 22 februari 2022, RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), punkt 51 och där angiven rättspraxis).

b. Begreppet personuppgiftsansvarig

Dom av den 11 januari 2024, État belge (Personuppgifter som behandlas av en officiell tidning) (C-231/22, [EU:C:2024:7](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän dataskyddsförordning) – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 4 led 7 – Begreppet personuppgiftsansvarig – En medlemsstats officiella tidning – Skyldighet att, i oförändrat skick, offentliggöra bolagshandlingar som upprättats av bolagen eller deras rättsliga företrädare – Artikel 5.2 – Behandling i flera på varandra följande led, ombesörjd genom flera olika personers eller enheters försorg, av personuppgifter som finns i sådana bolagshandlingar – Fastställande av vars och ens ansvar”

Efter en begäran om förhandsavgörande från Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) preciserar domstolen dels gränserna för begreppet personuppgiftsansvarig, dels gränserna för en personuppgiftsansvarigs skyldigheter när behandling av samma personuppgifter har utförts av olika enheter i flera på varandra följande led.

Den 12 februari 2019 offentliggjorde *Moniteur belge*, som i Belgien säkerställer framställning och spridning av ett brett urval av officiella och offentliga publikationer i pappersform och på elektronisk väg, ett utdrag ur ett bolagsbeslut om nedsättning av bolagskapitalet. Utdraget hade upprättats av en notarie på uppdrag av en av delägarna och översändes till behörig domstol, vilken i sin tur vidarebefordrade det till den officiella tidningen för offentliggörande. Den nämnda utdraget innehöll delägarens personuppgifter.

Efter att ha konstaterat att det avsnitt som innehåller dessa personuppgifter av misstag hade medtagits i det aktuella utdraget av notarien, begärde den berörda personen att åtgärder skulle vidtas för att få avsnittet raderat med stöd av rätten till radering.⁶² Service public fédéral Justice (federala justitiemyndigheten, nedan kallad SPF Justice), som *Moniteur belges* redaktionsledning är knuten till, avlog emellertid begäran. Med anledning av detta avslagsbeslut lämnade den nämnda personen in ett klagomål mot SPF Justice till Autorité de protection des données (dataskyddsmyndigheten, Belgien). Genom beslut av den 23 mars 2021 anmodade dataskyddsmyndigheten SPF Justice att bifalla begäran om radering så snart som möjligt. Belgiska staten väckte då talan vid cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel) och yrkade att dataskyddsmyndighetens beslut skulle upphävas.

Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel) har i detta sammanhang bett EU-domstolen att klargöra huruvida *Moniteur belge* kan anses som personuppgiftsansvarig⁶³ och även huruvida *Moniteur belge* ska anses ensam ansvarig för iakttagandet av de principer som gäller för behandling av personuppgifter⁶⁴ eller om detta ansvar ska anses kumulativt åligga de offentliga organ som i ett tidigare led har behandlat personuppgifterna i det omtvistade avsnittet.

⁶² Enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1, och rättelse i EUT L 127, 2018, s. 2) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

⁶³ I den mening som avses i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

⁶⁴ Enligt artikel 5.2 i dataskyddsförordningen.

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller frågan huruvida den institution eller det organ som ansvarar för en medlemsstats officiella tidning, såsom *Moniteur belge*, kan kvalificeras som personuppgiftsansvarig i den mening som avses i dataskyddsförordningen, preciserar domstolen att med hänsyn till detta begrepps vida definition kan bestämmandet av ändamålen och medlen för behandlingen och, i förekommande fall, fastställandet av den ansvarige för denna behandling enligt nationell rätt inte bara vara uttryckligt utan även underförstått. I det senare fallet krävs det emellertid att detta bestämmande på ett tillräckligt säkert sätt följer av den roll, det uppdrag och de befogenheter som tilldelats den berörda institutionen eller organet.

Domstolen konstaterar att belgisk rätt, åtminstone underförstått, har bestämt ändamålen med och medlen för den behandling av personuppgifter som utförs av *Moniteur belge*, varför den kan anses vara personuppgiftsansvarig.

Domstolen understryker att bedömningen inte påverkas av att *Moniteur belge* inte är ett rättssubjekt eller av den omständigheten att *Moniteur belge* enligt nationell rätt inte kontrollerar de personuppgifter som förekommer i de rättsakter och handlingar som nämnda officiella tidning har mottagit innan de offentliggörs.

Samtidigt är detta organ ensamt ansvarig för denna uppgift och därefter för spridningen av den berörda rättsakten eller handlingen. Offentliggörande av sådana rättsakter och handlingar utan möjlighet till kontroll eller ändring av deras innehåll har ett nära samband med de ändamål och medel för behandling som bestäms av nationell rätt. Denna officiella tidnings uppgift är nämligen endast att informera allmänheten om förekomsten av dessa rättsakter och handlingar, såsom de översänts till denna officiella tidning i form av kopior i enlighet med tillämplig nationell rätt, för att de ska kunna göras gällande mot tredje man. Vidare skulle det strida mot syftet med artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen att utesluta en medlemsstats officiella tidning från definitionen av "personuppgiftsansvarig" med motiveringen att den inte utövar kontroll över de personuppgifter som finns i dess publikationer.

Vad för det andra gäller frågan huruvida ett sådant organ som det organ som styr *Moniteur belge* ska anses ensamt ansvarigt för efterlevnaden av de principer gällande behandling av personuppgifter som avses i dataskyddsförordningen,⁶⁵ påpekar domstolen att den behandling av personuppgifter som anförtrots detta organ äger rum efter den behandling som utförs av notarien och av kansliet vid den behöriga domstolen. Samtidigt skiljer den sig tekniskt sett från den behandling som utförs av dessa båda organ i så måtto att den tillkommer härutöver. De åtgärder som detta organ vidtar har nämligen anförtrots det enligt den nationella lagstiftningen och innebär bland annat en digital omvandling av de personuppgifter som finns i de handlingar eller utdrag ur handlingar som tillställts *Moniteur belge*. Åtgärderna innebär vidare offentliggörande av dessa personuppgifter, tillgängliggörande för en bred publik samt lagring av desamma. *Moniteur belge* ska därför anses ansvarig för efterlevnaden av samtliga skyldigheter som åligger den personuppgiftsansvarige enligt dataskyddsförordningen.

Domstolen erinrar om att det i artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen inte bara föreskrivs att ändamålen och medlen för en behandling av personuppgifter får bestämmas tillsammans av flera personer i deras egenskap av personuppgiftsansvariga, utan även att dessa ändamål och medel får bestämmas av nationell rätt som också får föreskriva vem som ska vara personuppgiftsansvarig eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses. Vid en kedja av behandlingar som utförs av olika personer eller enheter och som rör samma personuppgifter, får ändamålen och medlen för all behandling som dessa olika personer eller enheter i tur och ordning utför således bestämmas av nationell rätt, så att dessa ska anses gemensamt personuppgiftsansvariga.

⁶⁵ Principer i form av de skyldigheter som anges i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen.

EU-domstolen understryker att det följer av dataskyddsförordningen⁶⁶ att ett gemensamt ansvar för flera aktörer i en kedja av behandlingar avseende samma personuppgifter får fastställas i nationell rätt, under förutsättning att de olika behandlingsåtgärderna förenas av ändamål och medel som fastställs i nationell rätt och att de skyldigheter som åligger var och en av de gemensamt personuppgiftsansvariga fastställs i nationell rätt. Ett sådant fastställande av de ändamål och medel som förenar de olika behandlingar som utförs av flera aktörer i en kedja liksom fastställande av deras respektive skyldigheter kan inte bara ske direkt, utan även indirekt enligt nationell rätt. I det sistnämnda fallet krävs då att fastställandet kan utläsas på ett tillräckligt tydligt sätt av de rättsliga bestämmelser som reglerar de berörda personerna eller enheterna och den behandling av personuppgifter som de utför inom ramen för den kedja av behandlingar som föreskrivs i nationell rätt.

Domstolen drar således slutsatsen att den institution eller det organ som ansvarar för en medlemsstats officiella tidning och som betecknas som personuppgiftsansvarig, är ensam ansvarig för att de principer som avses i dataskyddsförordningen iaktas såvitt gäller den behandling av personuppgifter som denna institution eller detta organ har en skyldighet att utföra enligt nationell rätt; detta gäller såvida inte ett med andra enheter gemensamt ansvar för behandlingen följer av nationell rätt.

c. Rättsmedel vid överträdelse av dataskyddsförordningen

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen) Lindenapotheke (C-21/23, [EU:C:2024:846](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Kapitel VIII – Rättsmedel – E-handel med läkemedel som bedrivs av ett apoteksföretag på en elektronisk marknadsplats – En konkurrent till detta apoteksföretag har väckt talan vid allmän domstol mot företaget med stöd av förbudet mot otillbörliga affärsmetoder i syfte att få företagets överträdelse av skyldigheter enligt förordning 2016/679 att upphöra – Talerätt – Artiklarna 4.15 samt 9.1 och 9.2 i förordning 2016/679 – Direktiv 95/46/EG – Artikel 8.1 och 8.2 – Begreppet hälsouppgifter – Förutsättningar för behandling av sådana uppgifter”

Med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland) uttalar sig EU-domstolen (stora avdelningen) om arten och räckvidden av bestämmelserna om rättsmedel på området för skydd av personuppgifter⁶⁷ samt om begreppet hälsouppgifter⁶⁸.

ND och DR, två fysiska personer, driver var sitt apoteksföretag i Tyskland. Sedan år 2017 bedriver ND:s apoteksföretag, ”Lindenapotheke”, e-handel med läkemedel som endast får säljas på apotek (nedan kallade apoteksexklusiva läkemedel) på e-handelsplattformen Amazon-Marketplace. När Lindenapothekes kunder gör beställningar av läkemedel via företagets e-handelsbutik måste de

⁶⁶ Enligt artikel 26.1 jämförd med artikel 4 led 7 i dataskyddsförordningen.

⁶⁷ Kapitel VIII i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT 2016, L 119, s. 1) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

⁶⁸ I den mening som avses i artikel 8.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, 1995, s. 31) respektive i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

lämna en rad uppgifter, såsom namn och leveransadress samt information som krävs för att kunna individualisera läkemedlen.

DR väckte talan mot ND vid allmän domstol i Tyskland med stöd av den tyska lagen om otillbörlig konkurrens⁶⁹ och yrkade att ND skulle föreläggas att vid vite upphöra med sin försäljning av läkemedel. Till stöd för sin talan gjorde DR gällande att Lindenapotheke's e-handelsförsäljning av läkemedel var otillbörlig, på grund av att företaget inte uppfyllde det lagstadgade kravet på att inhämta kundernas samtycke till behandling av deras hälsouppgifter.

Sedan underinstanserna bifallit DR:s talan överklagade ND till den hänskjutande domstolen, som i sin tur ansåg att det var nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

I sin dom slår EU-domstolen fast att det rättsmedelssystem som införts genom dataskyddsförordningen inte är uttömmande. Detta innebär enligt domstolen att förordningen inte utgör hinder för att medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning föreskriver en möjlighet för konkurrenter till ett företag som påstås ha begått en överträdelse av de materiella bestämmelserna i förordningen att väcka talan mot företaget på den grunden att överträdelsen utgör en otillbörlig affärsmetod. EU-domstolen preciserar även gränserna för begreppet hälsouppgifter.

Domstolens bedömning

I den första delen av sin bedömning påpekar EU-domstolen att kapitel VIII i dataskyddsförordningen visserligen inte specifikt innehåller någon så kallad öppningsklausul som uttryckligen gör det möjligt för medlemsstaterna att föreskriva en sådan talemöjlighet för konkurrenter. Det framgår dock av ordalydelsen i bestämmelserna i kapitel VIII och av det sammanhang i vilket de ingår att unionslagstiftarens avsikt inte har varit att utesluta en sådan talemöjlighet. Denna tolkning vinner stöd av de mål som eftersträvas med dataskyddsförordningen.

EU-domstolen konstaterar nämligen att möjligheten för en konkurrent till ett företag att väcka talan om förbuds föreläggande mot detta företag med stöd av förbudet mot otillbörliga affärsmetoder, på grund av att företaget påstås ha begått en överträdelse av de materiella bestämmelserna i dataskyddsförordningen, inte inverkar negativt på det rättsmedelssystem som föreskrivs i förordningen eller på möjligheten att uppnå målet att säkerställa en enhetlig skyddsnivå för fysiska personer i hela unionen samt att undvika avvikelser som hindrar den fria rörligheten av personuppgifter på den inre marknaden.

I detta sammanhang preciserar EU-domstolen att det visserligen är möjligt att, om än indirekt, grunda en sådan talan på ett påstående om att det skett en överträdelse av samma bestämmelser i dataskyddsförordningen som de som registrerade eller en ideell organisation som företräder registrerade skulle kunna lägga till grund för ett klagomål eller en talan.⁷⁰ EU-domstolen påpekar dock att en talan om förbuds föreläggande som väcks av en konkurrent inte i sig - till skillnad från de i dataskyddsförordningen angivna rättsmedlen - syftar till att skydda de registrerades grundläggande fri- och rättigheter vid behandling av deras personuppgifter, utan till att säkerställa konkurrens på lika villkor, bland annat i den processförande konkurrentens intresse.

EU-domstolen anför vidare att möjligheten för en konkurrent att väcka en sådan talan vid allmän domstol med stöd av förbudet mot otillbörliga affärsmetoder ska anses utgöra ett komplement till de rättsmedel som föreskrivs i dataskyddsförordningen, vilka utan hinder av en sådan talemöjlighet fortsatt står till buds för och alltid kan utnyttjas av registrerade och, i förekommande fall, av ideella organisationer som företräder registrerade. I synnerhet gäller enligt domstolen att det förhållandet

⁶⁹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (lag om förbud mot otillbörlig konkurrens) av den 3 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1414), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet.

⁷⁰ Artiklarna 77–80 i dataskyddsförordningen.

att dataskyddsrättsliga och konkurrensrättsliga rättsmedel existerar parallellt med varandra inte utgör något hot mot dataskyddsförordningens enhetliga tillämpning.

EU-domstolen finner även att den omständigheten att inte bara registrerade och ideella organisationer, utan även andra personer, ges möjlighet att åberopa förordningens materiella bestämmelser inte utgör något hot mot uppnåendet av målet att säkerställa en enhetlig skyddsnivå för registrerade i hela unionen och att undvika avvikelser som hindrar den fria rörligheten för personuppgifter på den inre marknaden. Även om vissa medlemsstater inte föreskriver en sådan möjlighet leder detta nämligen inte till att genomförandet av skyddet av uppgifter i unionen blir fragmenterat, eftersom de materiella bestämmelserna i dataskyddsförordningen gäller på samma sätt för alla företag och eftersom iakttagandet av dem säkerställs genom de rättsmedel som föreskrivs i den.

EU-domstolen övergår därefter till att behandla det med dataskyddsförordningen eftersträvade målet att säkerställa att registrerade ges ett effektivt skydd vid behandling av deras personuppgifter och att de materiella bestämmelserna i förordningen får genomslag. Domstolen konstaterar i detta avseende att syftet med en talan om förbuds föreläggande som en konkurrent till ett företag väcker mot detta företag med stöd av förbudet mot otillbörliga affärsmetoder, på grund av att företaget påstås ha begått en överträdelse av bestämmelser om skydd av personuppgifter visserligen inte är att uppnå detta mål, utan att uppnå målet att säkerställa konkurrens på lika villkor. Faktum kvarstår dock att en sådan talan otvivelaktigt bidrar till efterlevnaden av nämnda bestämmelser i förordningen och därmed till att stärka de registrerades rättigheter samt till att tillförsäkra dessa en hög skyddsnivå. Därutöver kan en sådan konkurrensrättslig talan om förbuds föreläggande - i likhet med en talan som väcks av en konsumentskyddsorganisation - visa sig vara särskilt effektiv för att säkerställa det eftersträvade skyddet, eftersom den kan bidra till att förhindra ett stort antal rättighetskränkningar för registrerade i samband med behandling av deras personuppgifter.⁷¹

Mot bakgrund av det ovan angivna slår EU-domstolen fast att dataskyddsförordningens bestämmelser om rättsmedel i kapitel VIII i ska tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som - vid sidan av de ingripandebefogenheter som tillkommer tillsynsmyndigheter med ansvar för att övervaka och säkerställa efterlevnaden av förordningen samt vid sidan av de registrerades möjligheter att tillvarata sina rättigheter på rättslig väg - ger en möjlighet för konkurrenter till ett företag som påstås ha åsidosatt bestämmelser om skydd av personuppgifter att med stöd av förbudet mot otillbörliga affärsmetoder väcka talan mot detta företag vid allmän domstol på grund av överträdelser av dataskyddsförordningen.

I den andra delen av sin bedömning konstaterar EU-domstolen att begreppet hälsouppgifter omfattar uppgifter som en kund lämnar vid beställning av apoteksexklusiva läkemedel på en e-handelsplattform. Dessa uppgifter är nämligen till sin karaktär sådana att de, genom associering eller slutledning, kan avslöja information om den registrerades hälsotillstånd.⁷² En sådan beställning innebär nämligen att det skapas ett samband mellan ett läkemedel, dess terapeutiska indikationer eller dess användning, och en fysisk person som är identifierad eller identifierbar genom exempelvis namn eller leveransadress.

EU-domstolen finner även att det i detta avseende saknar betydelse såväl att de beställda läkemedlen inte är receptbelagda som att det skulle kunna vara så att läkemedlen inte är avsedda för den kund som gjort beställningen, utan för någon annan person. Det sagda innebär enligt domstolen följande. När en användare av en e-handelsplattform lämnar personuppgifter i samband med beställning av apoteksexklusiva receptfria läkemedel, och dessa uppgifter behandlas av ett apoteksföretag som säljer dessa läkemedel via plattformen, så ska det anses vara fråga om behandling av

⁷¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 april 2022, Meta Platforms Ireland, (C-319/20, [EU:C:2022:322](#), punkterna 74 och 75).

⁷² I den mening som avses i artikel 4 led 1 i dataskyddsförordningen.

hälsouppgifter⁷³. Detta eftersom denna personuppgiftsbehandling till sin karaktär är sådan att den kan avslöja information om en fysisk persons hälsotillstånd, oavsett om informationen rör användaren eller någon annan person för vars räkning användaren gör beställningen.⁷⁴

Det skulle nämligen strida mot dataskyddsförordningens mål om att säkerställa en hög skyddsnivå för fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av deras personuppgifter att tolka nämnda bestämmelser på så sätt att det ska göras en distinktion utifrån vilken typ av läkemedel det är fråga om och huruvida de är receptbelagda eller inte. En sådan tolkning skulle dessutom strida mot syftet med 8.1 i direktiv 95/46 och artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, vilket är att säkerställa ett utökat skydd mot personuppgiftsbehandling som på grund av att den avser särskilt känsliga uppgifter kan utgöra ett synnerligen allvarligt ingrepp i de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter.⁷⁵ Detta innebär att information som ett apoteksföretags kunder lämnar i samband med att de beställer apoteksexklusiva receptfria läkemedel på en e-handelsplattform utgör hälsouppgifter, även om det endast med viss grad av sannolikhet, och inte med full säkerhet, kan fastställas att dessa läkemedel är avsedda för kunderna som beställt dem.

Härtill kommer att det även i det fallet att läkemedlen är avsedda för andra personer än kunderna som beställt dem inte kan uteslutas att det skulle kunna gå att identifiera dessa personer och att dra slutsatser om deras hälsotillstånd. Så skulle exempelvis kunna vara fallet när de aktuella läkemedlen inte levereras till den beställande kundens hemadress, utan till en annan persons hemadress. Detta skulle även kunna hända i fall där kunden - oavsett vilken leveransadress som angetts - i sin beställning eller i sina meddelanden angående beställningen har hänvisat till en annan identifierbar person, till exempel en familjemedlem.

Slutligen konstaterar EU-domstolen att den omständigheten att information av nu aktuellt slag utgör hälsouppgifter inte utgör hinder för att den kan bli föremål för behandling, särskilt i samband med förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och hälso- och sjukvårdssystem, om något av villkoren för detta är uppfyllt.⁷⁶ Så kan särskilt vara fallet om den registrerade ger sitt uttryckliga samtycke till en eller flera typer av behandling av dessa personuppgifter, efter att ha fått klar, fullständig och lättförståelig information om hur och för vilka specifika ändamål uppgifterna kommer att behandlas. Sådan personuppgiftsbehandling kan också vara tillåten om den är nödvändig för att kunna tillhandahålla hälso- och sjukvård på grundval av unionsrätten, medlemsstaternas nationella rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet.

⁷³ I den mening som avses i artikel 8.1 i direktiv 95/46 och artikel 9.1 i dataskyddsförordningen.

⁷⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 juli 2023, Meta Platforms m.fl. (Ett socialt nätverks användarvillkor) (C-252/21, [EU:C:2023:537](#), punkt 73).

⁷⁵ Se dom av den 1 augusti 2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, (C-184/20, [EU:C:2022:601](#), punkt 126 och där angiven rättspraxis).

⁷⁶ Det vill säga de villkor som anges i artikel 8.2 i direktiv 95/46 och i artikel 9.2 i dataskyddsförordningen.

IV. Unionsmedborgarskap⁷⁷

1. Unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Mirin (C-4/23, [EU:C:2024:845](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 20 och 21 FEUF – Artiklarna 7 och 45 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Unionsmedborgare som, i samband med att ha utövat denna rättighet och uppehållit sig i en annan medlemsstat, lagligen erhållit ändring av sitt förnamn och sin könsidentitet – Skyldighet för ursprungsmedlemsstaten att erkänna och föra in dessa ändringar av förnamn och könsidentitet i födelseattesten – Nationell lagstiftning som inte tillåter ett sådant erkännande och införande vilket tvingar den berörda personen att i ursprungsmedlemsstaten inleda ett nytt förfarande, inför domstol, om ändring av könsidentitet – Inverkan av Förenade konungariket Storbritanniens och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen”

Med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Judecătoria Sectorului 6 București (Förstainstansdomstolen i distrikt 6 i Bukarest, Rumänien), preciserar domstolens stora avdelning omfattningen av ursprungsmedlemsstatens skyldighet att erkänna och – i födelseattesten för en av sina medborgare – föra in en ändring av förnamn och könsidentitet som lagligen ändrats i en annan medlemsstat i samband med att unionsmedborgaren i fråga utövade sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat.

M.-A.A. är en person född i Rumänien år 1992 som vid födseln registrerades som kvinna. Efter att ha flyttat till Förenade kungariket år 2008 förvärvade M.-A.A. brittiskt medborgarskap genom naturalisation.

I februari 2017 ändrade M.-A.A. i Förenade kungariket sitt förnamn och sin titel från ett kvinnligt förnamn och en kvinnlig titel till ett manligt förnamn och en manlig titel, i enlighet med förfarandet *Deed poll*.⁷⁸ Därefter bytte M.-A.A. ut vissa officiella handlingar som utfärdats av de brittiska myndigheterna. I juni 2020 erhöll M.-A.A. ett ”Gender Recognition Certificate” (GRC) i Förenade kungariket, vilket är en handling som bekräftar M.-A.A:s manliga könsidentitet.

I maj 2021 begärde M.-A.A., på grundval av den anmälan som gjorts inom ramen för förfarandet *Deed Poll* och GRC, att behöriga rumänska myndigheter skulle föra in uppgifterna om hans ändrade förnamn, könstillhörighet och personnummer i födelseattesten så att dessa uppgifter skulle motsvara manligt kön. Han begärde vidare att en ny födelseattest skulle utfärdas med dessa nya uppgifter. Genom beslut av den 21 juni 2021 avslog rumänska myndigheter denna begäran. Som skäl angavs bland annat att enligt tillämpliga bestämmelser kan uppgift om en persons ändrade könsidentitet endast föras in i födelseattesten på grundval av ett lagakraftvunnet domstolsavgörande.

M.-A.A. väckte talan mot detta beslut vid den hänskjutande domstolen. Nämnda domstol undrar om ställningen som unionsmedborgare och rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier utgör hinder för en nationell lagstiftning som tvingar den berörda personen att inleda ett nytt förfarande inför nationella domstolar för att få sin könsidentitet ändrad, trots att vederbörande med framgång redan har slutfört ett förfarande för samma ändamål i en

⁷⁷ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 21 mars 2024 (stora avdelningen), *Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), som anges under rubrik IX.3 ”Gränskontroller”.

⁷⁸ Detta förfarande ger brittiska medborgare möjlighet att ändra sitt namn eller förnamn genom anmälan.

annan medlemsstat i vilken personen också är medborgare. Den hänskjutande domstolen undrar även huruvida brexit har någon inverkan på målet.⁷⁹

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att på unionsrättens nuvarande stadium omfattas reglerna om personers rättsliga status, vilka inbegriper bestämmelserna om ändring av en persons förnamn och könsidentitet, av medlemsstaternas befogenheter. Vid utövandet av denna befogenhet är varje medlemsstat emellertid skyldig att iaktta unionsrätten.

Domstolen har i detta sammanhang redan slagit fast att när en medborgare i en medlemsstat, som även är medborgare i en annan medlemsstat, har utövat sin rätt att fritt röra sig, och myndigheterna i den första medlemsstaten avslår en ansökan om erkännande av medborgarens namn, såsom det fastställts i den andra medlemsstaten, kan detta utgöra ett hinder för utövandet av den i artikel 21 FEUF stadgade rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.⁸⁰ Ett sådant hinder kan även bli följden om samma myndigheter vägrar att erkänna en ändring av könsidentiteten som skett i enlighet med de förfaranden som föreskrivs för detta ändamål i den medlemsstat i vilken unionsmedborgaren har utövat sin rätt att fritt röra och uppehålla sig, oavsett om ändringen är knuten till en ändring av förnamnet, såsom i förevarande fall, eller inte. I likhet med namnet, definierar en persons genus nämligen vederbörandes identitet och personliga ställning. Vägran att ändra och erkänna den könsidentitet som en medborgare i en medlemsstat lagligen ändrat i en annan medlemsstat kan följaktligen ge upphov till avsevärda problem för denna medborgare både administrativt, yrkesmässigt och privat. För en sådan unionsmedborgare finns det, på grund av att denna person bär två olika namn och har getts två olika könsidentiteter, en konkret risk för att vederbörande blir tvungen att undanröja tvivel beträffande sin identitet och beträffande äktheten av handlingar som läggs fram eller tillförlitligheten av de uppgifter dessa handlingar innehåller.

En vägran att erkänna och, i en medlemsstats folkbokföringsregister, föra in en ändring av förnamn och könsidentitet, som en medborgare i denna stat lagligen ändrat i en annan medlemsstat utgör följaktligen en begränsning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, då denna vägran grundar sig på en nationell lagstiftning som inte tillåter ett sådant erkännande och ett sådant införande med följden att vederbörande tvingas inleda ett nytt förförande om ändring av könsidentitet inför domstol i den förstnämnda medlemsstaten, i vilket det bortses från den ändring som redan lagligen gjorts i den andra medlemsstaten.

Domstolen erinrar därefter om att en nationell lagstiftning som begränsar utövandet av den rättighet som stadfästs i artikel 21 FEUF, endast kan vara motiverad om den iakttar de rättigheter som stadgas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), och i synnerhet rätten till respekt för privatlivet i artikel 7. Sistnämnda rättighet ska ha samma innebörd och räckvidd som de rättigheter som garanteras i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna^{81, 82} Europeiska domstolen för de mänskliga

⁷⁹ Nämnda domstol har påpekat att förfarandet för att ändra könsidentitet i förevarande fall inleddes i Förenade kungariket innan denna stat lämnade unionen men avslutades efter utträdet, under övergångsperioden. Samma domstol undrar därför om Rumänien under sådana omständigheter är skyldig att erkänna rättsverkningarna av det förfarande för ändring av könsidentitet som genomförts i Förenade kungariket.

⁸⁰ Se dom av den 8 juni 2017, Freitag (C-541/15, [EU:C:2017:432](#)). I den domen konstaterade domstolen bland annat att om två olika namn tillämpas på en och samma person kan detta ge upphov till förvirring och till olägenheter då det förekommer ett stort antal situationer i vardagslivet, inom såväl den offentliga som den privata sfären, där det krävs att man styrker sin identitet (punkterna 36 och 37).

⁸¹ Konventionen undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

⁸² I enlighet med artikel 52.3 i stadgan.

rättigheterna har emellertid konstaterat att det förfarande för erkännande av könsidentitet som föreskrivs i den aktuella nationella lagstiftningen är oförenligt med artikel 8 i Europakonventionen, eftersom det inte uppfyller de krav som ställs i den bestämmelsen för prövning av en ansökan om ändring av könsidentitet som framställs för första gången vid en nationell domstol.⁸³

Nämnda förfarande kan inte heller anses utgöra ett effektivt medel för en unionsmedborgare som i samband med sin vistelse i en annan medlemsstat, och således med utövande av den rätt som garanteras i artikel 21 FEUF och artikel 45 i stadgan, redan lagligen har ändrat sitt förnamn och sin könsidentitet, att på ett ändamålsenligt sätt göra gällande sina rättigheter enligt dessa artiklar, jämförda med artikel 7 i stadgan. Detta gäller i synnerhet som denne medborgare genom det aktuella nationella förfarandet utsätts för risken att förfarandet leder till en annan utgång än i det förfarande som genomförts av myndigheterna i denna andra medlemsstat.

För att en nationell lagstiftning, såsom den som gäller för införande av en uppgift i folkbokföringsregistret om ändring av förnamn och könsidentitet, ska kunna anses vara förenlig med unionsrätten, får inte de bestämmelser eller det interna förfarande som gör det möjligt att inkomma med en ansökan om införande av en sådan uppgift göra det omöjligt eller orimligt svårt att genomföra de rättigheter som följer av artikel 21 FEUF och, i synnerhet, rätten att få en sådan ändring erkänd. Utövandet av denna rättighet kan emellertid undergrävas av det utrymme för skönsmässig bedömning som behöriga myndigheter har inom ramen för detta förfarande. Ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning kan nämligen leda till att en och samma person har två olika namn och två olika genus för styrkande av sin identitet. Det kan även ge upphov till avsevärda problem i administrativt, yrkesmässigt och privat avseende. En nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet strider således mot de krav som följer av artikel 21 FEUF.

Domstolen preciserar slutligen att det saknar betydelse i detta avseende att ansökan om erkännande och införande av ändringen av förnamn och könstillhörighet framställdes vid en tidpunkt då den medlemsstat i vilken ändringen lagligen gjorts hade utträtt ur unionen och detta utträde redan fått verkan.⁸⁴

2. Rösträtt och valbarhet vid kommunala val samt vid val till Europaparlamentet

Dom av den 19 november 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Republiken Tjeckien (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-808/21, [EU:C:2024:962](#))

”Fördragsbrott – Artikel 20 FEUF – Unionsmedborgarskap – Artikel 21 FEUF – Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 22 FEUF – Rösträtt och valbarhet vid kommunala val samt vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten – Unionsmedborgare som bor i en medlemsstat utan att vara

⁸³ Europadomstolen, 19 januari 2021, X och Y mot Rumänien, CE:ECHR:2021:0119JUD 000214516. I den domen slog Europadomstolen fast att stater har en skyldighet enligt artikel 8 i Europakonventionen att tillhandahålla ett klart och förutsägbart förfarande för juridiskt erkännande av könsidentitet, enligt vilket det ska vara möjligt att byta kön och således namn eller personnummer i officiella handlingar på ett sätt som är snabbt, transparent och lättillgängligt.

⁸⁴ Domstolen påpekar att då M.-A.A., i sin egenskap av unionsmedborgare, ansökt om att hans förnamn och könsidentitet som ändrats i samband med att han utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i Förenade kungariket, innan denna medlemsstat lämnade unionen respektive innan den 31 december 2020 (det vill säga det datum då övergångsperioden löper ut enligt utträdesavtalet) ska erkännas i hans ursprungsmedlemsstat, har M.-A.A. rätt att i förhållande till ursprungsmedlemsstaten göra gällande de rättigheter som unionsmedborgarskapet är förenat med, särskilt de rättigheter som föreskrivs i artiklarna 20 och 21 FEUF. Detta gäller även efter utgången av övergångsperioden.

medborgare där – Avsaknad av rätt att bli medlem i ett politiskt parti – Artiklarna 2 och 10 FEU – Principen om demokrati – Artikel 4.2 FEU – Respekt för medlemsstaternas nationella identitet – Artikel 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – De politiska partiernas roll vid uttryckandet av unionsmedborgarnas vilja”

Domstolen (stora avdelningen), som har att pröva en talan om fördragsbrott, konstaterar att Republiken Tjeckien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 22 FEUF genom att neka unionsmedborgare som inte är tjeckiska medborgare men som är bosatta i Tjeckien rätten att bli medlem i ett politiskt parti eller en politisk rörelse.

I den tjeckiska lagen om politiska partier och politiska rörelser⁸⁵ föreskrivs dels att medborgarna har rätt att ansluta sig till politiska partier och politiska rörelser, dels att varje medborgare över 18 år kan ansluta sig till ett parti eller en rörelse. Detta innebär att unionsmedborgare som inte är tjeckiska medborgare men som är bosatta i Tjeckien inte har denna rättighet.

Europeiska kommissionen ansåg att denna lagstiftning stred mot artikel 22 FEUF och väckte därför talan om fördragsbrott vid domstolen. Kommissionen har bland annat gjort gällande att Republiken Tjeckien, genom att endast ge tjeckiska medborgare rätt att bli medlemmar i ett parti eller en politisk rörelse, hindrar unionsmedborgare som är bosatta i denna medlemsstat utan att vara medborgare där från att utöva sina valrättigheter vid kommunala val och val till Europaparlamentet på samma villkor som tjeckiska medborgare.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar för det första räckvidden av artikel 22 FEUF, med beaktande av dess lydelse, dess sammanhang och de mål som eftersträvas med den.

Det framgår av denna bestämmelse att unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare ska ha rösträtt och vara valbara vid kommunala val och vid val till Europaparlamentet på samma villkor som medborgarna i den sistnämnda medlemsstaten och dessa rättigheter ska utövas med förbehåll för de närmare bestämmelser som antagits av Europeiska unionens råd. Denna lydelse innehåller inte någon hänvisning till villkoren för att bli medlem i ett politiskt parti eller en politisk rörelse. Genom att det i artikel 22 FEUF hänvisas till de villkor för rösträtt och valbarhet som gäller för medborgarna i den medlemsstat där en sådan unionsmedborgare är bosatt, föreskrivs däremot ett förbud för denna medlemsstat att uppställa andra villkor för unionsmedborgarens utövande av denna rätt än de som gäller för medlemsstatens egna medborgare. I denna bestämmelse fastställs således en särskild regel om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och denna bestämmelse är följaktligen tillämplig på alla nationella åtgärder som medför en särbehandling som kan inverka menligt på det faktiska utövandet av rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet.

Rådet har dessutom antagit närmare bestämmelser för utövande av rösträtten och valbarheten i direktiven 93/109⁸⁶ och 94/80⁸⁷. Dessa direktiv innehåller visserligen inte några bestämmelser om villkoren för att unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där

⁸⁵ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (lag nr 424/1991 om sammanslutningar i form av politiska partier och politiska rörelser) i dess lydelse enligt zákon č. 117/1994 Sb (lag nr 117/1994). Se 1 § och 2 § 3 i denna lag.

⁸⁶ Rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, 1993, s. 34), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/1/EU av den 20 december 2012 (EUT L 6, 2013, s. 27).

⁸⁷ Rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 1994, s. 38; svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 80).

ska kunna bli medlemmar i politiska partier, men dessa direktiv kan inte ens underförstått begränsa räckvidden av de rättigheter och skyldigheter som följer av artikel 22 FEUF. I avsaknad av särskilda bestämmelser om dessa villkor omfattas fastställandet av dessa villkor av medlemsstaternas behörighet. Vid utövandet av denna behörighet är medlemsstaterna emellertid skyldiga att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, inbegripet artikel 22 FEUF.

Vad gäller det sammanhang i vilket artikel 22 FEUF ingår, hänvisar domstolen till såväl andra bestämmelser i EUF-fördraget som bestämmelser av samma rang i bland annat EU-fördraget och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Enligt artikel 22 FEUF, jämförd med artikel 20.2 FEUF, är rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet knutna till ställningen som unionsmedborgare. Enligt artikel 20.2 FEUF och artikel 21 FEUF ger unionsmedborgarskapet varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Det finns således ett samband mellan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig, å ena sidan, och rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där, å andra sidan.

Vidare framgår det av artikel 10 FEU, i vilken unionsmedborgarnas rätt att företrädas direkt i Europaparlamentet och att delta i unionens demokratiska liv erkänns, att det finns ett samband mellan principen om representativ demokrati i unionen och den rösträtt och rätt till valbarhet vid val till Europaparlamentet som är knutna till unionsmedborgarskapet, vilka garanteras i artikel 22.2 FEUF.

Slutligen föreskrivs i artikel 12.1 i stadgan att var och en har rätt till föreningsfrihet på alla nivåer, bland annat på det politiska, fackliga och medborgerliga området. Denna rättighet motsvarar den som garanteras i artikel 11.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken utgör en av grundvalarna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle, eftersom den gör det möjligt för medborgarna att agera kollektivt på områden av gemensamt intresse och därigenom bidra till att det offentliga livet fungerar väl. I artikel 10.4 FEU och artikel 12.2 i stadgan tillerkänns politiska partier på europeisk nivå en avgörande roll för att uttrycka unionsmedborgarnas vilja. De politiska partierna, som bland annat presenterar kandidater vid val, fyller således en grundläggande funktion i systemet med representativ demokrati, på vilket unionens funktionssätt grundar sig, i enlighet med artikel 10.1 FEU. Ställningen som medlem i ett parti eller en politisk rörelse bidrar således väsentligt till det faktiska utövandet av rätten till valbarhet enligt artikel 22 FEUF.

Syftet med artikel 22 FEUF är inledningsvis att ge unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där rätt att delta i den demokratiska valprocessen i denna medlemsstat genom rösträtt och valbarhet på europeisk och lokal nivå. Vidare syftar denna artikel till att säkerställa likabehandling av unionsmedborgare, vilket förutsätter att unionsmedborgarna har samma tillgång som medborgarna i den berörda medlemsstaten till de medel som finns i den nationella rättsordningen för att utöva denna rätt när det gäller kommunala val och val till Europaparlamentet. Slutligen följer det av sambandet mellan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig, å ena sidan, och rösträtten och valbarheten vid sådana val, å andra sidan, att de sistnämnda rättigheterna bland annat syftar till att underlätta för den berörda unionsmedborgaren att successivt integreras i samhället i den mottagande medlemsstaten. Artikel 22 FEUF syftar således till att säkerställa representativiteten för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där med avseende på deras integration i samhället i den mottagande medlemsstaten.

För det andra är det mot bakgrund av dessa preciseringar rörande räckvidden av artikel 22 FEUF, jämförd med artiklarna 20 och 21 FEUF, artikel 10 FEU och artikel 12 i stadgan, som domstolen prövar huruvida den skillnad i behandling som införts genom den tjeckiska lagstiftningen på grund av nationalitet, vad gäller möjligheten att bli medlem i ett parti eller en politisk rörelse, leder till att unionsmedborgare som är bosatta i Tjeckien utan att vara medborgare där, i strid med

artikel 22 FEUF, inte har lika tillgång till de medel som tjeckiska medborgare förfogar över för att faktiskt kunna utöva sin rätt till valbarhet.

I Tjeckien är det visserligen möjligt att en kandidat som inte är medlem i ett parti eller en politisk rörelse kan placeras på en lista med kandidater som presenteras av ett sådant parti eller en sådan rörelse, eller en koalition av sådana, vid kommunala val och val till Europaparlamentet. I den mån det är medlemmarna i ett parti eller en politisk rörelse som väljer vilka kandidater som ska placeras på listorna, riskerar den omständigheten att en unionsmedborgare som är bosatt i Tjeckien utan att vara medborgare där och som önskar delta i valet inte kan bli medlem i ett parti eller en politisk rörelse att vederbörande utesluts från att delta i partiets eller rörelsens beslut om att placera vederbörande på listan med kandidater. Denna omständighet försätter sådana unionsmedborgare i en mindre gynnsam situation än tjeckiska medborgare som är medlemmar av ett parti eller en politisk rörelse i denna medlemsstat, när det gäller möjligheten att ställa upp som kandidat i kommunala val och val till Europaparlamentet på listor som presenteras av ett sådant parti eller en sådan politisk rörelse eller en koalition av sådana.

Vidare visar den omständigheten att tjeckiska medborgare kan välja att kandidera antingen som medlemmar av ett parti eller en politisk rörelse eller som självständiga kandidater, medan unionsmedborgare som är bosatta i Tjeckien utan att vara medborgare där endast kan kandidera som självständiga kandidater, att dessa unionsmedborgare inte kan utöva sin rätt att kandidera vid valet på samma villkor som tjeckiska medborgare.

För det tredje prövar domstolen slutligen huruvida denna skillnad i behandling vad gäller tillgången till medel som gör det möjligt att effektivt utöva rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val samt val till Europaparlamentet kan motiveras av skäl som avser iakttagandet av en medlemsstats nationella identitet, i den mening som avses i artikel 4.2 FEU.

Organisationen av det nationella politiska livet, till vilket politiska rörelser och partier bidrar, utgör visserligen en del av den nationella identiteten. Eftersom den rösträtt och rätt till valbarhet som unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där har enligt artikel 22 FEUF avser kommunala val och val till Europaparlamentet i denna medlemsstat, innebär denna bestämmelse emellertid varken en skyldighet för nämnda medlemsstat att ge dessa medborgare rösträtt och rätt till valbarhet vid nationella val eller ett förbud mot att anta särskilda regler om beslutsfattande inom ett parti eller en politisk rörelse vad gäller utseende av kandidater vid nationella val, vilka utesluter att de parti- eller rörelsemedlemmar som inte är medborgare i nämnda stat deltar i ett sådant beslutsfattande.

Artikel 4.2 FEU ska vidare läsas med beaktande av bestämmelser av samma rang, bland annat artiklarna 2 och 10 FEU, och kan inte befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta de krav som följer av dessa bestämmelser. Principen om demokrati och principen om likabehandling utgör värden som unionen ska bygga på enligt artikel 2 FEU. Denna bestämmelse är inte en bestämmelse som endast anger en politisk inriktning eller politiska avsikter, utan bestämmelsen anger värden som utgör en del av själva identiteten hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkreta uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna. Principen om representativ demokrati, som ligger till grund för unionens sätt att fungera, i enlighet med artikel 10.1 FEU, konkretiserar dessutom värdet demokrati som anges i artikel 2 FEU.

Genom att garantera unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där rösträtt och valbarhet vid kommunala val samt vid val till Europaparlamentet i nämnda medlemsstat, på samma villkor som för medborgarna i denna medlemsstat, konkretiserar artikel 22 FEUF principerna om demokrati och om likabehandling av unionsmedborgare, vilka principer hör till unionens identitet och gemensamma värden som medlemsstaterna ansluter sig till och som de ska säkerställa respekten för inom deras territorium. Att godta att sådana unionsmedborgare blir medlemmar i ett parti eller en politisk rörelse i den medlemsstat där de är bosatta för att fullt ut

genomföra principerna om demokrati och likabehandling kan följaktligen inte anses undergräva den medlemsstatens nationella identitet.

Dom av den 19 november 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Polen (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti) (C-814/21, [EU:C:2024:963](#))

“Fördragsbrott – Artikel 20 FEUF – Unionsmedborgarskap – Artikel 21 FEUF – Rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 22 FEUF – Rösträtt och valbarhet vid kommunala val samt vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten – Unionsmedborgare som bor i en medlemsstat utan att vara medborgare där – Avsaknad av rätt att bli medlem i ett politiskt parti – Artiklarna 2 och 10 FEU – Principen om demokrati – Artikel 4.2 FEU – Respekt för medlemsstaternas nationella identitet – Artikel 12 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – De politiska partiernas roll vid uttryckandet av unionsmedborgarnas vilja”

Domstolen (stora avdelningen), som har att pröva en talan om fördragsbrott, konstaterar att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 22 FEUF genom att neka unionsmedborgare som inte är polska medborgare men som är bosatta i Polen rätten att vara medlem i ett politiskt parti.

I den polska lagen om politiska partier⁸⁸ föreskrivs att medborgare i Republiken Polen som är minst 18 år gamla kan vara medlemmar i ett politiskt parti. Detta innebär att unionsmedborgare som inte är polska medborgare men som är bosatta i Polen således inte har denna rättighet.

Europeiska kommissionen ansåg att denna lagstiftning strider mot artikel 22 FEUF och väckte därför talan om fördragsbrott vid domstolen. Kommissionen har bland annat gjort gällande att Polen, genom att förbehålla polska medborgare rätten att vara medlem i ett politiskt parti, hindrar unionsmedborgare som är bosatta i denna medlemsstat utan att vara medborgare där från att utöva sina valrättigheter vid kommunala val och val till Europaparlamentet på samma villkor som polska medborgare.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar inledningsvis räckvidden av artikel 22 FEUF, med beaktande av dess lydelse, dess sammanhang och de mål som eftersträvas med den.

För det första har unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare enligt artikel 22 FEUF rösträtt och är valbara vid kommunala val och val till Europaparlamentet på samma villkor som medborgarna i den medlemsstaten och dessa rättigheter ska utövas med förbehåll för de närmare bestämmelser som rådet antar. Denna lydelse innehåller inte någon hänvisning till villkoren för att bli medlem i ett politiskt parti. Genom att det i artikel 22 FEUF hänvisas till de villkor för rösträtt och valbarhet som gäller för medborgarna i den medlemsstat där en sådan unionsmedborgare är bosatt, föreskrivs däremot ett förbud för denna medlemsstat att uppställa andra villkor för unionsmedborgarens utövande av denna rätt än de som gäller för medlemsstatens egna medborgare. I denna bestämmelse fastställs således en särskild regel om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet och denna bestämmelse är följaktligen tillämplig på alla nationella åtgärder som medför en särbehandling som kan inverka menligt på det faktiska utövandet av rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet.

Rådet har dessutom antagit närmare bestämmelser för utövande av rösträtten och valbarheten i direktiven 93/109⁸⁹ och 94/80⁹⁰. Dessa direktiv innehåller visserligen inte några bestämmelser om

⁸⁸ Ustawa o partiach politycznych (lagen om politiska partier) av den 27 april 1997 (Dz.U. 1997, nr 98, position 604). Se artikel 2.1 i denna lag.

villkoren för att unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där ska kunna bli medlemmar i politiska partier, men dessa direktiv kan inte ens underförstått begränsa räckvidden av de rättigheter och skyldigheter som följer av artikel 22 FEUF. I avsaknad av särskilda bestämmelser om dessa villkor omfattas fastställandet av dessa villkor av medlemsstaternas behörighet. Vid utövandet av denna behörighet är medlemsstaterna emellertid skyldiga att iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, inbegripet artikel 22 FEUF.

Vad, för det andra, gäller det sammanhang i vilket artikel 22 FEUF ingår, hänvisar domstolen till såväl andra bestämmelser i EUF-fördraget som bestämmelser av samma rang i bland annat EU-fördraget och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Enligt artikel 22 FEUF, jämförd med artikel 20.2 FEUF, är rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet knutna till ställningen som unionsmedborgare. Enligt artikel 20.2 FEUF och artikel 21 FEUF ger unionsmedborgarskapet varje unionsmedborgare en primär, individuell rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Det finns således ett samband mellan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig, å ena sidan, och rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där, å andra sidan.

Vidare framgår det av artikel 10 FEU, i vilken unionsmedborgarnas rätt att företrädas direkt i Europaparlamentet och att delta i unionens demokratiska liv erkänns, att det finns ett samband mellan principen om representativ demokrati i unionen och den rösträtt och rätt till valbarhet vid val till Europaparlamentet som är knutna till unionsmedborgarskapet, vilka garanteras i artikel 22.2 FEUF.

Slutligen föreskrivs i artikel 12.1 i stadgan att var och en har rätt till föreningsfrihet på alla nivåer, bland annat på det politiska, fackliga och medborgerliga området. Denna rättighet motsvarar den som garanteras i artikel 11.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken utgör en av grundvalarna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle, eftersom den gör det möjligt för medborgarna att agera kollektivt på områden av gemensamt intresse och därigenom bidra till att det offentliga livet fungerar väl. I artikel 10.4 FEU och artikel 12.2 i stadgan tillerkänns politiska partier på europeisk nivå en avgörande roll för att uttrycka unionsmedborgarnas vilja. De politiska partierna, som bland annat presenterar kandidater vid val, fyller således en grundläggande funktion i systemet med representativ demokrati, på vilket unionens funktionssätt grundar sig, i enlighet med artikel 10.1 FEU. Ställningen som medlem i ett politiskt parti bidrar således väsentligt till det faktiska utövandet av rätten till valbarhet enligt artikel 22 FEUF.

Vad för det tredje gäller syftet med artikel 22 FEUF, är detta inledningsvis att ge unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där rätt att delta i den demokratiska valprocessen i denna medlemsstat genom rösträtt och valbarhet på europeisk och lokal nivå. Vidare syftar denna artikel till att säkerställa likabehandling av unionsmedborgare, vilket förutsätter att unionsmedborgarna har samma tillgång som medborgarna i den berörda medlemsstaten till de medel som finns i den nationella rättsordningen för att utöva denna rätt när det gäller kommunala val och val till Europaparlamentet. Slutligen följer det av sambandet mellan rätten att fritt röra sig och uppehålla sig, å ena sidan, och rösträtten och valbarheten vid sådana val, å andra sidan, att de sistnämnda rättigheterna bland annat syftar till att underlätta för den berörda unionsmedborgaren att successivt integreras i samhället i den mottagande medlemsstaten. Artikel 22 FEUF syftar således till att säkerställa representativiteten för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att

⁸⁹ Rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 om fastställande av närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, 1993, s. 34), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/1/EU av den 20 december 2012 (EUT L 26, 2013, s. 27).

⁹⁰ Rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 1994, s. 38; svensk specialutgåva, område 1, volym 4, s. 80).

vara medborgare där med avseende på deras integration i samhället i den mottagande medlemsstaten.

Domstolen prövar därefter, mot bakgrund av dessa preciseringar rörande räckvidden av artikel 22 FEUF, jämförd med artiklarna 20 och 21 FEUF, artikel 10 FEU och artikel 12 i stadgan, huruvida den skillnad i behandling som införts genom den polska lagstiftningen på grund av nationalitet, vad gäller möjligheten att bli medlem i ett politiskt parti, leder till att unionsmedborgare som är bosatta i Polen utan att vara medborgare där, i strid med artikel 22 FEUF, inte har lika tillgång till de medel som polska medborgare förfogar över för att faktiskt kunna utöva sin rätt till valbarhet.

I Polen är det visserligen möjligt att en oberoende kandidat som inte är medlem i ett politiskt parti kan placeras på en lista av ett politiskt partis valkommitté. I den mån det är medlemmarna i ett politiskt parti som väljer vilka kandidater som ska placeras på listorna, riskerar den omständigheten att en unionsmedborgare som är bosatt i Polen utan att vara medborgare där och som önskar delta i valet inte är medlem i ett politiskt parti att vederbörande utesluts från att delta i partiets beslut om att placera vederbörande på listan med kandidater. Denna omständighet försätter sådana unionsmedborgare i en mindre gynnsam situation än polska medborgare som är medlemmar i ett politiskt parti när det gäller möjligheten att ställa upp som kandidat i kommunala val och val till Europaparlamentet på listor som presenteras av ett politiskt parti.

Vidare visar den omständigheten att polska medborgare kan välja att kandidera antingen som medlemmar i ett politiskt parti eller som oberoende kandidater, medan unionsmedborgare som är bosatta i Polen utan att vara medborgare där endast kan kandidera som oberoende kandidater, att dessa unionsmedborgare inte kan utöva sin rätt att kandidera vid valet på samma villkor som polska medborgare.

Domstolen prövar till sist huruvida denna skillnad i behandling vad gäller tillgången till medel som gör det möjligt att effektivt utöva rösträtten och rätten till valbarhet vid kommunala val samt val till Europaparlamentet kan motiveras av skäl som avser iakttagandet av en medlemsstats nationella identitet, i den mening som avses i artikel 4.2 FEU.

Organisationen av det nationella politiska livet, till vilket politiska partier bidrar, utgör visserligen en del av den nationella identiteten. Eftersom den rösträtt och rätt till valbarhet som unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där har enligt artikel 22 FEUF avser kommunala val och val till Europaparlamentet i denna medlemsstat, innebär denna bestämmelse emellertid varken en skyldighet för nämnda medlemsstat att ge dessa medborgare rösträtt och rätt till valbarhet vid nationella val eller ett förbud mot att anta särskilda regler om beslutsfattande inom ett politiskt parti vad gäller utseende av kandidater vid nationella val, vilka utesluter att de partimedlemmar som inte är medborgare i nämnda stat deltar i ett sådant beslutsfattande.

Artikel 4.2 FEU ska vidare läsas med beaktande av bestämmelser av samma rang, bland annat artiklarna 2 och 10 FEU, och kan inte befria medlemsstaterna från skyldigheten att iaktta de krav som följer av dessa bestämmelser. Principen om demokrati och principen om likabehandling utgör värden som unionen ska bygga på enligt artikel 2 FEU. Denna bestämmelse är inte en bestämmelse som endast anger en politisk inriktning eller politiska avsikter, utan bestämmelsen anger värden som utgör en del av själva identiteten hos unionen i egenskap av gemensam rättsordning. Dessa värden tar sig konkreta uttryck i form av principer som innehåller rättsligt bindande skyldigheter för medlemsstaterna. Principen om representativ demokrati, som ligger till grund för unionens sätt att fungera, i enlighet med artikel 10.1 FEU, konkretiserar dessutom värdet demokrati som anges i artikel 2 FEU.

Genom att garantera unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat utan att vara medborgare där rösträtt och valbarhet vid kommunala val samt vid val till Europaparlamentet i nämnda medlemsstat, på samma villkor som för medborgarna i denna medlemsstat, konkretiserar artikel 22 FEUF principerna om demokrati och om likabehandling av unionsmedborgare, vilka principer hör till

unionens identitet och gemensamma värden som medlemsstaterna ansluter sig till och som de ska säkerställa respekten för inom deras territorium. Att godta att sådana unionsmedborgare blir medlemmar i ett politiskt parti i den medlemsstat där de är bosatta för att fullt ut genomföra principerna om demokrati och likabehandling kan följaktligen inte anses undergräva den medlemsstatens nationella identitet.

V. Fri rörlighet inom unionen: Etableringsfrihet⁹¹

Dom av den 19 december 2024 (stora avdelningen), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, [EU:C:2024:1037](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Artikel 63 FEUF – Fri rörlighet för kapital – Fastställande av vilken av de fria rörligheterna som är tillämplig – Tjänster på den inre marknaden – Direktiv 2006/123/EG – Artikel 15 – Krav som rör andelsinnehav i ett bolag – En rent finansiell investerares andelsinnehav i ett bolag som bedriver advokatverksamhet – Bolagets uteslutning ur advokatsamfundet på grund av detta andelsinnehav – Restriktioner med avseende på etableringsfriheten och den fria rörligheten för kapital – Skäl som avser skyddet för advokaters oberoende och skyddet för mottagare av juridiska tjänster – Nödvändighet – Proportionalitet”

Efter en begäran om förhandsavgörande från Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Bayerns överklagandeinstans i advokatärenden, Tyskland), uttalar sig domstolen (stora avdelningen) om huruvida en nationell lagstiftning, enligt vilken det är förbjudet att överlåta bolagsandelar i ett advokatbolag till en rent finansiell investerare som inte har för avsikt att i detta bolag utöva en sådan yrkesverksamhet som nämns i denna lagstiftning, vid äventyr av att bolaget annars utesluts ur advokatsamfundet, är förenlig med artikel 63 FEUF och direktiv 2006/123⁹².

HR, som är ett advokatbolag med säte i Tyskland, bildades i form av en kapitalassociation som omfattas av lagen om bolag med begränsat ansvar. Ursprungligen var Daniel Halmer, som utövade advokatyrket, företagsledare och ensam bolagsman i bolaget.

HR, som bildades genom avtal i januari 2020, registrerades i handelsregistret och advokatsamfundet i München samma år.

År 2021 överlät Daniel Halmer 51 av HR:s 100 andelar till SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (nedan kallat SIVE), som är ett bolag med begränsat ansvar bildat enligt österrikisk rätt.

Med anledning av detta ändrades HR:s bolagsordning för att göra det möjligt att överlåta andelar i bolaget till ett kapitalbolag som inte är medlem i advokatsamfundet. Samtidigt förbehölls ledningen av HR advokater som är medlemmar i advokatsamfundet, i syfte att säkerställa ledningens oberoende.

Ändringen av HR:s bolagsordning och överlåtelsen av bolagsandelarna i detta bolag registrerades i handelsregistret och HR underrättade advokatsamfundet om att dess bolagsordning hade ändrats och att 51 av dess 100 andelar hade överlåtits till SIVE.

Advokatsamfundet underrättade emellertid HR om att överlåtelse av andelar till SIVE inte var tillåtet enligt Bundesrechtsanwaltsordnung (tyska föreskrifter om advokater) (nedan kallade föreskrifterna om advokater) och att HR följaktligen skulle uteslutas ur advokatsamfundet om denna överlåtelse bibehölls. HR informerade dock advokatsamfundet om att överlåtelsen bibehölls. Bolaget uteslöts

⁹¹ Följande domar bör också noteras under denna rubrik: dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **Litauen m.fl./parlamentet och rådet (Mobilitetspaketet)** (C-541/20–C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), som anges under rubrik XII ”Transport”; dom av den 4 oktober 2024, **FIFA** (C-650/22, [EU:C:2024:824](#)), som anges i rubrik XVII.1 ”Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF)”.

⁹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36).

således med motiveringen att endast advokater och de yrkesutövare som nämns i forskrifterna om advokater samt läkare och farmaceuter får vara delägare i ett advokatbolag.⁹³

HR överklagade det beslut om uteslutning som fattats av advokatsamfundet till Bayerischer Anwaltsgerichtshof (Bayerns överklagandeinstans i advokatärenden). HR har till stöd för sitt överklagande gjort gällande att föreskrifterna om advokater bland annat åsidosätter rätten till fri rörlighet för kapital, som garanteras i artikel 63.1 FEUF, och HR:s rättigheter enligt artikel 15 i direktiv 2006/123. HR anser att detta beslut även innebär ett åsidosättande av SIVE:s rätt till etableringsfrihet, vilken garanteras i bland annat artikel 49 FEUF.

I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida denna nationella lagstiftning är förenlig med artiklarna 49 och 63.1 FEUF samt artikel 15.2 c och 15.3 i direktiv 2006/123.

Domstolen besvarar denna fråga jakande.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar inledningsvis, mot bakgrund av syftet med den aktuella nationella lagstiftningen och de faktiska omständigheterna i målet, vilken grundläggande frihet – nämligen etableringsfriheten eller den fria rörligheten för kapital – som är tillämplig i det nationella målet.

Domstolen erinrar i detta avseende om att fast rättspraxis enligt vilken en nationell lagstiftning, som endast ska tillämpas på andelsinnehav som ger ett bestämmande inflytande över vissa av ett bolags beslut och möjlighet att bestämma dess verksamhet, omfattas av tillämpningsområdet för etableringsfriheten. Däremot ska nationella bestämmelser som är tillämpliga på andelsinnehav som förvärvats uteslutande i placeringssyfte, utan avsikt att erhålla något inflytande över förvaltning och kontroll av bolaget, bedömas enbart utifrån den fria rörligheten för kapital.

Härav följer att en nationell lagstiftning som inte enbart är avsedd att tillämpas på andelsinnehav som gör det möjligt att utöva ett bestämmande inflytande över ett bolags beslut och att bestämma dess verksamhet utan vilken är tillämplig oberoende av omfattningen av en aktieägares andel i ett företag, kan samtidigt omfattas av såväl etableringsfriheten som den fria rörligheten för kapital.

Domstolen undersöker i princip den berörda bestämmelsen mot bakgrund av endast en av dessa friheter om det visar sig att den ena av dem, med hänsyn till omständigheterna i det nationella målet, är helt underordnad den andra och kan anknytas till den.

Den berörda nationella lagstiftningen syftar bland annat till att förhindra att personer som varken är advokater eller verksamma i ett sådant yrke som nämns i de tillämpliga föreskrifterna om advokater förvärvar andelar, oavsett dess omfattning, i ett advokatbolag.

I förevarande fall förvärvade SIVE 51 procent av HR:s bolagskapital. Det materiella tillämpningsområdet för etableringsfriheten omfattar sådana nationella bestämmelser som är tillämpliga när ett bolag i en medlemsstat innehar andelar i ett bolag hemmahörande i en annan medlemsstat som ger förstnämnda bolag möjlighet att utöva ett bestämmande inflytande över det andra bolagets beslut och bestämma dess verksamhet.

Domstolen understryker emellertid att HR:s bolagsordning har ändrats i syfte att frånta SIVE en viss möjlighet till inflytande, så att förvärvet av andelarna i HR kan ha haft som enda syfte att förse HR

⁹³ Enligt 59a § första och andra stycket i föreskrifterna om advokater kan advokater gå samman med medlemmar av ett advokatsamfund och med medlemmar av patentadvokatsamfundet, med skatterådgivare, skatteombud, revisorer och auktoriserade revisorer för gemensam yrkesutövning inom ramen för deras egna respektive yrkesbehörigheter. Advokater får även utöva sitt yrke gemensamt med advokater från andra stater som har rätt att etablera sig i enlighet med föreskrifternas tillämpningsområde och har sina byråer utomlands.

med kapital avsett att göra det möjligt för bolaget att finansiera utvecklingen av en innovativ juridisk modell grundad på ny teknik.

Det nationella målet omfattas i lika hög grad av etableringsfriheten som av den fria rörligheten för kapital, utan att någon av dessa friheter kan anses vara underordnad den andra.

Vad för det första gäller etableringsfriheten framgår det i sak av direktiv 2006/123 att när en situation omfattas av direktivets materiella tillämpningsområde, vilket är fallet med juridiska rådgivningstjänster, bland annat sådana som tillhandahålls av advokater, saknas det anledning att även pröva den mot bakgrund av artikel 49 FEUF.

Domstolen prövar således huruvida kraven i föreskrifterna om advokater rörande begränsningen av kretsen av personer som får bli delägare och kravet på att aktivt medverka i bolaget är förenliga med direktiv 2006/123, och närmare bestämt huruvida dessa krav är nödvändiga.

Domstolen konstaterar härvidlag att kraven syftar till att säkerställa advokatyrets oberoende och integritet samt iakttagandet av principen om öppenhet och advokaters tystnadsplikt. Dessa mål hänför sig obestridligen till skyddet för mottagare av juridiska tjänster och till en god rättskipning, vilka utgör tvingande hänsyn till allmänintresset i den mening som avses i direktiv 2006/123 och primärrätten.

Vad gäller frågan huruvida de aktuella kraven är proportionerliga, preciserar domstolen att de framstår som ägnade att säkerställa förverkligandet av målet att skydda en god rättskipning och advokatyrets integritet.

En rent finansiell investerares strävan att öka värdet på sin investering skulle nämligen kunna påverka ett advokatbolags organisation och verksamhet. Medan det mål som eftersträvas av en rent finansiell investerare är begränsat till att erhålla vinst, utövar advokater emellertid inte sin verksamhet i ett rent ekonomiskt syfte, utan de är skyldiga att följa yrkesmässiga och yrkesetiska regler. I avsaknad av harmonisering på unionsnivå av de yrkesmässiga och yrkesetiska regler som är tillämpliga på advokatyret, står det varje medlemsstat i princip fritt att reglera utövandet av detta yrke inom dess territorium. En medlemsstat har således rätt att anse att det finns en risk för att de åtgärder som föreskrivs i advokatbolagets bolagsordning i syfte att bevara de i bolaget verksamma advokaternas oberoende och yrkesintegritet i praktiken visar sig vara otillräckliga för att på ett effektivt sätt säkerställa att målen att skydda en god rättskipning och advokatyrets integritet uppnås om en rent finansiell investerare äger andelar i nämnda bolags kapital.

Vad för det andra gäller den fria rörligheten för kapital, som garanteras i artikel 63 FEUF och som omfattar såväl aktieinnehav som ger en möjlighet att faktiskt ta del i kontrollen och ledningen av ett bolag, som förvärv av värdepapper med det enda syftet att genomföra en penningplacering utan att vilja påverka ledningen och kontrollen av bolaget, inbegriper de förbjudna åtgärderna bland annat sådana åtgärder som kan avhålla bolag hemmahörande i andra medlemsstater från att investera i en medlemsstat, särskilt i kapitalet i bolag hemmahörande i den medlemsstaten.

Domstolen konstaterar att den nationella lagstiftningen i fråga får till följd att andra personer än advokater och de yrkesutövare som avses i föreskrifterna om advokater hindras från att förvärva andelar i ett advokatbolag, vilket innebär att investerare från andra medlemsstater som varken är advokater eller sådana yrkesutövare fräntas möjligheten att förvärva andelar i denna typ av bolag. På motsvarande sätt berövar denna nationella lagstiftning advokatbolag möjligheten att få tillgång till kapital som kan bidra till deras etablering eller utveckling. Denna lagstiftning utgör följaktligen en restriktion för den fria rörligheten för kapital.

Av samma skäl som de som angetts i samband med direktiv 2006/123 konstaterar domstolen emellertid att dessa restriktioner för den fria rörligheten för kapital är motiverade och proportionerliga mot bakgrund av tvingande hänsyn till allmänintresset.

VI. Institutionella arrangemang: Allmänhetens rätt till tillgång till handlingar⁹⁴

Dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), Public.Resource.Org och Right to Know/kommissionen m.fl. (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#))

”Överklagande – Tillgång till EU-institutionernas handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Artikel 4.2 – Undantag – Avslag på ansökan om tillgång till handling vars utlämnande skulle undergräva skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter – Övervägande allmänintresse av utlämnandet – Harmoniserade standarder som antagits av Europeiska standardiseringskommittén (CEN) – Skyddet till följd av upphovsrätt – Rättsstatsprincipen – Insynsprincipen – Öppenhetsprincipen – Principen om god förvaltning”

Genom att bifalla det överklagande som ingetts av Public.Resource.Org Inc. och Right to Know CLG mot tribunalens dom i målet Public.Resource.Org och Right to Know/kommissionen⁹⁵, uttalar sig domstolen (stora avdelningen) för första gången om huruvida det föreligger ett övervägande allmänintresse som motiverar att harmoniserade standarder som antagits av Europeiska standardiseringskommittén (CEN) lämnas ut.

Sökandena är ideella organisationer vars huvudsakliga uppgift är att göra lagen fritt tillgänglig för alla medborgare. Den 25 september 2018 ingav organisationerna en ansökan till Europeiska kommissionen om tillgång till fyra harmoniserade standarder som antagits av CEN, varav tre gällde leksakers säkerhet och en gällde högsta tillåtna nickelhalt för vissa produkter.⁹⁶

Kommissionen avtog denna ansökan om tillgång till handlingar med hänvisning till artikel 4.2 första strecksatsen i förordning nr 1049/2001⁹⁷, enligt vilken tillgång till en handling ska vägras om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inbegripet immateriella rättigheter, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet.

Klagandenas talan mot kommissionens beslut ogillades i dess helhet av tribunalen. Klagandena överklagade då till domstolen och gjorde gällande att tribunalen hade gjort fel när den funnit att det inte förelåg något övervägande allmänintresse som kunde motivera en fri tillgång till de efterfrågade harmoniserade standarderna.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att rätten till tillgång till Europeiska unionens institutioners handlingar⁹⁸ ska ges en vid tolkning. Dessa institutioner kan emellertid med stöd av ett undantag som syftar till att skydda en fysisk eller juridisk persons affärsintressen vägra tillgång till en handling om

⁹⁴ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), **kommissionen/SRB** (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), som anges i rubrik XV ”Ekonomisk och monetär politik”.

⁹⁵ Dom av den 14 juli 2021, Public.Resource.Org och Right to Know/kommissionen (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)).

⁹⁶ Standarderna i fråga var EN 71-5:2015 med titeln ”Leksakers säkerhet – Del 5: Kemiska leksaker (hobbyutrustning utom kemilådor)”; EN 71-4:2013 med titeln ”Leksakers säkerhet – Del 4: Experimentlådor för kemi”; EN 71-12:2013 med titeln ”Leksakers säkerhet – Del 12: N-nitrosaminer och N-nitroserbare ämnen” och EN 12472:2005+A 1:2009, med titeln ”Metod som simulerar nötning och korrosion inför analys av frisättning av nickel från ytbelagda produkter” (nedan kallade de efterfrågade harmoniserade standarderna).

⁹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

⁹⁸ Denna rätt till tillgång till handlingar garanteras genom artikel 15.3 första stycket FEUF och artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Den genomförs bland annat genom förordning nr 1049/2001.

ett utlämnande skulle undergräva skyddet för dessa intressen, inbegripet immateriella rättigheter. Detta undantag är emellertid inte tillämpligt när det föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av den aktuella handlingen.

För det första påpekar domstolen att förfarandet för att utarbeta harmoniserade standarder fastställdes i förordning nr 1025/2012⁹⁹, enligt vilken kommissionen spelar en central roll i det europeiska standardiseringssystemet. Det är således endast kommissionen som har befogenhet att begära att en harmoniserad standard ska utarbetas för att genomföra ett direktiv eller en förordning, även om utarbetandet av dessa standarder har anförtrotts ett privaträttsligt organ. I detta sammanhang ska kommissionen fastställa de innehållskrav som den efterfrågade harmoniserade standarden ska uppfylla samt en tidsfrist för antagande av dokumentet. Kommissionen ska också tillhandahålla finansiering och besluta om när hänvisningar till den berörda harmoniserade standarden ska publiceras i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Vidare gäller att även om det inte är obligatoriskt att iaktta harmoniserade standarder presumeras de produkter som iakttar dessa standarder överensstämma med de väsentliga krav avseende dessa produkter som fastställts i unionens relevanta harmoniseringslagstiftning¹⁰⁰. Denna rättsverkan, som ges genom nämnda lagstiftning, utgör ett av de främsta kännetecknen för nämnda standarder och gör dem till ett viktigt verktyg för de ekonomiska aktörerna för att utöva rätten till fri rörlighet för varor eller tjänster på unionsmarknaden.

Domstolen noterar att det i förevarande fall hänvisas till direktiv 2009/48¹⁰¹ i tre av de fyra efterfrågade harmoniserade standarderna, vilka avser leksakers säkerhet, och att hänvisningarna till dessa standarder har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Det följer av artikel 13 i det direktivet att leksaker som har tillverkats i enlighet med dessa standarder ska förutsättas överensstämma med de krav som omfattas av nämnda standarder. Den fjärde standarden, som avser högsta tillåtna nickelhalt, hänvisar till förordning nr 1907/2006¹⁰² och är i förevarande fall uppenbart obligatorisk, eftersom det i punkt 27.3 i tabellen i bilaga XVII till denna förordning föreskrivs att de standarder som antagits av CEN vad gäller nickel ska användas som provmetoder för att visa att de berörda produkterna överensstämmer med kraven i denna punkt.

Följaktligen anser domstolen att de efterfrågade harmoniserade standarderna utgör en del av unionsrätten.

För det andra understryker domstolen att det följer av ordalydelsen i artikel 2 FEU att unionen bygger på rättsstatsprincipen, som kräver att alla fysiska eller juridiska personer i unionen ska ha fri tillgång till unionsrätten och att enskilda på ett otvetydigt sätt ska kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter.¹⁰³ Denna rätt till fri tillgång ska särskilt göra det möjligt för var och en som lagen syftar

⁹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering och om ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG, samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG och 2009/105/EG samt om upphävande av rådets beslut 87/95/EEG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 1673/2006/EG (EUT L 316, 2012, s. 12).

¹⁰⁰ Artikel 2 led 1 i förordning nr 1025/2012, jämförd med skäl 5 i samma förordning.

¹⁰¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet (EUT L 170, 2009, s. 1).

¹⁰² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG (EUT L 396, 2006, s. 1, och rättelse i EUT L 136, 2007, s. 3). i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 552/2009 av den 22 juni 2009 (EUT L 164, 2009, s. 7).

¹⁰³ Dom av den 22 februari 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#), punkt 41 och där angiven rättspraxis).

till att skydda att, inom de gränser som följer av lagstiftningen, kontrollera att de som bestämmelserna i nämnda lag riktar sig till faktiskt följer dessa bestämmelser. En harmoniserad standard kan, genom den verkan som den har enligt unionslagstiftningen, närmare beskriva vilka rättigheter och skyldigheter som enskilda har, och dessa beskrivningar kan således vara nödvändiga för de enskilda så att de kan kontrollera huruvida en viss vara eller tjänst verkligen uppfyller kraven i en sådan lagstiftning.

Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att det föreligger ett övervägande allmänintresse av att de efterfrågade harmoniserade standarderna lämnas ut.

VII. Unionsrättsliga förfaranden¹⁰⁴

1. Rättens sammansättning

Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen) Valančius (C-119/23, [EU:C:2024:653](#))

“Begäran om förhandsavgörande – Artikel 19.2 tredje stycket FEU – Artikel 254, andra stycket FEUF – Utnämning av domare i Europeiska unionens tribunal – Garanti för oavhängighet – Nödvändiga villkor för utövande av höga domarämbeten ska vara uppfyllda – Nationellt förfarande för att föreslå en kandidat till ämbetet som domare i Europeiska unionens tribunal – Oberoende expertgrupp med uppgift att utvärdera kandidaterna – Förteckning över kandidater som uppfyller de krav som föreskrivs i artikel 19.2 tredje stycket FEU och artikel 254 andra stycket FEUF – Förslag på en annan kandidat som finns upptagen på förteckningen än den som är högst rankad – Yttrande från den kommitté som föreskrivs i artikel 255 FEUF angående kandidaternas lämplighet”

Efter en begäran om förhandsavgörande från Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regionala förvaltningsdomstolen i Vilnius, Litauen) uttalar sig domstolen (stora avdelningen) om i vilken utsträckning bestämmelser i fördraget som reglerar utnämning av domare i Europeiska unionens tribunal¹⁰⁵ inverkar på det nationella förfarandet för förslag på kandidat till detta ämbete.

Virgilijus Valančius utnämndes till domare i tribunalen år 2016. Efter det att hans ämbetstid gick ut i augusti 2019, kvarstod han i ämbetet.¹⁰⁶ År 2021 inleddes ett förfarande för att välja ut en kandidat till ämbetet som domare i tribunalen.¹⁰⁷ I enlighet med detta förfarande upprättade en arbetsgrupp, bestående av huvudsakligen oberoende experter, en förteckning över kandidaterna i fallande ordning efter erhållna poäng. Virgilijus Valančius var den högst rankade kandidaten på denna förteckning.

Under år 2022 beslutade den litauiska regeringen att föreslå den person som var rankad på andra plats på förteckningen som kandidat till ämbetet som domare i tribunalen. Efter att den kommitté som föreskrivs i artikel 255 FEUF (nedan kallad artikel 255-kommittén) lämnat ett negativt yttrande om denna kandidat, föreslog samma regering den person som var rankad på tredje plats på förteckningen. År 2023 utnämndes denna person till domare i tribunalen.

Virgilijus Valančius har bestritt lagenligheten av den litauiska regeringens beslut med förslag på kandidat vid den hänskjutande domstolen och har bland annat yrkat att den nämnda regeringen ska föreläggas att återuppta förfarandet för att lägga fram förslag på en kandidat och att föreslå den kandidat som har rangordnats högst på förteckningen.

Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen har bett EU-domstolen att uttala sig om tolkningen av de bestämmelser i fördraget som reglerar utnämning av domare i tribunalen.

¹⁰⁴ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), som anges under rubrik XX.1 “Begränsande åtgärder”.

¹⁰⁵ Artikel 19.2 tredje stycket FEU och artikel 254 andra stycket FEUF.

¹⁰⁶ Med tillämpning av artikel 5 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol.

¹⁰⁷ Pretendentų į Europos Sąjungos bendrojo teismo teisėjų atrankos tvarkos aprašas (Beskrivning av urvalsförfarandet avseende kandidater till ämbetet som domare vid Europeiska unionens), i den lydelse som är tillämplig på tvisten i det nationella målet, som antogs genom dekret nr 1R-65 av Republiken Litauens justitieminister den 9 mars 2021.

Domstolens bedömning

Vad gäller behörigheten att pröva begäran om förhandsavgörande, noterar domstolen att enligt unionsrätten¹⁰⁸ består förfarandet för att utse en domare i tribunalen av tre delar. I den inledande delen av förfarandet föreslår den berörda medlemsstatens regering en kandidat till ämbetet som domare i tribunalen genom att översända sitt förslag till rådets generalsekretariat. Därefter, i en andra del, lämnar den kommitté som avses i artikel 255 FEUF ett yttrande om kandidatens lämplighet att utöva ämbetet som domare i tribunalen med hänsyn till de krav som föreskrivs i artikel 254 andra stycket FEUF. I den tredje delen av förfarandet, som följer efter samrådet med denna kommitté, utser medlemsstaternas regeringar - genom sina företrädare - kandidaten till domare i tribunalen genom ett beslut i samförstånd på förslag av den berörda medlemsstatens regering. Beslutet att föreslå en kandidat till ämbetet som domare i tribunalen, fattat av en medlemsstats regering, utgör den första delen av utnämning förfarandet som regleras av artikel 19.2 tredje stycket och artikel 254 andra stycket FEUF och omfattas således av dessa bestämmelser tillämpningsområde. Tolkningen av dessa bestämmelser omfattas uppenbart av domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden.

Vad gäller tolkningsfrågorna i sak, understryker domstolen att kravet på oavhängiga domstolar är ett konkret uttryck för ett av unionens och dess medlemsstaters grundläggande värden som kommer till uttryck i artikel 2 FEU. Dessa värden utgör en del av unionens själva identitet i dess egenskap av gemensam rättsordning och är bindande för såväl unionen som för medlemsstaterna. Detta krav på oavhängighet innehåller två delar, oavhängighet i strikt mening och opartiskhet och är oupplösligt förbundet med rättskipningsuppdraget. Enligt artikel 19 FEU anförtros vidare Europeiska unionens domstol och de nationella domstolarna uppdraget att säkerställa domstolsprövningen inom unionens rättsordning. Nämnade krav på oavhängighet är därför tillämpligt på såväl unionsnivå, bland annat för tribunalens domare, som på medlemsstatsnivå för nationella domstolar.

Domstolen erinrar om att kravet på att en domstol ska ha inrättats enligt lag har ett mycket nära samband med bland annat kravet på oavhängighet. Båda dessa krav syftar nämligen till att säkerställa att grundläggande principer iakttas, nämligen att den offentliga makten ska utövas under lagarna samt att maktfördelningsprincipen ska råda. Dessa principer är väsentliga för rättsstaten, vars värde bekräftas i artikel 2 FEU. Kravet på att en domstol ska ha inrättats enligt lag omfattar, till sin själva natur, förfarandet för utnämning av domare. Ett sätt att bedöma i vilken grad en domstol är oavhängig är att beakta på vilket sätt som rättens ledamöter har tillsatts.

När det gäller domarna i tribunalen ska de materiella rekvisit och förfaranderegler som är tillämpliga på utnämning göra det möjligt att utesluta allt rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt om att de uppfyller kraven i artikel 19.2 tredje stycket FEU och artikel 254 andra stycket FEUF. Dessa krav avser dels att deras "oavhängighet inte kan ifrågasättas", dels att de "uppfyller nödvändiga villkor för utövande av höga domarämbeten". Det är härför nödvändigt att säkerställa integriteten i hela förfarandet för utnämning av domare i tribunalen och följaktligen för utnämning förfarandets resultat i varje del som förfarandet består av.

Vad gäller den nationella delen av förfarandet, som innebär att föreslå en kandidat till ämbetet som domare i tribunalen, påpekar domstolen att det i avsaknad av särskilda unionsbestämmelser i detta avseende, ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa förfaranderegler för att föreslå en sådan kandidat, under förutsättning att dessa förfaranderegler inte kan ge upphov till rimligt tvivel hos enskilda rättssubjekt om att den föreslagna kandidaten uppfyller kraven i artikel 19.2 tredje stycket FEU och artikel 254 andra stycket FEUF. Den omständigheten att representanter för den lagstiftande eller verkställande makten deltar i förfarandet för att utnämna domare kan inte i sig anses ge upphov till sådana tvivel hos enskilda rättssubjekt. Det förhållandet att fristående rådgivande organ deltar i förfarandet och att det i nationell rätt föreskrivs en

¹⁰⁸ Enligt bland annat artikel 19.2 tredje stycket FEU, artikel 254 andra stycket FEUF och artikel 255 FEUF.

motiveringsskyldighet kan emellertid bidra till ökad objektivitet i utnämningssförfarandet, genom att utnämningssorganets utrymme för skönsmässig bedömning begränsas.

Vad gäller de materiella rekvisiten för att välja ut och föreslå kandidater till ämbetet som domare i tribunalen har medlemsstaterna förvisso ett stort utrymme för att definiera dessa rekvisit. De är inte desto mindre skyldiga att se till – oavsett vilka förfaranderegler som väljs – att de föreslagna kandidaterna uppfyller kraven på oavhängighet och förmåga att utöva ämbetet som föreskrivs i artikel 19.2 tredje stycket FEU och artikel 254 andra stycket FEUF.

Domstolen påpekar därefter att det likaså ankommer på artikel 255-kommittén att kontrollera att de kandidater som medlemsstaterna föreslår som kandidater är lämpliga för ämbetet som domare i tribunalen med avseende på dessa krav. Inför antagandet av sitt yttrande om sådan lämplighet ska kommittén kontrollera att den föreslagna kandidaten uppfyller kraven på oavhängighet och förmåga att utöva ämbetet som föreskrivs i fördragen för att tjänstgöra som domare i tribunalen.

Domstolen preciserar i detta sammanhang att ett öppet, transparent och rigoröst förfarande är en relevant aspekt vid kontrollen av om den föreslagna kandidaten uppfyller dessa krav, men att avsaknaden av ett dylikt förfarande däremot inte i sig är en anledning till tvivel om att kraven är uppfyllda. Vid sin kontroll får i artikel 255-kommittén begära att den regering som har gett in förslaget ska lämna ytterligare upplysningar eller andra uppgifter som är nödvändiga för kommitténs överläggningar.

Uppgiften att garantera att de krav som föreskrivs i artikel 19.2 tredje stycket FEU och artikel 254 andra stycket FEUF är uppfyllda ankommer likaså på medlemsstaternas regeringar, via deras företrädare, när de, mot bakgrund av yttrandet från den kommitté som föreskrivs i artikel 255 FEUF, beslutar att utnämna den kandidat som föreslagits av en av regeringarna som domare i tribunalen. När kandidaten väl utnämns blir vederbörande domare i en unionsdomstol och företräder inte längre den medlemsstat som föreslagit honom eller henne. Mot denna bakgrund drar domstolen följande slutsats.

När en medlemsstat har upprättat ett förfarande för urval av kandidater till ämbetet som domare i tribunalen och inom ramen för vilket en grupp bestående huvudsakligen av oberoende experter har i uppgift att utvärdera kandidaterna och upprätta en förteckning över de kandidater som uppfyller de krav som föreskrivs i artikel 19.2 tredje stycket FEU och artikel 254 andra stycket FEUF, och såsom en rekommendation ange den högst rankade kandidaten, är enbart det förhållandet att den aktuella medlemsstatens regering beslutat att föreslå en annan kandidat på denna förteckning än den kandidat som är högst rankad inte i sig tillräckligt för att detta förslag ska anses ge upphov till rimligt tvivel om att den föreslagna kandidaten uppfyller dessa krav. Det faktum att artikel 255-kommittén lämnar ett positivt yttrande om den kandidat som föreslagits av den nationella regeringen och som fanns upptagen på tredje plats på den aktuella förteckningen bekräftar att medlemsstaternas beslut att utnämna denna kandidat är i överensstämmelse med de ovan nämnda kraven.

2. Begäran om förhandsavgörande

a. Den hänskjutande domstolens kvalificering som "domstol"

Dom av den 9 januari 2024 (stora avdelningen), G. m.fl. (Utnämning av domare vid allmänna domstolar i Polen) (C-181/21 och C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Den hänskjutande domstolens möjlighet att beakta EU-domstolens dom i ett mål om förhandsavgörande – Huruvida den begärda tolkningen är nödvändig för

att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra målet – Domares oavhängighet – Villkor för utnämning av domare i allmänhet – Möjlighet att ifrågasätta ett beslut genom vilket en begäran om säkerhetsåtgärder slutgiltigt har prövats – Möjlighet att utesluta en domare från den dömande sammansättningen – Begäran om förhandsavgörande kan inte tas upp till sakprövning”

Domstolen (stora avdelningen) slår fast att begäran om förhandsavgörande i två fall från polska domare inte kan tas upp till sakprövning. Dessa domare vill få klarhet i huruvida den dömande sammansättningen i de nationella målen är förenlig med de krav som uppställs för en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i unionsrätten.

I det första målet (C-181/21) utsågs en dömande sammansättning med tre domare vid Sąd Okręgowy w Katowicach (Regionala domstolen i Katowice, Polen) för att pröva ett klagomål mot ett beslut om avslag på en konsuments bestridande av ett betalningsföreläggande. Referenten med ansvar för detta mål uttryckte tvivel om huruvida denna sammansättning utgjorde en ”domstol”, med hänsyn till de omständigheter under vilka domaren A.Z., som också ingick i den dömande sammansättningen, hade tillsatts vid den regionala domstolen i Katowice. Hans farhågor avsåg bland annat ställningen och funktionen hos Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS)¹⁰⁹, som deltar i ett sådant tillsättningsförfarande.

Vad gäller mål C-269/21 prövade en dömande sammansättning med tre domare vid Sąd Okręgowy w Krakowie (Regionala domstolen i Krakow, Polen) en banks överklagande av ett beslut genom vilket en avdelning med ensamdomare vid samma domstol hade bifallit konsumenters yrkande om säkerhetsåtgärder. Den dömande sammansättningen med tre domare ändrade det överklagade beslutet, avsåg detta yrkande i dess helhet och återförvisade målet till den dömande sammansättningen med ensamdomare. Den sistnämnda hyste tvivel om huruvida den dömande sammansättning som prövade bankens begäran om omprövning var förenlig med unionsrätten och följaktligen huruvida dess beslut var giltigt. Den dömande sammansättningen med tre domare innefattade nämligen domaren A.T., som tillsattes vid regionala domstolen i Krakow år 2021, efter ett förfarande där KRS var inblandat.

Mot denna bakgrund beslutade referenten i det första målet och den dömande sammansättningen med ensamdomare i det andra målet att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida de dömande sammansättningar i vilka domarna A.Z. och A.T. ingår, med hänsyn till de särskilda omständigheterna kring tillsättningarna av domarna i fråga uppfyller de krav som uppställs för en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i den mening som avses i unionsrätten, och huruvida denna domstol¹¹⁰ åläggs att ex officio undanta dessa domare från att pröva de aktuella målen.

Domstolens bedömning

Inledningsvis erinrar domstolen om att det framgår av såväl ordalydelsen som systematiken i artikel 267 FEUF att förfarandet med förhandsavgörande förutsätter att ett mål faktiskt är anhängigt vid den nationella domstolen och att den nationella domstolen inom ramen för detta mål kommer att meddela ett avgörande med avseende på vilket förhandsavgörandet kan beaktas.¹¹¹

EU-domstolen påpekar vidare att även om varje domstol är skyldig att kontrollera huruvida den, genom sin sammansättning, utgör en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag, i

¹⁰⁹ I dess sammansättning efter år 2018.

¹¹⁰ Se artiklarna 2 och 19.1 i EU-fördraget, jämförda med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

¹¹¹ Dom av den 22 mars 2022, Prokurator Generalny m.fl. (Avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen – Tillsättning) (C-508/19, [EU:C:2022:201](#), punkt 62 och där angiven rättspraxis).

den mening som avses i bland annat artikel 19.1 andra stycket FEU, när det föreligger allvarliga tvivel på denna punkt, innebär inte desto mindre denna nödvändighet, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, av den begärda tolkningen att den hänskjutande domaren ensam kan dra konsekvenserna av denna tolkning genom att, mot bakgrund av denna tolkning, bedöma lagenligheten av utnämningen av en annan domare i samma dömande sammansättning och, i förekommande fall, invända mot denna.

Så är inte fallet med den hänskjutande domaren i mål C-181/21, eftersom det varken av beslutet om hänskjutande eller av handlingarna i målet framgår att domaren, enligt nationella bestämmelser, ensam skulle kunna agera på detta sätt. Den tolkning av unionsbestämmelserna som begärts i mål C-181/21 svarar således inte mot ett objektivet behov kopplat till ett avgörande som den hänskjutande domaren ensam skulle kunna fatta i det nationella målet.

Vad gäller mål C-269/21 påpekar EU-domstolen att den hänskjutande domstolen själv har understrukit att det beslut som meddelats av den dömande sammansättningen med tre domare och som ändrade sitt eget avgörande och avslog de berörda konsumenternas yrkande om säkerhetsåtgärder inte längre kan överklagas och således ska anses ha vunnit laga kraft enligt polsk rätt. Även om den hänskjutande domstolen har åberopat den rättsosäkerhet som råder kring detta beslut på grund av att det är oklart huruvida den dömande sammansättning som meddelat det är lagenlig, har den emellertid inte hänvisat till någon bestämmelse i polsk processrätt som ger den behörighet att, dessutom i den dömande sammansättningen med ensamdomare, pröva huruvida ett lagakraftvunnet avgörande som meddelats med anledning av ett sådant yrkande av en dömande sammansättning med tre domare är förenligt med bland annat unionsrätten. Det framgår för övrigt av handlingarna i målet att det beslut som meddelats av en sammansättning med tre domare är bindande för den hänskjutande domaren och att den sistnämnda varken är behörig att "framställa invändningar" mot en domare som ingår i den dömande sammansättning som meddelat detta beslut eller att ifrågasätta beslutet.

EU-domstolen konstaterar således att den hänskjutande domstolen i mål C-269/21 enligt nationella rättsregler inte är behörig att pröva lagenligheten, mot bakgrund av bland annat unionsrätten, av den dömande sammansättning med tre domare som slutligt avgjort yrkandet om säkerhetsåtgärder och, i synnerhet, villkoren för tillsättning av domaren A.T., och att i förekommande fall ifrågasätta detta beslut.

Eftersom klagandenas yrkande om säkerhetsåtgärder avslogs i sin helhet, avslutades nämligen handläggningen av detta yrkande slutligt av den dömande sammansättningen med tre domare. De frågor som ställts i mål C-269/21 avser således i sig ett skede i förfarandet i det nationella målet som slutgiltigt har avgjorts och som skiljer sig från målet rörande huvudsaken som är det enda som är anhängigt vid den hänskjutande domstolen. Frågorna svarar således inte mot något objektivet behov för att lösa tvisten, utan syftar till att EU-domstolen ska göra en allmän bedömning, fristående från behovet avseende nämnda tvist, av förfarandet för utnämning av domare vid allmänna domstolar i Polen.

Dom av den 7 maj 2024 (stora avdelningen), NADA m.fl. (C-115/22, [EU:C:2024:384](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Upptagande till prövning – Artikel 267 FEUF – Begreppet domstol – Nationell skiljenämnd med behörighet i fråga om bekämpning av dopning inom idrotten – Kriterier – Det hänskjutande organets oberoende – Principen om ett effektivt domstolsskydd – Awisning av begäran om förhandsavgörande"

Domstolen (stora avdelningen) avisar den begäran om förhandsavgörande som framställts av Unabhängige Schiedskommission Wien (Oberoende skiljenämnden i Wien, Österrike) (nedan kallad

USK), med motiveringen att USK inte uppfyller kravet på oberoende för att kvalificeras som en "domstol", i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Klaganden i det nationella målet var tävlingsidrottare från år 1998 till år 2015. År 2021 gav Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA), ett oberoende nationellt antidopningsorgan, in en begäran om granskning av klagandens fall till Österreichische Anti-Doping Rechtskommission (Österrikiska antidopningskommissionen) (nedan kallat ÖADR), eftersom det ansåg att klaganden hade överträtt antidopningsreglerna¹¹².

Genom beslut av den 31 maj 2021 slog ÖADR fast att klaganden hade gjort sig skyldig till denna överträdelse. ÖADR ogiltigförklarade samtliga resultat som klaganden hade uppnått under den aktuella perioden och återkallade samtliga deltaganderättigheter och/eller premier som hon hade erhållit. Dessutom förbjöd ÖADR klagande att delta i alla typer av idrottstävlingar under en period på fyra år. Under förfarandet begärde klaganden att detta beslut inte skulle tillkännages för allmänheten, bland annat genom att inte lämna ut och inte offentliggöra hennes namn och andra individuella kännetecken. ÖADR avslag denna begäran.

Klaganden ansökte om överprövning vid USK, det hänskjutande organet i förevarande mål, och begärde att nämnda beslut skulle ändras så, att allmänheten inte upplystes, genom offentliggörande av hennes fullständiga namn på en fritt tillgänglig webbplats, om de dopningsöverträdelser som hon hade begått och om de sanktioner som hon hade ålagts. Genom beslut av den 21 december 2021 fastställde USK dessa sanktioner. USK beslutade emellertid att begäran om att inte offentliggöra de dopningsöverträdelser som klaganden hade begått och de sanktioner som överträdelserna ledde till skulle avgöras genom separat beslut och att detta beslut skulle anstå.

USK hyste tvivel om huruvida ett sådant offentliggörande var förenligt med dataskyddsförordningen¹¹³ och begärde därför ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar inledningsvis, mot bakgrund den senaste utvecklingen av sin praxis¹¹⁴, huruvida det hänskjutande organet kan anses utgöra en "domstol", i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Domstolen inleder med att erinra om sin fasta praxis på området, enligt vilken den, vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet utgör en domstol, i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilket är en rent unionsrättslig fråga, beaktar ett antal omständigheter, såsom huruvida organet är upprättat enligt lag, organet är av stadigvarande karaktär, dess jurisdiktion är av tvingande art, förfarandet är kontradiktoriskt, organet tillämpar rättsregler och huruvida det har en oberoende ställning. Dessutom är de nationella domstolarna endast behöriga att begära förhandsavgörande från EU-domstolen om en tvist är anhängig vid dem och om förfarandet i fråga är avsett att leda till ett avgörande av rättskipningskaraktär. Frågan huruvida ett organ är behörigt att begära ett förhandsavgörande av EU-domstolen ska således avgöras på grundval av såväl strukturella som funktionella kriterier.

¹¹² International Association of Athletics Federations (Internationella friidrottsförbundet) har antagit tävlingsregler för åren 2014–2015 och antidopningsregler år 2017.

¹¹³ Närmare bestämt med artikel 5.1 a och c, artikel 6.3 samt artiklarna 9 och 10 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1) (nedan kallad dataskyddsförordningen).

¹¹⁴ I sin bedömning hänvisade domstolen särskilt till domen av den 21 januari 2020, Banco de Santander (C-274/14, [EU:C:2020:17](#)), och domen av den 3 maj 2022, CityRail (C-453/20, [EU:C:2022:341](#)).

När det gäller dessa strukturella kriterier påpekar domstolen att det av de handlingar som ingetts till den och särskilt av bestämmelserna i 2021 års federala lag om antidopning¹¹⁵ framgår att USK uppfyller kriterierna att vara upprättad enligt lag, att vara av stadigvarande karaktär, att dess jurisdiktion är av tvingande art och att förfarandet vid USK är kontradiktoriskt. Däremot uppkommer frågan huruvida USK uppfyller kravet på oberoende.

Vad beträffar detta kriterium, understryker domstolen att de nationella domstolarnas oberoende, som är en förutsättning för ett effektivt domstolsskydd, inte kan skiljas från den dömande uppgiften. Kriteriet är således nödvändigt för att systemet för domstolssamarbete – som möjligheten att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF ger uttryck för – ska kunna fungera väl, eftersom denna möjlighet enligt domstolens fasta praxis endast kan användas av en domstol som uppfyller bland annat detta krav på oberoende. Domstolen erinrar således om att begreppet oberoende ställning omfattar två aspekter.

Den första aspekten, som är en yttre aspekt, förutsätter att det aktuella organet fullgör sina uppgifter helt självständigt, utan att vara underställt någon annan och utan att ta emot order eller instruktioner från något håll och att det således är skyddat mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning och påverka deras avgöranden. I detta hänseende utgör den omständigheten att ledamöterna i den aktuella instansen är oavsätliga en garanti som är grundläggande för domarnas oberoende, eftersom den syftar till att skydda integriteten hos dem som har till uppgift att döma.

Principen om domares oavsätlighet, vilken är av absolut grundläggande betydelse, kräver i synnerhet att domarna kan kvarstå i tjänst så länge som de inte uppnått obligatorisk pensionsålder eller fram till dess att deras förordnande löper ut då de tjänstgör enligt ett visstidsförordnande. Denna princip är inte absolut, men avsteg från principen måste vara motiverade utifrån legitima och tvingande skäl, dock med tillämpning av proportionalitetsprincipen. Det är således vedertaget att domare får skiljas från sin tjänst om de har visat sig vara olämpliga att inneha tjänsten på grund av arbetsoförmåga eller på grund av att de grovt åsidosatt sina tjänsteåligganden; därvid ska förfarandet genomföras enligt adekvata handläggningsregler. Garantin för att ledamöterna i en domstol ska vara oavsätliga kräver således att de fall där det aktuella organets ledamöter får skiljas från sina tjänster ska vara särskilt reglerade genom uttryckliga lagbestämmelser som erbjuder mer omfattande garantier än dem som gäller enligt allmänna förvaltningsrättsliga och arbetsrättsliga bestämmelser vid entlediganden som utgör missbruk.

Den andra aspekten av begreppet oberoende ställning, som är en inre aspekt, hänger samman med begreppet opartiskhet och innebär att organet ska hålla samma avstånd i förhållande till parterna i ärendet och till parternas respektive intressen med avseende på saken i ärendet. Denna aspekt förutsätter att kravet på objektivitet iakttas och att det inte finns något annat intresse i ärendets utgång än en strikt tillämpning av rättsreglerna. Således innebär begreppet oberoende ställning framför allt att det aktuella organet ska vara utomstående i förhållande till den myndighet som fattat det omtvistade beslutet. Dessa garantier för oberoende och opartiskhet förutsätter att det finns regler – särskilt vad gäller organets sammansättning, hur ledamöterna utnämns, längden på deras förordnanden, de grunder på vilka ledamöterna kan avstå från att delta i ett avgörande, grunderna för vad som utgör jäv och de grunder med stöd av vilka ledamöterna får avsättas – som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda skulle kunna hysa beträffande organets okänslighet för påverkan av yttre omständigheter och dess neutralitet i förhållande till motstående intressen.

Vad beträffar USK, konstaterar domstolen att det i denna nämnds förfaranderegler om antidopning anges att dess ledamöter ska vara oberoende när de fullgör sina uppgifter och att de omfattas av

¹¹⁵ Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 (2021 års federala lag om antidopning) av den 23 december 2020 (BGBl. I, 152/2020) (nedan kallad ADBG).

principen om opartiskhet. Enligt ADBG¹¹⁶ utses emellertid USK:s ledamöter av förbundsministern för konst, kultur, offentlig förvaltning och idrott för ett mandat på fyra år som kan förnyas och återkallas i förtid om det föreligger "synnerliga skäl", utan att detta begrepp definieras i nationell lagstiftning. I synnerhet säkerställs det inte genom någon särskild bestämmelse att USK:s ledamöter är oavsättliga. Beslutet att avsätta USK:s ledamöter fattas dessutom endast av förbundsministern för konst, kultur, offentlig förvaltning och idrott, det vill säga en verkställande ledamot, utan att exakta kriterier eller garantier har fastställts i förväg.

Domstolen drar av detta slutsatsen att den tillämpliga nationella lagstiftningen inte garanterar att USK:s ledamöter inte kan utsättas för några direkta eller indirekta yttre påtryckningar som kan ge upphov till tvivel om deras oberoende. Detta innebär att detta organ inte uppfyller det krav på oberoende som är utmärkande för en domstol, sett ur sin externa aspekt. USK kan följaktligen inte anses utgöra en "domstol", i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Domstolen preciserar emellertid att denna omständighet inte befriar USK från skyldigheten att säkerställa tillämpningen av unionsrätten när den fattar sina beslut och, om det behövs, att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som förefaller strida mot bestämmelser i unionsrätten som har direkt effekt. Sådana skyldigheter åvilar nämligen samtliga behöriga nationella myndigheter och inte enbart domstolarna.

Domstolen påpekar dessutom att det av de uppgifter som den har tillgång till framgår att klaganden lämnat in ett klagomål till Österreichische Datenschutzbehörde (den österrikiska dataskyddsmyndigheten) om åsidosättande av detta skydd, med tillämpning av artikel 77.1 i dataskyddsförordningen. Detta organ antog ett avslagsbeslut som har överklagats till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Österrike) i enlighet med artikel 78.1 i dataskyddsförordningen.¹¹⁷ Det målet har vilandeförklarats i avvaktan på domstolens svar på de frågor som ställts i förevarande mål.

b. Den skyldighet att begära förhandsavgörande som åligger domstolar som dömer i sista instans

Dom av den 15 oktober 2024 (stora avdelningen), KUBERA (C-144/23, [EU:C:2024:881](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Omfattningen av den skyldighet att begära förhandsavgörande som åligger nationella domstolar som dömer i sista instans – Förfarande för prövningstillstånd för överklagande till en medlemsstats högsta domstol – Den part som ansöker om prövningstillstånd yrkar att en fråga angående tolkningen av unionsrätten ska hänskjutas till EU-domstolen – Nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att överklaga till Högsta domstolen när överklagandet rör en rättsfråga som är av vikt för rättssäkerheten, för enhetligheten i rättstillämpningen eller för rättsutvecklingen – Skyldighet för den nationella högsta domstolen att i förfarandet för prövningstillstånd bedöma huruvida en begäran om förhandsavgörande ska framställas – Motivering av beslutet om avslag på ansökan om prövningstillstånd"

¹¹⁶ Enligt 8 § punkt 3 ADBG.

¹¹⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 december 2023, SCHUFA Holding (Skuldsanering) ([C-26/22](#) och [C-64/22](#), [EU:C:2023:958](#), punkterna [52](#) och [70](#)).

Efter att ha erhållit en begäran om förhandsavgörande från Vrhovno sodišče (Högsta domstolen, Slovenien), slår EU-domstolen (stora avdelningen) fast att ett förfarande för prövningstillstånd för överklagande till den nationella högsta domstolen inte befriar den sistnämnda från dess skyldighet att i det förfarandet pröva huruvida den bör begära förhandsavgörande från EU-domstolen avseende en unionsrättslig fråga som tagits upp till stöd för ansökan om prövningstillstånd.

Bolaget Kubera köpte i Turkiet burkar av märket Red Bull vilka hade tillverkats i Österrike och transporterade dem med båt till hamnen i Koper (Slovenien) i syfte att importera dem. Den slovenska finansförvaltningen meddelade den 5 oktober 2021 två beslut med tillämpning av förordning nr 608/2013¹¹⁸, vilka innebar att dessa burkar skulle kvarhållas i avvaktan på utgången av det domstolsförfarande som bolaget Red Bull GmbH hade inlett för att skydda sina immateriella rättigheter avseende burkarna. Efter att ha uttömt de administrativa rättsmedlen överklagade Kubera dessa beslut till Upravno sodišče (Förvaltningsdomstolen, Slovenien), som i två domar ogillade överklagandena.

Kubera ingav då två ansökningar om prövningstillstånd för att överklaga dessa domar till den hänskjutande domstolen. Kubera gjorde gällande att det i det aktuella målet uppkom en fråga om tolkningen av förordning nr 608/2013.¹¹⁹ och att denna fråga utgjorde en viktig rättsfråga som motiverade att prövningstillstånd meddelades. Kubera yrkade även att den hänskjutande domstolen skulle hänskjuta denna fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande, för det fall den inte delade Kuberas uppfattning om hur förordningen skulle tolkas.

Enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen ska prövningstillstånd meddelas för ett överklagande om det i det mål som anhängiggörs vid Högsta domstolen aktualiseras en rättsfråga som är av vikt för rättssäkerheten, för en enhetlig rättstillämpning eller för rättsutvecklingen. I denna lagstiftning anges särskilda typfall i vilka detta är fallet. Även om den hänskjutande domstolen anser att Kuberas ansökningar om prövningstillstånd inte uppfyller dessa villkor i förevarande fall, vill den ändå få klarhet i huruvida artikel 267 tredje stycket FEUF¹²⁰ innebär att den är skyldig att, när den tar ställning till dessa ansökningar, pröva Kuberas yrkande om att den ska framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen avseende den unionsrättsliga fråga som detta bolag har tagit upp. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida den, för det fall den beslutar att inte begära förhandsavgörande från EU-domstolen, enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är skyldig att motivera sitt beslut att avslå ansökan om prövningstillstånd.

Domstolens bedömning

Domstolen slår för det första fast att artikel 267 tredje stycket FEUF utgör hinder för att en nationell domstol, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, i ett förfarande för prövning av en ansökan om prövningstillstånd, vars utgång beror på vilken vikt som en rättsfråga som tagits upp av en av parterna i målet har för rättssäkerheten, för enhetligheten i rättstillämpningen eller för rättsutvecklingen, avslår ansökan om prövningstillstånd utan att ha bedömt huruvida den var skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen i en fråga som tagits upp till stöd för nämnda ansökan och som gäller tolkningen eller giltigheten av en bestämmelse i unionsrätten.

¹¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 608/2013 av den 12 juni 2013 om tullens säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter och upphävande av rådets förordning (EG) nr 1383/2003 (EUT L 181, 2013, s. 15). Se artikel 17 i förordningen.

¹¹⁹ Denna fråga avser huruvida nämnda förordning är tillämplig i en situation där de importerade varorna har tillverkats av innehavaren av de industriella äganderätter som är knutna till dessa varor.

¹²⁰ Enligt denna bestämmelse gäller att när en fråga om tolkningen eller giltigheten av unionsrätten uppkommer i ett mål vid en domstol i en medlemsstat, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, ska den nationella domstolen föra frågan vidare till EU-domstolen.

Domstolen erinrar inledningsvis om att även om domstolsväsendets organisation i medlemsstaterna, omfattas av medlemsstaternas befogenhet, är dessa likväl skyldiga att vid utövandet av denna befogenhet iakttä de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten. Även om unionsrätten i princip inte utgör hinder för att medlemsstaterna inför förfaranden för prövningstillstånd eller andra system för urval eller "filtrering" av överklaganden till de nationella högsta domstolarna, måste sådana förfaranden eller system uppfylla de krav som följer av unionsrätten, särskilt de som följer av artikel 267 FEUF.

Skyldigheten för nationella domstolar, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, att begära förhandsavgörande från EU-domstolen utgör ett led i samarbetet mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, och syftar särskilt till att förhindra att det i någon medlemsstat uppstår en inhemsk rättspraxis som inte står i överensstämmelse med unionsrättens bestämmelser. En sådan nationell domstol kan endast befrias från denna skyldighet i tre fall, nämligen när den har funnit att frågan saknar relevans, att den ifrågavarande bestämmelsen i unionsrätten redan har tolkats av EU-domstolen eller att den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel.¹²¹ När den nationella domstolen befinner sig i en av dessa situationer¹²² är den således inte skyldig att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen, även om frågan om tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse har tagits upp av en av parterna i det nationella målet.

Domstolen påpekar vidare att förekomsten av ett förfarande för prövningstillstånd för överklagande inte kan förvandla den lägre domstol vars avgörande kan angripas inom ramen för ett sådant överklagande till en nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning och vilken följaktligen är skyldig att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 tredje stycket FEUF. Denna skyldighet åvilar däremot en nationell högsta domstol, som den hänskjutande domstolen.

Den hänskjutande domstolen har emellertid angett att den, såsom den förstår den tillämpliga nationella lagstiftningen, inte är skyldig att, i samband med prövningen av en ansökan om prövningstillstånd för att överklaga, bedöma huruvida den i målet om överklagande bör begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende den unionsrättsliga fråga som tagits upp till stöd för denna ansökan. Ett beslut att avslå ansökan om prövningstillstånd får till följd att förfarandet avslutas med slutgiltig verkan. Den lägre instansens tolkning av unionsrätten kan då bli bindande i den nationella rättsordningen, trots att den fråga som tagits upp till stöd för ansökan om prövningstillstånd skulle ha motiverat att en begäran om förhandsavgörande framställdes till EU-domstolen.

EU-domstolen påpekar att en sådan nationell lagstiftning eller praxis kan leda till en situation där en fråga om tolkningen eller giltigheten av en bestämmelse i unionsrätten inte hänskjuts till EU-domstolen, trots att frågan tagits upp vid Högsta domstolen, i strid med den skyldighet som åligger den nationella domstolen enligt artikel 267 tredje stycket FEUF. En sådan situation kan äventyra effektiviteten av systemet för samarbete mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen och uppnåendet av målet att förhindra att det i någon medlemsstat uppstår en nationell rättspraxis som inte är förenlig med unionsrätten.¹²³

¹²¹ Dom av den 6 oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, [EU:C:1982:335](#), punkt 21), och dom av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), punkt 33).

¹²² Dessa tre situationer, där nationella domstolar som dömer i sista instans inte omfattas av skyldigheten att begära förhandsavgörande, kallas nedan "undantagen från skyldigheten att begära förhandsavgörande".

¹²³ Denna tolkning påverkas inte av den praxis som följer av domen av den 15 mars 2017, Aquino (C-3/16, [EU:C:2017:209](#), punkt 56), och domen av den 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management och Catania Multiservizi (C-561/19, ovannämnd, punkt 61), enligt vilken en nationell domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning får avstå från att begära förhandsavgörande från EU-domstolen på grund av avvisningsskäl som är hänförliga till själva förfarandet vid den domstolen, förutsatt att likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen iakttas.

EU-domstolen har emellertid anmodat den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida det är möjligt att tolka den tillämpliga nationella lagstiftningen i överensstämmelse med kraven i artikel 267 FEUF.¹²⁴ Denna lagstiftning förefaller nämligen inte innebära något förbud för den hänskjutande domstolen att, i förfarandet för prövning av en ansökan om prövningstillstånd, bedöma huruvida en fråga om tolkningen eller giltigheten av en unionsbestämmelse, vilken tagits upp till stöd för denna ansökan, medför att en begäran om förhandsavgörande måste framställas till EU-domstolen eller om den tvärtom omfattas av något av undantagen från skyldigheten att hänskjuta sådana frågor. Det tycks i synnerhet som om de fall som anges i nämnda lagstiftning, vilka uteslutande avser situationer som i huvudsak kännetecknas av att det råder oenighet i nationell rättspraxis eller av att det inte finns någon praxis från den nationella högsta domstolen, inte är uttömmande.

Nämnda lagstiftning förefaller därför kunna tolkas så, att det kriterium som anges i nämnda nationella bestämmelse avseende den aktuella rättsfrågans vikt för rättssäkerheten, för enhetligheten i rättstillämpningen eller för rättsutvecklingen, inkluderar det fallet att den part som ansöker om prövningstillstånd tar upp en fråga om tolkningen eller giltigheten av en bestämmelse i unionsrätten som inte omfattas av något av undantagen från skyldigheten att hänskjuta frågor och som följaktligen medför att en begäran om förhandsavgörande ska framställas till EU-domstolen.

Domstolen understryker dessutom att det ankommer på en nationell högsta domstol, som har att pröva en ansökan om prövningstillstånd och som är skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen, att avgöra huruvida en sådan begäran ska framställas i samband med prövningen av denna ansökan eller i ett senare skede. Om den nationella högsta domstolen beslutar att framställa sin begäran om förhandsavgörande i samband med prövningen av ansökan om prövningstillstånd, ankommer det på den att förklara handläggningen av denna ansökan vilande i avvaktan på förhandsavgörandet och att därefter beakta detta avgörande vid sin bedömning av huruvida prövningstillstånd ska meddelas.

Domstolen erinrar för det andra om att det av det system som inrättats genom artikel 267 FEUF, jämförd med artikel 47 andra stycket i stadgan, följer att när en domstol mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning anser att något av de tre undantagen från skyldigheten att hänskjuta frågor är för handen och att den därför är befriad från denna skyldighet, måste det av skälen i dess beslut framgå att den unionsrättsliga fråga som tagits upp saknar relevans för att avgöra målet eller att tolkningen av den aktuella bestämmelsen i unionsrätten följer av EU-domstolens praxis eller – i avsaknad av sådan praxis – att den nationella domstolen som dömer i sista instans anser att tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel. Domstolen drar härav slutsatsen att eftersom en sådan nationell domstol inte – såvida det inte föreligger ett rent processuellt rättegångshinder – kan avslå en ansökan om prövningstillstånd som aktualiserar en fråga om tolkningen eller giltigheten av en bestämmelse i unionsrätten utan att först pröva huruvida den är skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen i denna fråga eller huruvida frågan omfattas av något av de tre undantagen från skyldigheten att hänskjuta frågor, ska den nationella domstolen, när den beslutar att avslå en sådan ansökan med stöd av något av dessa undantag, ange skälen till att den inte har framställt någon sådan begäran.

Till skillnad från sådana skäl innebär ett sådant kriterium för prövningstillstånd som det som föreskrivs i den nu tillämpliga nationella lagstiftningen att den högsta domstolen måste bedöma vilken vikt den rättsfråga som tagits upp till stöd för ansökan om prövningstillstånd har för rättssäkerheten, för enhetligheten i rättstillämpningen eller för rättsutvecklingen.

¹²⁴ Domstolen hänvisar i detta sammanhang till de uppgifter som lämnats i beslutet om hänskjutande om utvecklingen av praxis från *Ustavno sodišče* (Författningsdomstolen, Slovenien). Det följer i synnerhet av ett avgörande av den 31 mars 2022 från den domstolen att om en av parterna i målet i samband med en ansökan om prövningstillstånd yrkar att det ska framställas en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF, så ska detta yrkande prövas redan i samband med prövningen av sistnämnda ansökan.

VIII. Jordbruk och fiske¹²⁵

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, [EU:C:2024:852](#))

“Begäran om förhandsavgörande – Jordbruk och fiske – Ekologiska produkter – Förordning (EU) 2018/848 – Regler för ekologisk produktion – Artikel 16 – Märkning – Artikel 30 – Termer som hänvisar till ekologisk produktion – Artikel 33 – Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion – Villkor för användande – Produktens förenlighet med förordning 2018/848 – Artiklarna 45 och 48 – Import av produkter från ett tredjeland vilka är avsedda att släppas ut på marknaden i Europeiska unionen som ekologiska produkter – Likvärdighet mellan produktionsreglerna i detta tredjeland och reglerna i förordning 2018/848 – Användande av tredjelandets logotyp för ekologisk produktion”

Efter en begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) preciserar EU-domstolen villkoren för användning av Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion vid import av produkter som förutom ekologiska produkter även innehåller vitaminer och mineraler som inte härrör från ekologiskt jordbruk.

Herbaria tillverkar en dryck, Blutquick, som är en blandning av fruktjuicer och växtextrakt från ekologisk produktion. Icke-växtbaserade vitaminer och järn glukonat har tillsatts drycken som saluförs som kosttillskott. På förpackningen finns Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion, den nationella ekologiska märkningen samt en hänvisning till att ingredienserna härrör från ”kontrollerad ekologisk produktion”.

Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Jordbruksmyndigheten i Bayern, Tyskland) ansåg att denna dryck inte var förenlig med artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008¹²⁶, eftersom den innehåller mineraler och vitaminer av icke-vegetabiliskt ursprung, trots att detta inte är särskilt föreskrivet.¹²⁷ Jordbruksmyndigheten ålade därför Herbaria att ta bort den hänvisning till ekologisk produktion som skyddas enligt artikel 23 i förordning nr 834/2007¹²⁸ vid märkning, reklam och saluföringen av Blutquick.

Herbaria överklagade detta beslut vid den hänskjutande domstolen. Bolaget har vid denna domstol inte längre bestritt att dess produkt inte överensstämmer med unionsrätten¹²⁹ och följaktligen inte heller att produkten inte får använda Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion, den nationella ekologiska märkningen och termer som hänvisar till ekologisk produktion. Herbaria har emellertid gjort gällande att en produkt som konkurrerar med Blutquick och som importeras från

¹²⁵ Följande domar bör också noteras under denna rubrik: dom av den 9 april 2024, **kommissionen/rådet (Undertecknande av internationella avtal)** (C-551/21, [EU:C:2024:281](#)), som anges under rubrik XIX.1 ”Förhandling och ingående”, dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **Confédération paysanne (Meloner och tomater från Västsahara)** (C-399/22, [EU:C:2024:839](#)), dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **kommissionen och rådet/Front Polisario** (C-778/21 P och C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#)), dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **kommissionen och rådet/Front Polisario** (C-779/21 P och C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#)), som anges under rubrik XIX.2 ”Innehåll och räckvidd”.

¹²⁶ Kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 av den 5 september 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll (EUT L 250, 2008, s. 1).

¹²⁷ Det är endast tillåtet att tillsätta vitaminer och mineraler i bearbetade produkter som bär termen ”ekologisk” om det är särskilt föreskrivet att de ska användas.

¹²⁸ Rådets förordning (EG) nr 834/2007 av den 28 juni 2007 om ekologisk produktion och om märkning av ekologiska produkter och om upphävande av förordning (EEG) nr 2092/91 (EUT L 189, 2007, s. 1).

¹²⁹ I förevarande fall artikel 16.1 i förordning 2018/848, jämförd med punkt 2.2.2 f i) i del IV i bilaga II till denna förordning, som i sak har ersatt artikel 27.1 f i förordning nr 889/2008.

Amerikas förenta stater inte omfattas av ett sådant förbud enligt förordning 2018/848¹³⁰, trots att den inte överensstämmer med unionens produktionsregler, vilket utgör en skillnad i behandling i strid med artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Den hänskjutande domstolen har därför, bland annat, frågat EU-domstolen huruvida förordning 2018/848 tillåter att en produkt som importerats från tredjeland, på de villkor som fastställs i denna förordning, kan bära Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion och termer som hänvisar till sådan produktion, trots att denna produkt inte uppfyller samtliga krav i förordning 2018/848.

I sin dom, som meddelades av stora avdelningen, tolkar EU-domstolen förordning 2018/848¹³¹ så, att en produkt som importerats från ett tredjeland, vars produktionsregler har ansetts likvärdiga med dem som föreskrivs i denna förordning för utsläppande på marknaden av en produkt i unionen som ekologisk produkt, varken får använda Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion eller, i princip, termer som hänvisar till ekologisk produktion vid märkning, eftersom den innehåller mineraler och vitaminer av icke-vegetabiliskt ursprung som inte är särskilt föreskrivna, och således inte uppfyller villkoren i artikel 16.1 i nämnda förordning. Tredjelandets logotyp för ekologisk produktion kan dock användas i unionen för en sådan produkt, även om denna logotyp innehåller termer som hänvisar till ekologisk produktion i den mening som avses i förordning 2018/848.

Domstolens bedömning

Domstolen finner att ordalydelsen i artikel 30.2 och artikel 33.1 i förordning 2018/848 visar på att användningen av Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion och termer som hänvisar till ekologisk produktion endast är tillåten för ekologiska produkter, oavsett om de produceras i unionen eller importerats från ett tredjeland i syfte att släppas ut på marknaden i unionen som ekologiska produkter, under förutsättning att uppfyller kraven i denna förordning.

Denna bokstavstolkning stöds av det sammanhang i vilket dessa bestämmelser ingår. Genom förordning 2018/848 görs nämligen en åtskillnad mellan produkter som tillverkas i unionen¹³² och produkter som importerats från ett tredjeland, vilka måste uppfylla villkoren i artikel 45 i förordning 2018/848 och, bland annat, ett av de tre villkor som föreskrivs i leden i–iii i artikel 45.1 b i denna förordning, för att släppas ut på marknaden i unionen som ekologiska produkter. Dessa tre villkor avser det fall att de importerade produkterna uppfyller kraven i kapitlen II, III och IV i nämnda förordning (det fall som avses i led i), det fall då de omfattas av likvärdiga regler i ursprungslandet, vilka erkänts som sådana enligt ett handelsavtal (det fall som avses i led ii), och slutligen det fall då dessa regler erkänns som likvärdiga genom en ensidig unionsåtgärd (det fall som avses i led iii).

Bland dessa tre villkor är det emellertid endast det villkor som avses i led i som kräver att den importerade produkten ska överensstämma med bestämmelserna i kapitlen II, III och IV i denna förordning. Följaktligen får en produkt som motsvarar det fall som avses i artikel 45.1 b iii i förordning 2018/848¹³³, trots att den inte helt uppfyller de produktionsregler som avses i kapitel III i den förordningen, släppas ut på marknaden i unionen som en ekologisk produkt, förutsatt att det rör sig om en produkt som kommer från ett tredjeland vars gällande produktionsregler av unionen har ansetts vara likvärdiga med dem som anges i nämnda kapitel III och som uppfyller dessa regler. Domstolen preciserar att begreppet "likvärdiga" produktionsregler i det berörda tredjelandet

¹³⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/848 av den 30 maj 2018 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 834/2007 (EUT L 150, 2018, s. 1)

¹³¹ I förevarande fall artikel 30.2 och artikel 33.1 i förordning nr 2018/848.

¹³² Dessa produkter ska iaktta de detaljerade produktionsreglerna i del IV i bilaga II till förordning 2018/848 samt alla genomförandeakter som avses i artikel 16.3 i densamma.

¹³³ Det är detta fall som den hänskjutande domstolen hänvisar till.

förutsätter att de svarar mot samma mål och iakttar samma principer, genom tillämpning av bestämmelser som garanterar samma överensstämmelsenivå som den som krävs enligt unionslagstiftningen för produkter tillverkade inom unionen.¹³⁴

Det finns däremot inte någon bestämmelse i förordning 2018/848 som tillåter att Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion och termer som hänvisar till ekologisk produktion används för produkter från tredjeländer som erkänts som likvärdiga, eftersom dessa produkter, även om de kan importeras till unionen med tillämpning av artikel 45.1 b iii i denna förordning, inte överensstämmer med de produktionsregler som fastställs i den förordningen.

Denna tolkning bekräftas dessutom av målen med förordning 2018/848, som bland annat är att bevara konsumenternas förtroende för produkter med märkning som ekologiska produkter, genom att garantera konsumenterna tydlig och otvetydig information om att den produkt på vilken Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion förekommer eller termer som hänvisar till ekologisk produktion är helt förenlig med samtliga krav som fastställs i nämnda förordning och inte bara med bestämmelser som är likvärdiga med denna.

Möjligheten att använda Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion eller termer som hänvisar till ekologisk produktion, såväl för produkter som har tillverkats i unionen eller i tredjeländer med iakttagande av de produktionsregler som fastställs i förordning 2018/848 som för produkter som har framställts i tredjeländer enligt normer som endast är likvärdiga med dessa produktionsregler, gör det inte möjligt för konsumenten att veta om en importerad produkt uppfyller samtliga produktionsregler som fastställs i förordning 2018/848 eller om den endast följer produktionsreglerna i det tredjeland från vilket produkten importeras vilka är likvärdiga med produktionsreglerna i förordningen.

Den ursprungsangivelse som ska läggas till enligt artikel 32.2 i förordning 2018/848, när Europeiska unionens logotyp för ekologisk produktion används på en produkt och som anger var de jordbruksråvaror som produkten består av har framställts, räcker inte för att undanröja all tvetydighet för konsumenten.

För att underlätta handeln med tredjeländer och säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 45.1 b iii i förordning 2018/848, som ger Europeiska kommissionen befogenhet att erkänna att bestämmelserna i ett tredjeland är likvärdiga med bestämmelserna i denna förordning, ska de produkter som importeras med tillämpning av denna bestämmelse, som får tillträde till unionsmarknaden som ekologiska produkter, kunna använda logotypen för ekologisk produktion i det tredjeland från vilket de kommer, även om logotypen innehåller termer som är identiska med dem som hänvisar till ekologisk produktion, i den mening som avses i artikel 30.1 i förordningen och bilaga IV till densamma.

¹³⁴ Artikel 3 led 64 i förordning 2018/848.

IX. Gränskontroll, asyl och immigration

1. Asylpolitik

a. Förutsättningar för internationellt skydd

Dom av den 16 januari 2024 (stora avdelningen), Intervjuirashrt organ na DAB pri MS (Kvinnor som utsatts för våld i hemmet) (C-621/21, [EU:C:2024:47](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gemensam asylpolitik – Direktiv 2011/95/EG – Villkor för beviljande av flyktingstatus – Artikel 2 d – Skäl till förföljelsen – Tillhörighet till en särskild samhällsgrupp’ – Artikel 10.1 d – Förföljelse – Artikel 9.1 och 9.2 – Sambandet mellan skälen till förföljelsen och förföljelsen, eller mellan skälen till förföljelsen och avsaknaden av skydd mot denna förföljelse – Artikel 9.3 – Grupper som inte företräder staten – Artikel 6 c – Förutsättningar för subsidiärt skydd – Artikel 2 f – ’Allvarlig skada’ – Artikel 15 a och 15 b – Bedömning av ansökningar om internationellt skydd för att beviljas flyktingstatus eller status som subsidiärt skyddsbehövande – Artikel 4 – Könsrelaterat våld mot kvinnor – Våld i hemmet – Hot om ’hedersvåld’”

Till följd av en begäran om förhandsavgörande preciserar domstolen (Stora avdelningen) under vilka förutsättningar flyktingstatus ska beviljas när förföljelsegrunden består i den sökandes ”tillhörighet till en särskild samhällsgrupp”,¹³⁵ i ett fall där den som söker om internationellt skydd är en kvinna som gör gällande att hon fruktar att om hon återvänder till sitt ursprungsland kommer hon att dödas eller utsättas för våld av en familjemedlem eller någon i sin omgivning, på grund av en påstådd överträdelse av kulturella, religiösa eller traditionella normer.

WS är turkisk medborgare och etnisk kurd. Hon kom lagligen till Bulgarien i juni 2018 och anslöt sig så småningom till en familjemedlem i Tyskland, där hon ansökte om internationellt skydd. I februari 2019 beslutade den bulgariska nationella flyktingmyndigheten (nedan kallad DAB)¹³⁶, efter en begäran från de tyska myndigheterna, att de bulgariska myndigheterna skulle återta WS för att pröva hennes ansökan om internationellt skydd.

Vid utfrågningar som hölls i oktober 2019 uppgav WS att hon tvingats att gifta sig vid sexton års ålder och att maken hade varit våldsam mot henne. WS flydde det gemensamma hemmet i september 2016, ingick ett religiöst äktenskap år 2017 och fick en son inom det äktenskapet i maj 2018. Efter att ha lämnat Turkiet skilde hon sig officiellt från sin första make i september 2018, trots hans invändningar. Mot denna bakgrund befarade hon att hennes familj skulle döda henne om hon återvände till Turkiet.

Genom ett beslut antaget i maj 2020 avslog DAB:s ordförande WS ansökan om internationellt skydd med motiveringen att villkoren för beviljande av flyktingstatus inte var uppfyllda. DAB:s ordförande ansåg nämligen att de skäl som WS hade åberopat, bland annat våld i hemmet och uttalade dödshot, inte var relevanta eftersom de inte kunde hänföras till någon av de förföljelsegrunder som föreskrivs i lagen om asyl och flyktingar, som införlivar direktiv 2011/95 med bulgarisk rätt. WS hade inte heller uppgett att hon utsatts för könsrelaterad förföljelse.

DAB:s ordförande beslutade även att WS inte heller kunde beviljas status som subsidiärt skyddsbehövande. Han ansåg att hon inte uppfyllde villkoren för detta, eftersom varken de officiella

¹³⁵ Enligt artikel 2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95 av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

¹³⁶ Darzhavna agentsia za bezhantsite (den nationella flyktingmyndigheten, Bulgarien).

myndigheterna eller icke-statliga aktörer hade vidtagit åtgärder mot henne som staten inte kunde kontrollera. WS hade inte heller informerat polisen om eller anmält de brott hon hade utsatts för, och hade lämnat Turkiet lagligen.

WS:s överklagande av detta beslut ogillades.

I april 2021 ingav WS, på grundval av ny bevisning, en efterföljande ansökan om internationellt skydd med åberopande av att hon hyste välgrundad fruktan för att icke-statliga aktörer skulle utsätta henne för förföljelse på grund av hennes tillhörighet till en särskild samhällsgrupp, närmare bestämt kvinnor som utsatts för våld i hemmet och som kan komma att utsättas för hedersvåld. Hon hävdade också att den turkiska staten inte kunde skydda henne mot dessa aktörer. Hon motsatte sig ett återvändande till Turkiet, då hon fruktade att hon skulle utsättas för hedersvåld eller återigen tvingas att gifta sig.

I maj 2021 beslutade DAB att inte återuppta förfarandet för beviljande av internationellt skydd, med motiveringen att hon inte hade åberopat några nya relevanta uppgifter avseende hennes personliga situation eller hennes ursprungsland.

WS överklagade sistnämnda beslut till den hänskjutande domstolen, som valde att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av artikel 2011/95, närmare bestämt angående de materiella rättsliga villkor som ska vara uppfyllda för att internationellt skydd ska beviljas och den form av skydd som ska beviljas under sådana omständigheter som de nu aktuella.

Domstolens bedömning

Domstolen undersöker för det första huruvida direktiv 2011/95 ska tolkas så, att kvinnor – som kollektiv – från ett visst ursprungsland, beroende på omständigheterna i detta land, kan anses tillhöra "en särskild samhällsgrupp" och att detta kan utgöra ett "skäl till förföljelse" som kan motivera att de ska beviljas flyktingstatus, eller om de berörda kvinnorna måste uppvisa ytterligare någon gemensam egenskap för att de ska anses tillhöra en sådan samhällsgrupp.

I detta avseende understryker domstolen inledningsvis att Istanbulkonventionen¹³⁷, innehåller skyldigheter som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 78.2 FEUF, som ger unionslagstiftaren befogenhet att anta åtgärder avseende ett gemensamt europeiskt asylsystem, där direktiv 2011/95 ingår. I den mån Istanbulkonventionen har en koppling till asyl och non-refoulement ingår den således bland de relevanta fördrag som ska tas i beaktande vid tolkningen av nämnda direktiv,¹³⁸ trots att vissa medlemsstater, däribland Bulgarien, inte har ratificerat den.

Domstolen erinrar därefter om att det framgår av artikel 10.1 d i direktiv 2011/95 att en grupp anses utgöra en "särskild samhällsgrupp" när två kumulativa villkor är uppfyllda. Dels ska den berörda gruppens medlemmar uppvisa minst en av de tre utmärkande faktorer som anges i denna bestämmelse,¹³⁹ dels ska gruppen ha en "särskild identitet" i ursprungslandet.

Vad gäller det första villkor som ska vara uppfyllt för att fråga ska anses vara om en "särskild samhällsgrupp" finner domstolen att den omständigheten att en person är kvinna utgör en väsentlig

¹³⁷ Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet, som ingicks i Istanbul den 11 maj 2011, undertecknades av Europeiska unionen den 13 juni 2017 och godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut (EU) 2023/1076 av den 1 juni 2023 (EUT L 143 I, 2023, s. 4) (nedan kallad Istanbulkonventionen). Denna konvention är bindande för unionen sedan den 1 oktober 2023.

¹³⁸ I enlighet med artikel 78.1 FEUF.

¹³⁹ Vilket ska förstås så, att gruppens medlemmar har en "gemensam väsentlig egenskap" eller en "gemensam bakgrund som inte kan ändras" eller en "gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den".

egenskap och således är tillräcklig för att detta villkor ska anses vara uppfyllt. Detta utesluter inte att kvinnor som uppvisar ytterligare gemensamma egenskaper, såsom en gemensam bakgrund som inte kan ändras,¹⁴⁰ också kan tillhöra en "särskild samhällsgrupp" i den mening som avses i nyssnämnda bestämmelse.

Vad gäller det andra villkor som ska vara uppfyllt för att fråga ska anses vara om en "särskild samhällsgrupp", konstaterar domstolen att kvinnor – oavsett om de uppvisar ytterligare någon gemensam väsentlig egenskap eller ej – kan uppfattas annorlunda av omgivningen och anses ha en särskild identitet i denna omgivning, bland annat på grund av sociala, moraliska eller juridiska normer i det aktuella ursprungslandet.

Domstolen påpekar slutligen att tillhörigheten till en "särskild samhällsgrupp" ska fastställas oberoende av den förföljelse¹⁴¹ som medlemmarna i denna grupp kan utsättas för i ursprungslandet. Inom ramen för prövningen av det andra villkor som ska vara uppfyllt för att fråga ska anses vara om en särskild samhällsgrupp kan diskriminering eller förföljelse av personer med en gemensam egenskap icke desto mindre utgöra en relevant faktor vid bedömningen av huruvida den aktuella gruppen framstår som avgränsad med hänsyn till sociala, moraliska eller juridiska normer i det aktuella ursprungslandet.

Följaktligen kan kvinnor som kollektivt anses tillhöra en "särskild samhällsgrupp", i den mening som avses i artikel 10.1 d i direktiv 2011/95, om det är styrkt att de, beroende på omständigheterna i ursprungslandet, utsätts för könsrelaterat fysiskt eller psykiskt våld, inbegripet sexuellt våld och våld i hemmet. Dessutom kan mer avgränsade grupper av kvinnor som uppvisar ytterligare någon gemensam egenskap¹⁴² anses tillhöra en särskild samhällsgrupp med en särskild identitet i ursprungslandet, om de på grund härav stigmatiseras och fördöms av omgivningen på ett sätt som leder till social exkludering eller våldshandlingar.

Domstolen prövar, för det andra, huruvida direktiv 2011/95 ska tolkas så, att när en sökande gör gällande att vederbörande hyser fruktan för att utsättas för förföljelse av icke-statliga aktörer i sitt ursprungsland krävs att ett samband mellan förföljelsen och åtminstone ett av de skäl till förföljelse som anges i artikel 10.1 i direktivet är styrkt. Härvidlag påpekar domstolen att det följer av artikel 9.3 i nämnda direktiv, jämförd med ytterligare bestämmelser,¹⁴³ att erkännandet av flyktingstatus förutsätter att det finns ett samband mellan de angivna skälen till förföljelse och förföljelsen,¹⁴⁴ eller mellan dessa skäl till förföljelse och avsaknaden av skydd från "aktörer som ger skydd"¹⁴⁵ mot förföljelse som utövas av "grupper som inte företräder staten". När det gäller förföljelse som utövas av en grupp som inte företräder staten, är villkoret i artikel 9.3 i direktiv 2011/95¹⁴⁶ uppfyllt när denna förföljelse grundar sig på något av de skäl som anges i artikel 10.1 i direktivet, även om avsaknaden av skydd inte grundas på dessa skäl. Detta villkor ska även anses vara uppfyllt när avsaknaden av skydd grundas på något av de skäl till förföljelse som anges i sistnämnda bestämmelse, även för det fall att den förföljelse som utövas av en grupp som inte företräder staten inte grundar sig på dessa skäl. När

¹⁴⁰ Domstolen framhåller i synnerhet att kvinnor som har lämnat ett tvångsäktenskap eller har flytt sina hem kan anses ha en gemensam bakgrund som inte kan ändras, i den mening som avses i denna bestämmelse.

¹⁴¹ I den mening som avses i artikel 9 i direktiv 2011/95.

¹⁴² Exempelvis kan kvinnor som vägrar att ingå tvångsäktenskap, när en dylik sedvänja kan betraktas som en social norm i samhället, eller bryter mot denna norm genom att lämna ett sådant äktenskap, anses uppvisa en sådan ytterligare gemensam egenskap.

¹⁴³ I förevarande fall jämförd med artikel 6 c och artikel 7.1 samt skäl 29 i direktiv 2011/95.

¹⁴⁴ I den mening som avses i artikel 9.1 och 9.2 i direktiv 2011/95.

¹⁴⁵ Dessa "aktörer som ger skydd" definieras i artikel 7 i direktiv 2011/95.

¹⁴⁶ Detta villkor föreskrivs i artikel 9.3 i direktiv 2011/95.

en asylsökande gör gällande att vederbörande löper risk för förföljelse i sitt ursprungsland av grupper som inte företräder staten, krävs det således inte att ett samband mellan förföljelsen och något av de skäl till förföljelse som anges i artikel 10.1 i direktiv 2011/95 är styrkt, förutsatt att ett sådant samband kan styrkas mellan något av dessa skäl till förföljelse och avsaknaden av skydd från de aktörer som ger skydd.¹⁴⁷

Domstolen slår, för det tredje, fast att begreppet allvarlig skada¹⁴⁸ omfattar ett verkligt hot mot den sökande om att vederbörande kommer att dödas eller utsättas för våld av en familjemedlem eller någon i sin omgivning, på grund av en påstådd överträdelse av kulturella, religiösa eller traditionella normer, och att detta således kan leda till att status som subsidiärt skyddsbehövande¹⁴⁹ ska beviljas. Domstolen noterar härvidlag att enligt artikel 15 a och b i direktiv 2011/15,¹⁵⁰ utgörs "allvarlig skada" av "dödsstraff eller avrättning", samt "tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av en sökande i ursprungslandet". Eftersom artikel 15 a i direktiv 2011/95 syftar till att tillhandahålla skydd för personer vars rätt till liv skulle hotas om de återvände till sina ursprungsländer, kan uttrycket "avrättning" i denna bestämmelse inte tolkas så, att det utesluter sådana angrepp på livet som begås av grupper som inte företräder staten. När en kvinna löper en verklig risk att dödas eller utsättas för våld av en familjemedlem eller någon i hennes omgivning på grund av en påstådd överträdelse av kulturella, religiösa eller traditionella normer, ska en sådan allvarlig skada jämföras med "avrättning" i den mening som avses i denna bestämmelse.

Dom av den 11 juni 2024 (stora avdelningen), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kvinnor som identifierar sig med värdet av jämställdhet mellan könen) (C-646/21, [EU:C:2024:487](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gemensam asylpolitik – Direktiv 2011/95/EU – Villkor för flyktingstatus – Artikel 2 d och e – Skäl till förföljelse – Artikel 10.1 d och 10.2 – Tillhörighet till en särskild samhällsgrupp – Artikel 4 – Individuell bedömning av fakta och omständigheter – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 10.3 – Krav som ställs på prövningen av asylansökningar – Artikel 24.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Barnets bästa – Fastställande – Underåriga kvinnliga tredjelandsmedborgare som på grund av deras vistelse i en medlemsstat identifierar sig med det grundläggande värdet om jämställdhet mellan kvinnor och män"

Målet rör en begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Den Haag, zittingsplaat's-Hertogenbosch (Domstolen i Haag, kansliort 's-Hertogenbosch, Nederländerna). EU-domstolen (stora avdelningen) prövar frågan huruvida kvinnliga underåriga tredjelandsmedborgare kan anses tillhöra "en särskild samhällsgrupp"¹⁵¹ vilket, såsom skäl till förföljelse, kan leda till att de tillerkänns flyktingstatus, eftersom de identifierar sig med det grundläggande värdet om jämställdhet mellan kvinnor och män till följd av deras vistelse i en medlemsstat.

¹⁴⁷ I den mening som avses i artikel 7.1 i nämnda direktiv.

¹⁴⁸ I den mening som avses i artikel 15 a och b i direktiv 2011/95.

¹⁴⁹ I den mening som avses i artikel 2 g i direktiv 2011/95.

¹⁵⁰ Jämförd med skäl 34 i direktiv 2011/95.

¹⁵¹ Enligt artikel 10.1 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) ska vid bedömningen av skäl till förföljelse en grupp anses utgöra en "särskild samhällsgrupp" särskilt när gruppens medlemmar har en gemensam väsentlig egenskap eller en gemensam bakgrund som inte kan ändras eller har en gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den, och gruppen har en särskild identitet i det berörda landet eftersom den uppfattas som annorlunda av omgivningen.

K och L är två systrar med irakiskt medborgarskap, födda år 2003 respektive år 2005. De anlände till Nederländerna år 2015 och har sedan dess vistats där utan avbrott. Deras asylansökningar, som lämnades in i november 2015, avslogs i februari 2017. I april 2019 ingav de efterföljande ansökningar,¹⁵² vilka avslogs i december 2020, eftersom de var uppenbart ogrundade. Till stöd för sitt överklagande av dessa avslagsbeslut har K och L vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att de till följd av sin långvariga vistelse i Nederländerna blivit "förvästligade". De fruktar att de kommer att utsättas för förföljelse om de återvänder till Irak på grund av den identitet som de skaffat sig i Nederländerna, vilken präglas av andra normer, värderingar och uppträdanden än i deras ursprungsland, vilka har blivit så grundläggande för deras identitet och deras samvete att de inte kan avsvära sig dem. De hävdar också att de tillhör en särskild samhällsgrupp i den mening som avses i artikel 10.1 d i direktiv 2011/95.

I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen dels få klarhet i hur begreppet "tillhörighet till en viss samhällsgrupp" ska tolkas, dels hur barnets bästa, som garanteras i artikel 24.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska beaktas inom ramen för förfarandet för prövning av ansökningar om internationellt skydd.

Domstolens bedömning

För det första påpekar domstolen att en grupp anses utgöra en "viss samhällsgrupp" när två kumulativa villkor är uppfyllda. Först ska den berörda gruppens medlemmar uppvisa minst en av följande utmärkande faktorer; de ska ha en "gemensam väsentlig egenskap" eller en "gemensam bakgrund som inte kan ändras", eller "bestå av personer som har en gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den". Vidare ska gruppen ha en "särskild identitet" i ursprungslandet "eftersom den uppfattas som annorlunda av omgivningen".

När det gäller det första av dessa villkor innebär en kvinnas faktiska identifiering med det grundläggande värdet om jämställdhet mellan kvinnor och män, såvitt den utgår från en vilja att dra nytta av denna jämställdhet i vardagslivet, att fritt kunna göra sina egna livsval, bland annat vad gäller utbildning och yrkeskarriär, omfattningen och typen av deltagande i aktiviteter i det offentliga rummet, möjligheten att uppnå ekonomiskt oberoende genom arbete utanför hemmet, beslutet att leva ensam eller med familjen samt valet av partner. Dessa är val som är grundläggande för att bestämma kvinnas identitet. Under dessa förhållanden kan en kvinnlig tredjelandsmedborgares faktiska identifiering med detta grundläggande värde anses vara "en gemensam egenskap eller övertygelse som är så grundläggande för identiteten eller samvetet att de inte får tvingas avsvära sig den".

Beträffande det andra villkoret om "särskild identitet" i ursprungslandet, konstaterar domstolen att kvinnor kan uppfattas annorlunda av omgivningen och anses ha en särskild identitet i denna omgivning, bland annat på grund av sociala, moraliska eller juridiska normer i det aktuella ursprungslandet. Även kvinnor som delar en ytterligare gemensam egenskap, såsom en faktisk identifikation med värdet om jämställdhet mellan kvinnor och män, uppfyller detta villkor när de sociala, moraliska eller juridiska normer som råder i deras ursprungsland får till följd att dessa kvinnor, på grund av denna gemensamma egenskap, även uppfattas som annorlunda av omgivningen.

Av detta följer att kvinnor, inbegripet underåriga flickor, vilka som gemensam väsentlig egenskap delar en faktisk identifikation med det grundläggande värdet om jämställdhet mellan kvinnor och män, som utvecklats under deras vistelse i en medlemsstat, kan, beroende på de förhållanden som

¹⁵² I artikel 2 q i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) definieras en "efterföljande ansökan" som en ytterligare ansökan om internationellt skydd som lämnas in efter det att ett slutgiltigt beslut har fattats om en tidigare ansökan.

råder i ursprungslandet, anses tillhöra en "särskild samhällsgrupp", vilket som skäl till förföljelse kan leda till erkännande av flyktingstatus.

Domstolen understryker i detta avseende att en kvinnlig tredjelandsmedborgares faktiska identifiering som uppstått under hennes vistelse i en medlemsstat varken kan kvalificeras som en omständighet som hon skapat genom sitt eget beslut sedan hon lämnat ursprungslandet¹⁵³ eller som en verksamhet, vars enda syfte eller vars huvudsyfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för att ansöka om internationellt skydd.¹⁵⁴ När det är visat att en sådan identifikation föreligger, kan den nämligen inte likställas med de former av missbruk och manipulation som artikel 5.3 i direktiv 2011/95 avser att bekämpa.

För det andra konstaterar domstolen att när en person som ansöker om internationellt skydd är underårig, måste den behöriga nationella myndigheten, efter en individuell prövning, ta hänsyn till vad som är bäst för den underårige vid bedömningen av huruvida ansökan om internationellt skydd är välgrundad.

Domstolen preciserar i detta avseende att medlemsstaterna enligt artikel 51.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska iaktta artikel 24.2 i stadgan så snart de tillämpar unionsrätten och således även när de prövar en "efterföljande ansökan". Det ska i detta hänseende påpekas att det i artikel 40.2 i direktiv 2013/32 inte görs någon åtskillnad mellan en första ansökan om internationellt skydd och en efterföljande ansökan när det gäller vilken typ av fakta eller uppgifter som kan styrka att sökanden uppfyller kraven för att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95. Bedömningen av de fakta och omständigheter som ligger till grund för dessa ansökningar ska därför i båda fallen göras i enlighet med artikel 4 i direktiv 2011/95.

Vid bedömningen av en ansökan om internationellt skydd som grundar sig på ett skäl till förföljelse, såsom "tillhörighet till en viss samhällsgrupp", får dessutom en lång vistelse i en medlemsstat beaktas, i synnerhet när denna vistelse sammanfaller med en period under vilken en underårig sökande formar sin identitet.

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, [EU:C:2024:841](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Artiklarna 36 och 37 – Begreppet säkert ursprungsland – Fastställande – Bilaga I – Kriterier – Artikel 46 – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Domstols prövning av beteckningen av ett tredjeland som säkert ursprungsland"

Inom ramen för en begäran om förhandsavgörande uttalar sig domstolen (stora avdelningen) om gränserna för medlemsstaternas möjlighet enligt direktiv 2013/32¹⁵⁵ att fastställa tredjeländer som säkra ursprungsländer och om omfattningen av den kontroll av denna beteckning som åligger den domstol som har att pröva ett överklagande av ett beslut om att avslå en ansökan om internationellt skydd som lämnats in av en medborgare i ett som säkert ursprungsland fastställt tredjeland.

¹⁵³ Se artikel 5.3 i direktiv 2011/95.

¹⁵⁴ Se artikel 4.3 d i direktiv 2011/95.

¹⁵⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60). Artikel 37.1 i detta direktiv tillåter medlemsstaterna att behålla eller införa lagstiftning som, i enlighet med bilaga I till direktivet, gör det möjligt att på nationell nivå fastställa säkra ursprungsländer i samband med prövning av ansökningar om internationellt skydd.

Den 9 februari 2022 lämnade CV, som är moldavisk medborgare, in en ansökan om internationellt skydd i Tjeckien. Till stöd för sin ansökan åberopade CV dels de hot som han mottar i Moldavien från personer som polismyndigheterna inte har lyckats identifiera, dels Rysslands invasion av Ukraina. Genom beslut av den 8 mars 2022 avlog Ministerstvo vnitra České republiky (Tjeckiens inrikesministerium) CV:s ansökan som uppenbart ogrundad, särskilt på grund av att Republiken Tjeckien betraktar Moldavien, med undantag för Transnistrien, som ett säkert ursprungsland, varvid CV inte lyckats visa att detta inte gäller i hans specifika fall.¹⁵⁶

CV överklagade detta beslut till Krajský soud v Brně (Regionala domstolen i Brno, Tjeckien), som är den hänskjutande domstolen. För det första hyser den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida ett tredjeland upphör att kunna betecknas som säkert ursprungsland när det - såsom Republiken Moldavien har gjort, först på grund av den energikris som landet genomgick och sedan på grund av Rysslands invasion av Ukraina - beslutar att åberopa rätten att göra avvikelser från de förpliktelser som följer av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.¹⁵⁷ För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för att en medlemsstat fastställer ett tredjeland som säkert ursprungsland med vissa territoriella undantag. För det tredje vill den hänskjutande domstolen få klarhet i omfattningen av den kontroll som det ankommer på den att göra avseende ett sådant fastställande, med hänsyn bland annat till möjligheten att handlägga ansökningar om internationellt skydd som lämnats in av medborgare i tredjeländer som fastställts som säkra ursprungsländer enligt ett påskyndat förfarande och, i förekommande fall, förklara att de är uppenbart ogrundade.

Domstolens bedömning

Domstolen anser för det första att ett tredjeland inte upphör att uppfylla kriterierna för att betecknas som säkert ursprungsland, i den mening som avses i artikel 37 i direktiv 2013/32, enbart av det skälet att landet har åberopat den rätt att göra avvikelser som föreskrivs i artikel 15 i Europakonventionen. Utöver villkoren för att utöva denna rätt går det inte att av ett sådant åberopande varken att dra slutsatsen att tredjelandet faktiskt har vidtagit åtgärder som innebär avvikelser från dess förpliktelser enligt Europakonventionen eller, i förekommande fall, att fastställa åtgärdernas karaktär och omfattning.

Domstolen påpekar emellertid att ett sådant åberopande måste föranleda de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som har fastställt det berörda tredjelandet som säkert ursprungsland att bedöma huruvida denna beteckning ska behållas. Enligt artikel 37.2 i direktiv 2013/32 ska medlemsstaterna nämligen regelbundet se över situationen i tredjeländer som fastställts som säkra ursprungsländer, eftersom de omständigheter som gör det möjligt att presumera att personer som ansöker om internationellt skydd är säkra i ett visst ursprungsland till sin beskaffenhet är föränderliga. Detta krav på att regelbundet se över situationen omfattar följaktligen även uppkomsten av betydande händelser, eftersom sådana händelser, på grund av att de är viktiga, kan påverka förmågan hos ett tredjeland som fastställts som säkert ursprungsland att även fortsättningsvis uppfylla de kriterier som anges i bilaga I till direktiv 2013/32 och således att presumeras kunna garantera sökandenas säkerhet. Ett åberopande av den rätt att göra avvikelser som föreskrivs i artikel 15 i Europakonventionen utgör en sådan händelse, eftersom det inte kan uteslutas att åtgärder som innebär avvikelser och som påverkar grundläggande rättigheter är

¹⁵⁶ Enligt artikel 31.8 b och artikel 32.2 i direktiv 2013/32 får medlemsstaterna, när sökanden kommer från ett säkert ursprungsland, bestämma att ett prövningsförfarande ska påskyndas och/eller genomföras vid gränsen eller i transitzoner, samt anse ansökan vara uppenbart ogrundad.

¹⁵⁷ Undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). Artikel 15 i Europakonventionen har rubriken "Avvikelse från konventionsförpliktelse vid nödläge". I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande: "Under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en hög fördragsslutande part vidta åtgärder som innebär avvikelser från dess skyldigheter enligt denna konvention i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot dess övriga förpliktelser enligt den internationella rätten."

oförenliga med kriterierna i bilaga I till direktiv 2013/32. Ett sådant åberopande visar dessutom under alla omständigheter att det finns en stor risk för betydande förändringar vad gäller det sätt på vilket bestämmelserna om fri- och rättigheter i det berörda tredjelandet tillämpas.

Domstolen preciserar för det andra att artikel 37 i direktiv 2013/32 utgör hinder för att ett tredjeland fastställs som säkert ursprungsland när de materiella kriterierna i bilaga I till direktivet inte är uppfyllda på vissa delar av territoriet.

Detta bekräftas bland annat av bestämmelsens tillkomsthistoria. Medlemsstaternas möjlighet att, vid prövningen av ansökningar om internationellt skydd, fastställa en del av ett tredjelands territorium som säker gavs nämligen medlemsstaterna genom direktiv 2005/85¹⁵⁸, särskilt artikel 30 i det direktivet. Denna möjlighet finns inte längre i artikel 37 i direktiv 2013/32, vilken har ersatt artikel 30 i direktiv 2005/85. Avsikten att ta bort denna möjlighet framgår av själva texten i det förslag från Europeiska kommissionen som ligger till grund för direktiv 2013/32¹⁵⁹, eftersom den uttryckligen har strukits. Att en sådan avsikt fanns bekräftas dessutom av den detaljerade förklaringen till detta förslag¹⁶⁰, vilken tydligt ger uttryck för avsikten att avskaffa denna möjlighet och följderna därav, det vill säga att de materiella kriterierna för ett sådant fastställande framledes måste vara uppfyllda på hela det berörda tredjelands territorium.

De mål som eftersträvas med direktiv 2013/32 – vilket syftar till att ansökningar om internationellt skydd handläggs "så fort som möjligt, dock utan åsidosättande av kraven på att en adekvat och fullständig prövning utförs"¹⁶¹ – utgör inte hinder för en sådan följd. Eftersom unionslagstiftaren genom direktiv 2013/32 avser att säkerställa att prövningen av ansökningar om internationellt skydd är både snabb och fullständig, ankommer det på denne att, inom ramen för sitt utrymme för skönmässig bedömning, vid bestämmandet av kraven för medlemsstaternas fastställande av tredjeland som säkert ursprungsland göra en avvägning mellan dessa två mål. Avsaknaden av en möjlighet för medlemsstaterna att utesluta en del av ett tredjelands territorium vid ett sådant fastställande återspeglar denna avvägning och unionslagstiftarens val att prioritera en fullständig prövning av ansökningar om internationellt skydd som har lämnats in av sökande vars ursprungsland inte uppfyller de materiella kriterierna i bilaga I till direktivet på hela territoriet. Även om en sådan möjlighet återinförs¹⁶² genom förordning 2024/1348¹⁶³, genom vilken direktiv 2013/32 upphävs med verkan från och med den 12 juni 2026, har unionslagstiftaren befogenhet att ändra detta val genom att göra en ny avvägning. Dessutom ger den omständigheten att det regelverk som för detta ändamål införs genom förordning 2024/1348 skiljer sig från det som föreskrevs i direktiv 2005/85 stöd för tolkningen att unionslagstiftaren inte avsåg att ge någon sådan möjlighet i direktiv 2013/32.

För det tredje och sista slår EU-domstolen fast att när en domstol prövar ett överklagande av ett beslut om att avslå en ansökan om internationellt skydd inom ramen för det särskilda förfarande som är tillämpligt på ansökningar som lämnats in av sökande från tredjeländer som fastställts som säkra ursprungsländer ska den, på grundval av vad som framgår av handlingarna i målet och de uppgifter

¹⁵⁸ Rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus (EUT L 326, 2005, s. 13). Detta direktiv upphävdes genom direktiv 2013/32.

¹⁵⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla internationellt skydd KOM(2009) 554 slutlig, s. 60.

¹⁶⁰ KOM(2009) 554 slutlig, bilaga, 14959/09 ADD 1, s. 15.

¹⁶¹ Dom av den 25 juli 2018, Alheto, (C-585/19), [EU:C:2018:584](#), punkt 109).

¹⁶² I artikel 61.2 i direktiv 2024/1348 föreskrivs att ett tredjeland får fastställas som ett säkert ursprungsland både på unionsnivå och på nationell nivå med undantag för specifika delar av dess territorium eller tydligt identifierbara kategorier av personer.

¹⁶³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L 2024/1348).

som kommit till dess kännedom under förfarandet vid den domstolen, lyfta frågan om ett åsidosättande av de materiella kriterierna för ett sådant fastställande, vilka anges i bilaga I till direktiv 2013/32, även om ett sådant åsidosättande inte uttryckligen har åberopats till stöd för överklagandet.

I artikel 46.3 i direktiv 2013/32 preciseras att den domstol, till vilken ett beslut om en ansökan om internationellt skydd överklagas, ska göra en "full omprövning och prövning av det aktuella behovet av såväl de faktiska som de rättsliga omständigheterna, däribland, i förekommande fall, en prövning av behovet av internationellt skydd". Formuleringen "i förekommande fall" i denna mening visar att den fulla omprövning och prövning av det aktuella behovet som det ankommer på den domstolen att göra får avse de processuella aspekterna av en ansökan om internationellt skydd. Fastställandet av ett tredjeland som säkert ursprungsland omfattas av dessa processuella aspekter eftersom det kan påverka förfarandet för prövning av sådana ansökningar.

I förevarande fall grundades avslagsbeslutet på den omständigheten att CV har sitt ursprung i Moldavien, varvid Republiken Tjeckien har fastställt detta tredjeland, med undantag för Transnistrien, som säkert ursprungsland. Fastställandet av detta tredjeland som säkert ursprungsland utgör således en av de omständigheter i målet som den hänskjutande domstolen har fått kännedom om och som den ska pröva inom ramen för överklagandet av nämnda beslut. EU-domstolen drar slutsatsen att även om klaganden i det nationella målet inte uttryckligen har gjort gällande ett åsidosättande av bestämmelserna i direktiv 2013/32 om ett sådant fastställande i syfte att låta prövningen av en ansökan om internationellt skydd omfattas av det särskilda förfarandet, utgör ett sådant eventuellt åsidosättande en rättsfråga som den hänskjutande domstolen ska beakta vid den fulla omprövning och prövning av det aktuella behovet som den är skyldig att göra i enlighet med artikel 46.3 i direktivet.

b. Förfaranden för att pröva ansökningar om internationellt skydd vid en ny asylansökan

Dom av den 8 februari 2024 (stora avdelningen), Bundesrepublik Deutschland (Upptagande till sakprövning av en efterföljande ansökan) (C-216/22, [EU:C:2024:122](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 33.2 d samt artikel 40.2 och 40.3 – Efterföljande ansökan – Villkor för att avvisa en sådan ansökan – Begreppet 'nya fakta eller uppgifter' – Domstolens dom avseende en fråga om tolkningen av unionsrätten – Artikel 46 – Rätt till ett effektivt rättsmedel – Den nationella domstolens behörighet att i sak pröva en sådan ansökan för det fall avvisningsbeslutet var rättsstridigt – Processuella garantier – Artikel 14.2"

Till följd av en begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Sigmaringen (Förvaltningsdomstolen i Sigmaringen, Tyskland) uttalar sig EU-domstolen (stora avdelningen) om huruvida en dom som den meddelat inom ramen för ett förfarande om förhandsavgörande utgör en ny uppgift som innebär att en efterföljande asylansökan inte ska avvisas, utan prövas i sak.

Den 26 juli 2017 ansökte en syrisk medborgare om asyl i Tyskland. Vid sin intervju med den tyska behöriga myndigheten uppgav han att han fullgjort sin militärtjänstgöring i Syrien mellan år 2003 och 2005 och att han lämnat detta land av fruktan för att åter bli inkallad till militärtjänstgöring, eller att bli fängslad om han vägrade att inställa sig för sådan tjänstgöring.

Genom beslut av den 16 augusti 2017 beviljade den tyska behöriga myndigheten sökanden subsidiärt skydd, men avslog hans ansökan om att beviljas flyktingstatus. Nämnda myndighet uppgav bland annat att eftersom sökanden hade lämnat Syrien innan han inkallades för att ansluta sig till syriska

armén, fanns det ingen anledning att tro att han skulle betraktas som desertör eller motståndare mot regimen. Han hade för övrigt inte visat att det var inkallelsen som fått honom att lämna landet; han hade nämligen endast rent allmänt åberopat den farliga situation som rådde på grund av kriget i Syrien.

Sökanden överklagade inte detta beslut, som vann laga kraft. Den 15 januari 2021 lämnade han in en ny asylansökan (en efterföljande ansökan), med åberopande av EU-domstolens dom av den 19 november 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militärtjänst och asyl).¹⁶⁴ Han gjorde gällande att EU-domstolen i denna dom slagit fast att under vissa omständigheter föreligger en "stark presumtion" för att en vägran att fullgöra militärtjänst har samband med något av de skäl till förföljelse som anges i artikel 10 i direktiv 2011/95.¹⁶⁵

Genom beslut av den 22 mars 2021 avisade den tyska behöriga myndigheten sökandens efterföljande asylansökan, med motiveringen att den åberopade domen från EU-domstolen inte medförde någon skyldighet för myndigheten att pröva ansökan i sak.

Sökanden överklagade detta beslut till Förvaltningsdomstolen i Sigmaringen, som också är den hänskjutande domstolen i förevarande mål. Nämnda domstol hyste nämligen tvivel om huruvida ett avgörande från EU-domstolen som endast ger en tolkning av unionsrättsliga bestämmelser som redan var i kraft när ett beslut avseende en tidigare ansökan antogs kan utgöra sådana "nya fakta eller uppgifter" som medför att en efterföljande asylansökan inte får avvisas.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att det följer av ordalydelsen i och syftet med artikel 33.2 i direktiv 2013/32, samt direktivets systematik, att möjligheten att avvisa en ansökan om internationellt skydd enligt denna bestämmelse utgör ett undantag från skyldigheten att pröva en sådan ansökan i sak. Domstolen har således redan konstaterat att det följer såväl av att uppräkningsen i nyssnämnda bestämmelse är uttömmande som av att avvisningsgrunderna i denna uppräkningsen har karaktären av undantag, att dessa grunder ska tolkas restriktivt.¹⁶⁶ Omvänt ska de fall då det följer av direktiv 2013/32 att en efterföljande ansökan kan tas upp till prövning tolkas extensivt.

Det framgår dessutom av själva ordalydelsen i artikel 33.2 d i direktiv 2013/32, och i synnerhet av uttrycket "nya fakta eller uppgifter", att denna bestämmelse inte endast avser förändringar av de faktiska omständigheterna i en sökandes personliga situation eller i dennes ursprungsland, utan även nya rättsliga omständigheter.

Av praxis framgår bland annat att en efterföljande ansökan inte får avvisas med stöd av artikel 33.2 d i direktiv 2013/32¹⁶⁷ när den beslutande myndigheten, i den mening som avses i det direktivet,¹⁶⁸

¹⁶⁴ Dom av den 19 november 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militärtjänst och asyl) (C-238/19, [EU:C:2020:945](#)).

¹⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9). Artikel 10 ingår i kapitel II i detta direktiv, med rubriken "Förutsättningar för att betraktas som flykting", och innehåller en förteckning över faktorer som medlemsstaterna ska beakta vid sin bedömning av skälen till förföljelse.

¹⁶⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 augusti 2022, Bundesrepublik Deutschland (Barn [till] flyktingar, [fött] utanför den mottagande staten), [EU:C:2022:603](#), punkterna 49 och 51).

¹⁶⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60). I artikel 33.2 d i direktiv 2013/32 föreskrivs att medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning om den utgör en efterföljande ansökan, där inga nya fakta eller uppgifter av relevans för prövningen av sökandens rätt att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv 2011/95/EU har framkommit eller lagts fram av sökanden.

konstaterar att det lagakraftvunna beslutet att avslå den tidigare ansökan strider mot unionsrätten. Den beslutande myndigheten är skyldig att konstatera att så är fallet när oförenligheten med unionsrätten följer av en dom från EU-domstolen eller har konstaterats av en nationell domstol.¹⁶⁹

Härav följer, att i det särskilda sammanhang som direktiv 2013/32 ingår kan varje dom från EU-domstolen omfattas av begreppet ny uppgift, i den mening som avses i artikel 33.2 d samt artikel 40.2 och 40.3 i nämnda direktiv.¹⁷⁰ Denna slutsats gör sig gällande oberoende av huruvida den aktuella domen meddelades före eller efter det att beslutet avseende den tidigare ansökan antogs, eller om det i denna dom har slagits fast att en nationell bestämmelse som ligger till grund för beslutet är oförenlig med unionsrätten, eller om domen endast medför en tolkning av unionsrätten, inbegripet de unionsrättsliga bestämmelser som redan var i kraft när nämnda beslut antogs.

För att en efterföljande ansökan ska kunna tas upp till prövning krävs emellertid, enligt artikel 40.3 i direktiv 2013/32, också att dessa nya fakta eller uppgifter "på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd enligt direktiv [2011/95]".

Härav följer att varje avgörande från domstolen, inklusive ett avgörande som endast ger en tolkning av unionsrättsliga bestämmelser som redan var i kraft när ett beslut avseende en tidigare asylansökan antogs, utgör nya fakta eller uppgifter i den mening som avses i artikel 33.2 d samt artikel 40.2 och 40.3 i direktiv 2013/32, oavsett vid vilken tidpunkt det ifrågavarande avgörandet meddelades, om det på ett avgörande sätt bidrar till sökandens möjligheter att betraktas som en person som beviljats internationellt skydd.

Dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), Bundesrepublik Deutschland (Verkan av ett beslut om beviljande av flyktingstatus) (C-753/22, [EU:C:2024:524](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 33.2 a – Myndigheterna i en medlemsstat får inte avvisa en ansökan om asyl på den grunden att flyktingstatus tidigare beviljats i en annan medlemsstat – Artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Risk för omänsklig eller förnedrande behandling i den andra medlemsstaten – Nämnda myndigheters prövning av ansökan om asyl trots att flyktingstatus beviljats i nämnda andra medlemsstat – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 4 – Individuell prövning"

Efter en begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) uttalar sig domstolen (stora avdelningen) om huruvida myndigheterna i en medlemsstat ska göra en ny prövning av en asylansökan trots att flyktingstatus har beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat, när de inte kan använda sig av den möjlighet som ges i direktiv 2013/32¹⁷¹ att avvisa ansökan.

QY, som är syrisk medborgare och beviljades flyktingstatus i Grekland år 2018, har ingett en ansökan om internationellt skydd i Tyskland. En förvaltningsdomstol i Tyskland fann att QY i Grekland löpte en

¹⁶⁸ I artikel 2 f i direktiv 2013/32 anges att med "beslutande myndighet" avses "en myndighet med domstolsliknande uppgifter eller en administrativ myndighet i en medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökningar om internationellt skydd och behörig att fatta beslut i första instans i sådana ärenden".

¹⁶⁹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), punkterna 198 och 203).

¹⁷⁰ Artikel 40 i direktiv 2013/32 innehåller bestämmelser om prövningen av en efterföljande ansökan.

¹⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60). Enligt artikel 33.2 a i direktivet får medlemsstaterna anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning bland annat om en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd.

allvarlig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), varför QY inte kunde återvända dit.

I oktober 2019 avtog den behöriga tyska myndigheten QY:s ansökan om beviljande av flyktingstatus, men beviljade henne subsidiärt skydd. QY överklagade detta beslut till den tyska förvaltningsdomstolen, som ogillade överklagandet med motiveringen att QY inte riskerade att utsättas för förföljelse i Syrien. QY överklagade till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att den behöriga tyska myndigheten var bunden av de grekiska myndigheternas erkännande av flyktingstatus.

Den hänskjutande domstolen har preciserat att i förevarande fall kunde QY:s ansökan om internationellt skydd inte aviseras, eftersom QY tidigare beviljats flyktingstatus i Grekland. QY löper nämligen allvarlig risk för att utsättas för omänsklig och förnedrande behandling, i den mening som avses i artikel 4 i stadgan, i den medlemsstaten. Under dessa omständigheter vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den behöriga tyska myndigheten kan bedöma huruvida ansökan om internationellt skydd är välgrundad, utan att vara bunden av den omständigheten att Grekland redan har beviljat QY ett sådant skydd.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar för det första om att det i artikel 78.2 a FEUF särskilt föreskrivs att Europaparlamentet och Europeiska unionens råd beslutar om åtgärder om ett gemensamt europeiskt asylsystem som omfattar "en enhetlig asylstatus för tredjelandsmedborgare som ska gälla i hela unionen". Även om denna bestämmelse således utgör en rättslig grund för att anta unionsrättsakter som omfattar en sådan enhetlig status, är unionslagstiftarens ingripande icke desto mindre nödvändigt för att konkret fastställa samtliga rättigheter som är knutna till denna status, vilken, efter att ha beviljats av en medlemsstat och erkänts av alla andra, gäller i hela unionen.

Unionslagstiftaren har emellertid ännu inte fullständigt konkretiserat det mål som eftersträvas med artikel 78.2 a FEUF, det vill säga en enhetlig asylstatus. Unionslagstiftaren har i nuläget varken fastställt någon princip om att medlemsstaterna är skyldiga att automatiskt erkänna beslut om beviljande av flyktingstatus som antagits av en annan medlemsstat eller preciserat hur en sådan princip ska genomföras. Även om det således står medlemsstaterna fritt att, på unionsrättens nuvarande stadium, föreskriva att erkännandet av samtliga rättigheter som sammanhänger med flyktingstatus på deras territorium förutsätter att deras behöriga myndigheter antar ett nytt beslut om beviljande av flyktingstatus, är det tillåtet för dem att föreskriva ett automatiskt erkännande av sådana beslut som antagits av en annan medlemsstat såsom en förmånligare bestämmelse¹⁷². Det är emellertid utrett att Förbundsrepubliken Tyskland inte har utnyttjat denna möjlighet

Under dessa omständigheter ska det för det andra fastställas i vilken omfattning den behöriga myndigheten i en medlemsstat ska pröva en ansökan om internationellt skydd från en sökande som redan har beviljats flyktingstatus av en annan medlemsstat.

I detta sammanhang konstaterar domstolen att när den behöriga myndigheten i en medlemsstat inte har möjlighet att enligt artikel 33.2 a i direktiv 2013/32 avvisa en ansökan om internationellt skydd från en sökande som en annan medlemsstat redan har beviljat ett sådant skydd, på grund av att sökanden löper en allvarlig risk att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den andra medlemsstaten, i den mening som avses i artikel 4 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, är myndigheten skyldig att göra en ny individuell, fullständig och

¹⁷² Se artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9) och artikel 5 i direktiv 2013/32.

uppdaterad prövning av ansökan i samband med ett nytt förfarande för internationellt skydd som genomförs i enlighet med direktiven 2011/95 och 2013/32. Om den sökande uppfyller villkoren för att betraktas som flykting enligt kapitlen II och III i direktiv 2011/95, ska myndigheten bevilja denne flyktingstatus utan att därvid förfoga över något utrymme för skönsässig bedömning.

Även om samma myndighet inte är skyldig att bevilja den sökande flyktingstatus enbart av det skälet att vederbörande tidigare har beviljats flyktingstatus genom beslut av en annan medlemsstat, måste myndigheten emellertid fullt ut beakta detta beslut och de omständigheter som ligger till grund för beslutet. Det gemensamma europeiska asylsystemet, vilket omfattar gemensamma kriterier för att fastställa vilka personer som har ett verkligt behov av internationellt skydd, grundas såsom följer av skäl 12 i direktiv 2011/95 på principen om ömsesidigt förtroende.¹⁷³ Enligt den principen ska det förutom under särskilda omständigheter presumeras att den behandling som personer som ansöker om internationellt skydd kan förvänta sig i varje medlemsstat är förenlig med kraven i unionsrätten, vilket inbegriper kraven i stadgan, konventionen om flyktingars rättsliga ställning¹⁷⁴ och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹⁷⁵.

Med beaktande av principen om lojalt samarbete¹⁷⁶ och för att i möjligaste mån säkerställa att de beslut som fattas av de behöriga myndigheterna i två medlemsstater om en och samma tredjelandssmedborgares eller statslös persons behov av internationellt skydd är samstämmiga, måste dessutom den behöriga myndigheten i den medlemsstat som ska pröva den nya ansökan, så snart som möjligt, upprätta ett informationsutbyte med den behöriga myndigheten i den medlemsstat som tidigare beviljat samma sökande flyktingstatus. Det ankommer i detta avseende på förstnämnda myndigheten att underrätta sistnämnda myndighet om den nya ansökan, att översända uppgifter om dess ståndpunkt med avseende på denna nya ansökan och att begära att den sistnämnda myndigheten inom rimlig tid översänder de uppgifter som den förfogar över och som lett till att flyktingstatus beviljats. Syftet med detta informationsutbyte är att göra det möjligt för myndigheten i den medlemsstat som mottagit den nya ansökan att utföra den prövning som ankommer på den inom ramen för förfarandet för internationellt skydd med full kännedom om tidigare beslut och grunden för det.

c. Verkningsarna av beslutet om beviljande av flyktingstatus vid en begäran om utlämning från ett tredjeland

Dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Ansökan om utlämning av en flykting till Turkiet) (C-352/22, [EU:C:2024:521](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Direktiv 2011/95/EU – Artikel 21.1 – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 9.2 och 9.3 – En medlemsstats slutgiltiga beviljande av flyktingstatus – Flykting som efter nämnda beviljande är bosatt i en annan medlemsstat – Begäran om

¹⁷³ Se skäl 12 i direktiv 2011/95.

¹⁷⁴ Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951.

¹⁷⁵ Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.

¹⁷⁶ Enligt principen om lojalt samarbete, enligt artikel 4.3 första stycket FEU, ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Denna princip kommer konkret till uttryck i artikel 36 i direktiv 2011/95 och i artikel 49 i direktiv 2013/32.

utlämning som har framställts av det tredjeland som är flyktingens ursprungsland till den medlemsstat där flyktingen är bosatt – Verkan av beslutet om beviljande av flyktingstatus inom ramen för utlämningsförfarandet – Artiklarna 18 och 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Flyktingens skydd mot den utlämning som begärs”

Efter att ha mottagit en begäran om förhandsavgörande från Oberlandesgericht Hamm (Regionala överdomstolen i Hamm, Tyskland) preciserar domstolen (stora avdelningen) räckvidden av principen om non-refoulement i samband med en begäran om utlämning framställd av det tredjeland som är en flyktingens ursprungsland till den medlemsstat där vederbörande är bosatt, i en situation där vederbörande har beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat.

År 2010 beviljades A., som är turkisk medborgare och kurd, flyktingstatus med giltighet till år 2030 av de italienska myndigheterna av det skälet att han riskerade politisk förföljelse från de turkiska myndigheterna på grund av hans stöd till Kurdistans arbetarparti (PKK). A. är bosatt i Tyskland sedan juli 2019.

A. har registrerats vid Internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) på grundval av en arresteringsorder som en turkisk domstol utfärdade i juni 2020 i syfte att få honom gripen och utlämnad till Turkiet, så att han kan lagföras för mord. A. greps i Tyskland den 18 november 2020 och frihetsberövades i avvaktan på utlämning, som skulle verkställas senast den 14 april 2022.

Genom beslut som meddelades i november 2021 beslutade Regionala överdomstolen i Hamm, den hänskjutande domstolen, att bevilja utlämning av A. till Turkiet, eftersom den bland annat inte ansåg sig bunden av de italienska myndigheternas beslut att bevilja flyktingstatus. A. överklagade detta beslut. Beslutet upphävdes emellertid av Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen, Tyskland) som fann att den hänskjutande domstolen hade underlåtit att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

I detta sammanhang beslutade den hänskjutande domstolen, vilken på nytt hade att pröva begäran om utlämning avseende A., att ställa en fråga till EU-domstolen om huruvida en medlemsstats beslut att bevilja flyktingstatus enligt unionsrätten har bindande verkan inom ramen för ett utlämningsförfarande som genomförs i en annan medlemsstat.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar i sin dom inledningsvis att eftersom en medlemsstats beslut att bifalla en begäran om utlämning som framställts av ursprungslandet med avseende på en tredjelandsmedborgare som har beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat skulle få till följd att denna medborgare fräntas de rättigheter och förmåner som föreskrivs i direktiv 2011/95¹⁷⁷, ska utlämningsförfarandet i den förstnämnda medlemsstaten anses genomföra bestämmelserna om unionsrättens tillämpning, i den mening som avses i artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Den myndighet som är behörig vad gäller utlämningsfrågor i den anmodade medlemsstaten får således inte tillåta utlämning av en tredjelandsmedborgare som har beviljats flyktingstatus av en annan medlemsstat till detta tredjeland, när en sådan utlämning skulle strida mot principen om non-refoulement i artikel 21.1 i direktiv 2011/95, jämförd med artikel 18 och artikel 19.2 i stadgan.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (EUT L 337, 2011, s. 9).

¹⁷⁸ I artikel 18 i stadgan stadfästs rätten till asyl, medan artikel 19.2 i stadgan föreskriver principen om non-refoulement.

I detta avseende understryker domstolen att så länge som den berörda personen uppfyller villkoren för att anses vara flykting, utgör artikel 18 i stadgan hinder för utlämning av vederbörande till det tredjeland som denne har flytt från och där han eller hon riskerar att bli utsatt för förföljelse. När den person som är föremål för en begäran om utlämning åberopar en allvarlig risk för att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling för det fall denne utlämnas, ska vidare den anmodade medlemsstaten – innan den beslutar att genomföra en eventuell utlämning – pröva att utlämningen inte innebär en kränkning av rättigheterna i artikel 19.2 i stadgan.

Vid bedömningen av risken för ett åsidosättande av artikel 21.1 i direktiv 2011/95 samt av artiklarna 18 och 19.2 i stadgan utgör den omständigheten att en annan medlemsstat har beviljat den eftersökta personen flyktingstatus en särskilt allvarlig omständighet som den behöriga myndigheten i den anmodade medlemsstaten ska beakta. Ett beslut om beviljande av flyktingstatus ska således, i den mån denna status inte har återkallats av den medlemsstat som har beviljat den, leda till att denna myndighet vägrar att utlämna en person med tillämpning av dessa bestämmelser. Det gemensamma europeiska asylsystemet grundas nämligen på principen om ömsesidigt förtroende. Enligt den principen ska det förutom under särskilda omständigheter presumeras att den behandling som personer som ansöker om internationellt skydd kan förvänta sig i varje medlemsstat är förenlig med kraven i unionsrätten, Genèvekonventionen¹⁷⁹ och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna¹⁸⁰.

Bestämmelserna i direktiven 2011/95 och 2013/32¹⁸¹ om återkallande av flyktingstatus och det förfarande som föreskrivs i direktiven skulle dessutom kringgå om den anmodade medlemsstaten kunde utlämna en tredjelandsmedborgare, som en annan medlemsstat har beviljat flyktingstatus, till dennes ursprungsland. En sådan utlämning skulle nämligen i praktiken innebära att denna flyktingstatus upphör och att den berörda personen fräntas möjligheten att faktiskt åtnjuta det skydd som han eller hon ges enligt artikel 18 i stadgan, de rättigheter och förmåner som föreskrivs, vad gäller innehållet i det internationella skyddet, i kapitel VII i direktiv 2011/95, samt de garantier som föreskrivs i artikel 45 i direktiv 2013/32.

På grundval av principen om lojalt samarbete¹⁸² ska den myndighet som är behörig vad gäller utlämningsfrågor i den anmodade medlemsstaten således så snart som möjligt upprätta ett informationsutbyte med den myndighet i den andra medlemsstaten som har beviljat den eftersökta personen flyktingstatus. I detta avseende ankommer det på den förstnämnda myndigheten att underrätta sistnämnda myndighet om begäran om utlämning av denna person, att översända uppgifter om dess ståndpunkt med avseende på den nya begäran och att begära att den sistnämnda myndigheten inom rimlig tid översänder såväl de uppgifter som den förfogar över och som lett till att flyktingstatus beviljats som dess beslut om huruvida personens flyktingstatus ska återkallas eller inte.

Syftet med detta informationsutbyte är att göra det möjligt för den myndighet som är behörig vad gäller utlämningsfrågor i den anmodade medlemsstaten att utföra den prövning som ankommer på den enligt artiklarna 18 och 19.2 i stadgan.

¹⁷⁹ Konvention angående flyktingars rättsliga ställning, undertecknad i Genève den 28 juli 1951.

¹⁸⁰ Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.

¹⁸¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

¹⁸² Domstolen preciserar att denna princip, som slås fast i artikel 4.3 första stycket FEU, enligt vilken unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen, kommer till konkret uttryck i artikel 36 i direktiv 2011/95 och i artikel 49 i direktiv 2013/32.

Vidare gör informationsutbytet det möjligt för den behöriga myndigheten i den andra medlemsstaten att i förekommande fall återkalla flyktingstatus med stöd av artikel 14 i direktiv 2011/95, varvid de garantier som föreskrivs i artikel 45 i direktiv 2013/32 ska iakttas fullt ut.

Mot bakgrund av det ovan anförda slår domstolen fast att unionsrätten endast kan utgöra hinder för utlämning under förutsättning att den behöriga myndigheten i den medlemsstat som har beviljat den eftersökta personen flyktingstatus beslutar att återkalla flyktingstatus med stöd av artikel 14 i direktiv 2011/95, samtidigt som den myndighet som är behörig vad gäller utlämningsfrågor i den anmodade medlemsstaten kommer fram till att denna person inte, eller inte längre, ska anses vara flykting och att det inte finns någon allvarlig risk för att samma person, för det fall vederbörande utlämnas till det anmodande tredjelandet, kommer att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling där.

Artikel 21.1 i direktiv 2011/95, jämförd med artiklarna 18 och 19.2 i stadgan, ska följaktligen tolkas så, att när en tredjelandetsmedborgare som har beviljats flyktingstatus i en medlemsstat är föremål för en begäran om utlämning framställd av det tredjeland som är dennes ursprungsland till en annan medlemsstat, där han eller hon är bosatt, har den anmodade medlemsstaten inte rätt att tillåta utlämning, om denna inte har upprättat ett informationsutbyte med den myndighet som beviljat den eftersökta personen sådan status och om sistnämnda myndighet inte återkallar nämnda status.

d. Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer

Dom av den 19 december 2024 (stora avdelningen), Kaduna (C-244/24 och C-290/24, [EU:C:2024:1038](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Asylpolitik – Tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer – Direktiv 2001/55/EG – Artiklarna 4 och 7 – Rysslands invasion av Ukraina – Genomförandebeslut (EU) 2022/382 – Artikel 2.3 – Möjlighet för en medlemsstat att erbjuda tillfälligt skydd för fördrivna personer som inte omfattas av det beslutet – Tidpunkt då en medlemsstat får upphäva det frivilliga tillfälliga skyddet – Återvändande av tredjelandetsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 6 – Beslut om återvändande – Tidpunkt då en medlemsstat får anta ett beslut om återvändande – Olaglig vistelse”

Domstolen (stora avdelningen), som har att pröva två begäran om förhandsavgörande från nederländska domstolar, preciserar vid vilken tidpunkt en medlemsstat dels får upphäva det frivilliga tillfälliga skydd som den, med stöd av direktiv 2001/55¹⁸³ och genomförandebeslut 2022/382,¹⁸⁴ har beviljat vissa kategorier av fördrivna personer utöver dem som avses i detta beslut, dels får anta ett

¹⁸³ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 2001, s. 12). Enligt artikel 7.1 i direktiv 2001/55 får medlemsstaterna utvidga det tillfälliga skydd som föreskrivs i detta direktiv till att omfatta andra personkategorier än dem som rådet angett i det beslut som avses i artikel 5 i direktivet och som genomför detta skydd, förutsatt att dessa personer har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion.

¹⁸⁴ Genom rådets genomförandeförordning (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följderna att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 2022, s. 1) (nedan kallad genomförandeförordningen) beslutade rådet att aktivera mekanismen med tillfälligt skydd enligt direktiv 2001/55. Enligt artikel 2.3 i detta genomförandebeslut får medlemsstaterna också tillämpa detta beslut för andra personer, inbegripet statslösa personer och medborgare från andra tredjeländer än Ukraina, som var lagligen bosatta i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

beslut om återvändande i den mening som avses i direktiv 2008/115¹⁸⁵ med avseende på personer som inte längre åtnjuter detta skydd.

P, AI, ZY och BG är tredjelandsmedborgare som hade ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Ukraina som var giltigt den 24 februari 2022. Efter Rysslands invasion av Ukraina flydde de till Nederländerna, där de beviljades tillfälligt skydd i den mening som avses i direktiv 2001/55, i enlighet med den då tillämpliga nederländska lagstiftningen.¹⁸⁶ Enligt denna sistnämnda lagstiftning beviljades frivilligt tillfälligt skydd för alla som innehade ukrainskt uppehållstillstånd, inbegripet ett tillfälligt sådant, som var giltigt den 23 februari 2022 och vilka sannolikt hade lämnat Ukraina efter den 26 november 2021.¹⁸⁷ Dessutom krävde den lagstiftningen inte att det ska bedömas om de personerna hade möjlighet att återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion på trygga och varaktiga villkor.

I dom av den 17 januari 2024 fann Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) att det tillfälliga skyddet för tredjelandsmedborgare som befann sig i en sådan situation som P, AI, ZY och BG skulle upphöra den 4 mars 2024, det vill säga det slutdatum¹⁸⁸ då det tillfälliga skyddet upphörde i avsaknad av ett beslut från med tillämpning av artikel 4.2 i direktiv 2001/55.¹⁸⁹ Följaktligen ålade statssekreteraren¹⁹⁰ – genom fyra återvändandebeslut i den mening som avses i direktiv 2008/115, meddelade den 7 februari 2024 – P, AI, ZY och BG att lämna unionen inom fyra veckor räknat från den 4 mars 2024.

P överklagade beslutet rörande honom till Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Domstolen i Haag, sammanträdesort Amsterdam, Nederländerna).

AI:s och BG:s överklaganden av besluten avseende dem bifölls i första instans genom domar av den 19 mars 2024 respektive den 27 mars 2024. Statssekreteraren överklagade dessa domar till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen). ZY:s överklagande av det beslut som rörde honom ogillades däremot i första instans genom dom av den 27 mars 2024. ZY överklagade denna dom till Raad van State.

I de nämnda målen har de två hänskjutande domstolarna begärt förhandsavgörande från EU-domstolen. Utgången i målen kräver att det fastställs vid vilken tidpunkt det frivilliga tillfälliga skyddet, i den mening som avses i direktiv 2001/55, som beviljats av de nederländska myndigheterna upphör. Dessa domstolar hyser tvivel om huruvida ett sådant skydd kan återkallas innan det obligatoriska tillfälliga skyddet¹⁹¹ har upphört. De vill också få klarhet i huruvida de beslut om återvändande som

¹⁸⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98).

¹⁸⁶ Artikel 3.9a.1 c Voorschrift Vreemdelingen 2000 (2000 års utlänningsförordning), i den lydelse som var i kraft mellan den 4 mars 2022 och den 18 juli 2022.

¹⁸⁷ Det vill säga 90 dagar före Rysslands invasion av Ukraina.

¹⁸⁸ Som följer av artikel 4.1 i direktiv 2001/55: "Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6 skall varaktigheten för det tillfälliga skyddet vara ett år. Det tillfälliga skyddet kan förlängas automatiskt med sex månader i taget i högst ett år, om inte skyddet upphävs enligt artikel 6.1 b."

¹⁸⁹ Enligt artikel 4.2 i direktiv 2001/55 gäller att "[o]m det fortfarande finns skäl för tillfälligt skydd, får rådet med kvalificerad majoritet, på förslag av kommissionen, som även skall pröva varje begäran från en medlemsstat om att kommissionen skall lägga fram ett förslag för rådet, besluta att förlänga det tillfälliga skyddet med upp till ett år".

¹⁹⁰ I förevarande fall Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekreterare med ministerlika befogenheter för justitie- och säkerhetsfrågor, Nederländerna) (nedan kallad statssekreteraren).

¹⁹¹ Det vill säga det skydd som följer av ett rådsbeslut som antagits med stöd av artikel 5 i direktiv 2001/55 och i vilket det konstateras att det föreligger en massiv tillströmning av fördrivna personer. Ett sådant beslut medför att det tillfälliga skyddet genomförs i samtliga medlemsstater som är bundna av direktiv 2001/55 med avseende på de särskilda grupper av personer som beskrivs i samma beslut, från det datum som fastställs i beslutet.

fattats med avseende på klagandena i de nationella målen är lagenliga, eftersom dessa beslut fattades vid en tidpunkt då de fortfarande vistades lagligt i Nederländerna.

Domstolens bedömning

Först prövar domstolen huruvida artiklarna 4 och 7 i direktiv 2001/55 utgör hinder för att en medlemsstat, som har beviljat tillfälligt skydd för andra personkategorier än dem som avses i artikel 2.1 och 2.2 i genomförandebeslutet, fråntar dessa personkategorier detta frivilliga tillfälliga skydd innan det obligatoriska tillfälliga skydd som rådet har beslutat om med stöd av artikel 4.2 i direktivet har löpt ut.

Den hänskjutande domstolen anser inledningsvis att en medlemsstat som använder sig av den möjlighet som ges i artikel 7.1 i direktiv 2001/55 genomför unionsrätten, vilket innebär att den inte kan bevilja personer som inte har fördrivits av samma skäl och från samma ursprungsland eller ursprungsregion som de personer som åtnjuter obligatoriskt tillfälligt skydd ett frivilligt tillfälligt skydd.

Domstolen konstaterar i detta sammanhang att nämnda bestämmelse och artikel 2.3 i genomförandebeslutet gör det möjligt för en medlemsstat att bevilja tillfälligt skydd för tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som har ett tillfälligt uppehållstillstånd i Ukraina som är giltigt den 23 februari 2022 och som sannolikt har lämnat Ukraina efter den 26 november 2021, utan att det görs någon bedömning av huruvida de kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion under säkra och varaktiga förhållanden. Skälet till genomförandet av det obligatoriska tillfälliga skyddet, såsom det identifierats av rådet i genomförandebeslutet, är Rysslands invasion av Ukraina som började den 24 februari 2022. Tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som, på grund av den mycket begränsade varaktigheten av deras uppehållsrätt i unionen, skulle ha varit tvungna att återvända till Ukraina kort tid efter det att invasionen hade inletts kan likställas med personer som fördrivits på grund av en sådan invasion. Även om artikel 2.3 i genomförandebeslutet uttryckligen avser statslösa personer och tredjelandsmedborgare som lagligen vistats i Ukraina och som inte kan återvända till sitt ursprungsland eller sin ursprungsregion under säkra och varaktiga förhållanden bland de potentiella mottagarna av frivilligt tillfälligt skydd, anges denna kategori endast som exempel.

Domstolen påpekar vidare att det frivilliga tillfälliga skydd som de nederländska myndigheterna beviljade tredjelandsmedborgare, såsom de som är aktuella i det nationella målet, upphörde att gälla innan det obligatoriska tillfälliga skyddet upphörde att gälla. Domstolen prövar om artiklarna 4 och 7 i direktiv 2001/55 kräver att detta frivilliga tillfälliga skydd ska fortsätta att gälla så länge som det obligatoriska tillfälliga skydd som rådet har genomfört med stöd av artikel 5 i direktivet får verkan eller åtminstone fram till utgången av den automatiska förlängningen av den ursprungliga giltighetstiden för detta obligatoriska tillfälliga skydd, enligt artikel 4.1.

Domstolen slår i detta avseende fast att medlemsstaterna enligt artikel 7.1 i direktiv 2001/55 fritt får besluta att upphöra med det frivilliga tillfälliga skydd som de har beviljat innan det obligatoriska tillfälliga skydd som fastställts på unionsnivå har upphört.¹⁹²

För det första ger denna bestämmelse medlemsstaterna frihet att fastställa från vilket datum de avser att bevilja frivilligt tillfälligt skydd, förutsatt att denna tidpunkt infaller mellan den dag då det obligatoriska tillfälliga skyddet träder i kraft och den dag då det upphör att gälla. För det andra behåller medlemsstaterna kontrollen över varaktigheten av det tillfälliga skydd som de vill bevilja, under förutsättning att denna varaktighet omfattas av den tidsram för genomförandet av

¹⁹² Domstolen preciserar att medlemsstaterna således inte är skyldiga att anpassa varaktigheten för detta frivilliga tillfälliga skydd till den ursprungliga period för obligatoriskt tillfälligt skydd eller en automatisk förlängning av detta skydd som föreskrivs i artikel 4.1 i direktivet, eller till den period som följer av den valfria förlängning av skyddet som avses i artikel 4.2 i direktivet.

mekanismen för tillfälligt skydd som fastställts på unionsnivå. Eftersom ett sådant skydd inte följer av en skyldighet som föreskrivs i unionsrätten, utan av en medlemsstats självständiga beslut att utvidga kretsen av personer som åtnjuter detta skydd, måste denna medlemsstat nämligen även kunna återkalla skyddet på ett självständigt sätt.

En sådan tolkning av artikel 7.1 i direktiv 2001/55 stöds dessutom såväl av det mål som eftersträvas med denna bestämmelse, vilket är att uppmuntra medlemsstaterna att utvidga de kategorier av fördrivna personer som kan komma i åtnjutande av tillfälligt skydd, som av det mer allmänna syftet med direktivet, vilket är att undvika flaskhalsar i systemet för beviljande av internationellt skydd. Ett förbud för en medlemsstat att, av skäl som är specifika för den, återkalla det frivilliga tillfälliga skyddet innan det obligatoriska tillfälliga skydd som fastställts på unionsnivå har upphört skulle nämligen avskräcka medlemsstaterna från att utnyttja den möjlighet som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2001/55 och på så sätt motverka de mål som eftersträvas med denna artikel och detta direktiv.

Ett sådant beslut om återkallelse får emellertid varken undergräva syftena med eller den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55 och måste vara förenligt med de allmänna principerna i unionsrätten, bland annat principen om skydd för berättigade förväntningar.

Vad för det första gäller skyddet av syftena med och den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55, ska direktivet bland annat säkerställa att tredjelandsmedborgare och statslösa personer som beviljats tillfälligt skydd ges en faktisk möjlighet att erhålla internationellt skydd efter en lämplig prövning av deras individuella situation, samtidigt som de omedelbart garanteras ett mindre omfattande skydd. Det skulle således strida mot direktivets syfte och ändamålsenliga verkan om prövningen av den ansökan om internationellt skydd som dessa tredjelandsmedborgare och statslösa personer, i förekommande fall, har lämnat in och som ännu inte har avgjorts inte har avslutats efter det att det frivilliga tillfälliga skyddet har upphört. När det frivilliga tillfälliga skyddet väl har upphört kan dessa personer inte heller hindras från att på ett effektivt sätt utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd, vilket utgör ett väsentligt steg i förfarandet för beviljande av detta skydd. Den omständigheten att den person som beviljats tillfälligt skydd inte svarar på en begäran från myndigheterna i den berörda medlemsstaten om huruvida vederbörande önskade att hans eller hennes ansökan om internationellt skydd skulle prövas vidare kan således inte medföra att den eventuella ansökan om internationellt skydd som vederbörande senare kommer att lämna in ska kvalificeras som en efterföljande ansökan i den mening som avses i artikel 2 q i direktiv 2013/32.¹⁹³

Vad för det andra gäller principen om skydd för berättigade förväntningar kan enskilda inte med fog förvänta sig att rådande förhållanden ska bestå när dessa kan ändras av unionsinstitutionerna inom ramen för deras utrymme för skönsmässig bedömning. I förevarande fall kan rådet när som helst upphäva det obligatoriska tillfälliga skyddet,¹⁹⁴ och medlemsstaterna kan inte låta det frivilliga tillfälliga skydd som de i förekommande fall har infört efter den dag då det obligatoriska tillfälliga skyddet upphörde gälla.¹⁹⁵ Av detta följer att de nederländska myndigheterna inte hade kunnat ge de personer som omfattades av det frivilliga tillfälliga skyddet tydliga försäkringar i enlighet med unionsrätten om minimiperioden för detta skydd, utöver en försäkran om att dessa myndigheter hade åtagit sig att inte upphöra med det frivilliga tillfälliga skyddet innan det obligatoriska tillfälliga skyddet upphörde att gälla. Det framgår emellertid inte att de har gett de tredjelandsmedborgare som är aktuella i det nationella målet en sådan försäkring, vilket dock ankommer på de hänskjutande domstolarna att kontrollera.

¹⁹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

¹⁹⁴ Se artikel 6.1 b i direktiv 2001/55.

¹⁹⁵ Se artikel 7 i direktiv 2001/55.

Domstolen drar av detta slutsatsen att artiklarna 4 och 7 i direktiv 2001/55 inte utgör hinder för att en medlemsstat, som har beviljat tillfälligt skydd för andra personkategorier än dem som avses i genomförandebeslutet, återkallar dessa personkategorier från detta frivilliga tillfälliga skydd innan det obligatoriska tillfälliga skydd som rådet har beslutat om med stöd av artikel 4.2 i detta direktiv löper ut.¹⁹⁶

Därefter konstaterar domstolen att artikel 6 i direktiv 2008/115 utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i en medlemsstat med stöd av den möjlighet som medlemsstaten har att tillerkänna honom eller henne det frivilliga tillfälliga skydd som föreskrivs i artikel 7 i direktiv 2001/55, blir föremål för ett beslut om återvändande innan detta skydd har upphört, även om det framgår att nämnda skydd upphör att gälla vid en senare tidpunkt och att verkningarna av detta beslut skjuts upp fram till detta datum.

För det första hindrar direktiv 2008/115 att en medlemsstat antar ett beslut om återvändande avseende en tredjelandsmedborgare som vistas lagligen i medlemsstaten, och detta oberoende av att den behöriga nationella myndigheten i ett sådant beslut uttryckligen anger att beslutet inte har någon verkan så länge den berörda personens vistelse är laglig. Å ena sidan ska varje beslut om återvändande, så snart det har antagits, utan dröjsmål registreras av den berörda medlemsstaten i Schengens informationssystem i syfte "att kontrollera att skyldigheten att återvända har fullgjorts och för att stödja verkställandet av besluten om återvändande",¹⁹⁷ även när det beslutet saknar omedelbar verkan. I det sistnämnda fallet uppehåller sig den berörda personen, vid den tidpunkt då registreringen görs, fortfarande lagligen i denna medlemsstat och kan ha rätt att bege sig till andra medlemsstater. Å andra sidan ska ett sådant beslut om återvändande fattas utan att hänsyn tas till att omständigheterna har förändrats mellan antagandet av detta beslut och slutet på den berörda personens lagliga vistelse, även om dessa ändringar har en betydande inverkan på bedömningen av vederbörandes situation.

För det andra, så länge som tredjelandsmedborgare fortsätter att åtnjuta frivilligt tillfälligt skydd, vistas de lagligt i den berörda medlemsstaten och kan därför inte bli föremål för ett beslut om återvändande. De som får sådant skydd ska tillerkännas alla de rättigheter som föreskrivs i direktiv 2001/55 för den som åtnjuter det obligatoriska tillfälliga skyddet.¹⁹⁸ I den utsträckning den som åtnjuter det obligatoriska tillfälliga skyddet ska få uppehållstillstånd från den berörda medlemsstaten för att bo där,¹⁹⁹ ska ett sådant tillstånd även beviljas den som åtnjuter den frivilliga tillfälliga skyddet.

För det tredje, även om det finns en risk för att de nationella myndigheter som ansvarar för att utfärda beslut om återvändande vid utgången av det frivilliga tillfälliga skyddet ställs inför ett stort antal individuella situationer som ska prövas samtidigt, är en sådan risk inte i sig tillräcklig för att det ska vara möjligt att göra undantag från den princip som det erinrats om ovan. Även om avlägsnandet av en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet i princip ska vara en prioritet för medlemsstaterna, måste dessa även iaktta de materiella och processuella krav som åligger dem enligt unionsrätten, för att dessa medborgare ska återsändas på ett humant sätt och med full respekt för deras grundläggande rättigheter och värdighet. När de myndigheter i en medlemsstat som ansvarar

¹⁹⁶ Denna medlemsstat kan återkalla det tillfälliga skydd som den har beviljat nämnda personkategorier vid en tidpunkt som föregår den dag då det tillfälliga skydd som rådet har beslutat om upphör att gälla, bland annat under förutsättning att nämnda medlemsstat varken undergräver syftena med eller den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/55 och iakttar de allmänna principerna i unionsrätten.

¹⁹⁷ Se artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 312, 2018, s. 1).

¹⁹⁸ Se artikel 7 i direktiv 2001/55.

¹⁹⁹ Se artikel 8 jämförd med artikel 2 g i direktiv 2001/55.

för att utfärda beslut om återvändande ställs inför ett mycket stort antal enskilda fall som ska prövas samtidigt, på grund av att det frivilliga tillfälliga skyddet har löpt ut, hindrar direktiv 2008/115 således enbart att dessa myndigheter skjuter upp antagandet av beslut om återvändande avseende tredjelandsmedborgare och statslösa personer som beviljats ett sådant skydd, bortom en rimlig tidsfrist med hänsyn till situationen.

2. Invandringspolitik

Dom av den 30 januari 2024 (stora avdelningen), Landeshauptmann von Wien (Familjeåterförening med en underårig flykting) (C-560/20, [EU:C:2024:96](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Invandringspolitik – Rätt till familjeåterförening – Direktiv 2003/86/EG – Artikel 10.3 a – Familjeåterförening för ett ensamkommande flyktingbarn med sina föräldrar – Artikel 2 f – Begreppet ’underårig utan medföljande vuxen’ – Referenspersonen var underårig då ansökan lämnades in, men har blivit myndig under återföreningsförfarandet – Relevant datum för att fastställa att någon är underårig – Frist för att inge en ansökan om familjeåterförening – Referenspersonens äldre syster behöver ständig assistans av sina föräldrar på grund av en allvarlig sjukdom – Den ändamålsenliga verkan av rätten till familjeåterförening för ett ensamkommande flyktingbarn – Artikel 7.1 – Artikel 12.1 första och tredje styckena – Möjlighet att ställa upp ytterligare villkor för återförening”

EU-domstolen (stora avdelningen) preciserar, med anledning av en begäran om förhandsavgörande, villkoren för att, enligt direktiv 2003/86,²⁰⁰ bevilja föräldrarna och den allvarligt sjuka vuxna systemen till ett ensamkommande flyktingbarn rätt till familjeåterförening med barnet, som blivit myndigt under tiden för prövning av ansökan om familjeåterförening.

RI kom som ensamkommande flyktingbarn till Österrike år 2015 och beviljades flyktingstatus där i januari 2017. Tre månader och en dag efter delgivningen av nämnda beslut, medan RI fortfarande var underårig, ansökte RI:s föräldrar, CR och GF, samt hans vuxna syster med cerebral pares, TY, för första gången, vid Republiken Österrikes ambassad i Syrien, om tillstånd att resa in och vistas i Österrike för familjeåterförening med RI. Dessa ansökningar avslogs på grund av att RI hade uppnått myndighetsålder under tiden för prövning av ansökan om familjeåterförening.

I juli 2018 ansökte CR, GF och TY åter om tillstånd för inresa och vistelse för familjeåterförening med RI hos Landeshauptmann von Wien (regeringschefen för delstaten Wien, Österrike). Dessa ansökningar avslogs också, eftersom de inte hade ingetts inom tre månader från den dag då RI hade beviljats flyktingstatus.

CR, GF och TY överklagade till Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike), som beslutade att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen angående tolkningen av direktiv 2003/86. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida det kan krävas att en ansökan om familjeåterförening med ett ensamkommande flyktingbarn måste inges inom en viss frist när flyktingen blir myndig under tiden för prövning av ansökan om familjeåterförening. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i omfattningen av medlemsstaterna rätt att kräva att flyktingen, för sin egen och sina familjemedlemmars räkning, ska ha en bostad, en sjukförsäkring och tillräckliga tillgångar, såsom det föreskrivs i direktiv 2003/86²⁰¹ och vilket införlivats med österrikisk

²⁰⁰ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12).

²⁰¹ Se artiklarna 7.1 och 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86.

rätt. Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att österrikisk rätt inte föreskriver någon rätt till familjeåterförening för referenspersonens syster. Eftersom TY är helt beroende av ständig assistans av föräldrarna, kan de emellertid inte återförenas med sin son i Österrike utan att ta TY med sig.

Domstolens bedömning

Först konstaterar domstolen att det krav som fastställdes i domen A och S²⁰², det vill säga att en ansökan om familjeåterförening för ett ensamkommande flyktingbarn med sina föräldrar²⁰³ enligt artikel 10.3 a i direktiv 2003/86 ska inges inom tre månader från det att den underåriga har beviljats flyktingstatus, syftar till att undvika risken för att rätten till familjeåterförening kan komma att åberopas utan någon begränsning i tiden, i fall där flyktingen har blivit myndig redan under tiden för prövning av asylansökan och således innan ansökan om familjeåterförening ens lämnats in.

En sådan risk föreligger emellertid inte när flyktingen blir myndig under tiden för prövning av ansökan om familjeåterförening. Mot bakgrund av syftet med artikel 10.3 a i direktiv 2003/86, som är att främja att ensamkommande flyktingbarn återförenas med sina föräldrar och att garantera dessa barn ett ökat skydd, kan en ansökan om familjeåterförening enligt denna bestämmelse inte anses ha lämnats in för sent om den lämnades in när den berörda flyktingen fortfarande var underårig. En frist för att lämna in en sådan ansökan kan således inte börja löpa förrän flyktingen har blivit myndig. Så länge som flyktingen är underårig kan hans eller hennes föräldrar följaktligen lämna in en ansökan om inresa och vistelse för familjeåterförening med flyktingen utan att behöva iakttä en viss tidsfrist.

Vidare påpekar domstolen att det av beslutet om hänskjutande framgår att TY på grund av sin sjukdom är helt beroende av ständig assistans av föräldrarna, vilka således inte kan lämna TY ensam i Syrien. Under dessa omständigheter skulle RI de facto förlora sin rätt till familjeåterförening med sina föräldrar om inte TY beviljades familjeåterförening med RI samtidigt med sina föräldrar. Ett sådant resultat skulle strida mot denna rättighets ovillkorliga karaktär och äventyra dess ändamålsenliga verkan. Detta skulle i sin tur strida mot både syftet med artikel 10.3 a i direktiv 2003/86 och de krav som följer av artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), vilken avser respekt för privatlivet och familjelivet, och av artikel 24.2 och 24.3 i stadgan,²⁰⁴ vilken avser barnets rättigheter, vilka ska säkerställas genom direktivet.

Av detta följer, mot bakgrund av de exceptionella omständigheterna i det nationella målet, att det – för att RI:s rätt till familjeåterförening med sina föräldrar ska få ändamålsenlig verkan och för att nämnda bestämmelser i stadgan ska iakttas – krävs att även RI:s vuxna syster, som på grund av en allvarlig sjukdom är beroende av ständig assistans av föräldrarna, beviljas tillstånd för inresa och vistelse i Österrike.

Slutligen slår domstolen, mot bakgrund av direktiv 2003/86 och de grundläggande rättigheterna, fast att en medlemsstat inte får föreskriva att en förutsättning för att kunna bevilja ett ensamkommande flyktingbarn rätt till familjeåterförening med sina föräldrar, enligt artikel 10.3 a i direktiv 2003/86, är att flyktingen eller hans eller hennes föräldrar har en bostad, en sjukförsäkring och stabila, regelbundna och tillräckliga försörjningsmedel, i den mening som avses i artikel 7.1 i direktivet. Detta gäller oberoende av huruvida ansökan om familjeåterförening har lämnats in inom tre månader efter det att flyktingstatus beviljades.²⁰⁵

²⁰² Dom av den 12 april 2018, A och S (C-550/16, [EU:C:2018:248](#), punkt 61).

²⁰³ Enligt artikel 10.3 a i direktiv 2003/86 "släktingar i rakt uppstigande led av första graden".

²⁰⁴ Skyldighet att beakta barnets bästa och ett erkännande av barnets behov av att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till båda föräldrarna.

²⁰⁵ Enligt artikel 12.1 tredje stycket i direktiv 2003/86 får medlemsstaterna kräva att flyktingen uppfyller villkoren i artikel 7.1 om ansökan om familjeåterförening inte har lämnats in inom denna tidsfrist.

Det är nämligen praktiskt taget omöjligt för ett ensamkommande flyktingbarn att uppfylla dessa villkor. På samma sätt är det extremt svårt för föräldrarna att uppfylla dessa villkor redan innan de har återförenats med sitt barn i den berörda medlemsstaten. Om det var så att ensamkommande flyktingbarn endast har rätt till familjeåterförening med sina föräldrar under förutsättning att dessa villkor är uppfyllda, skulle detta således innebära att dessa barn i praktiken framtogs sin rätt till en sådan återförening.

Eftersom det, för att säkerställa att RI:s rätt till familjeåterförening med sina två föräldrar får ändamålsenliga verkan, på grund av TY:s situation är nödvändigt att även bevilja henne tillstånd för inresa och vistelse, får den berörda medlemsstaten inte heller kräva att RI eller hans föräldrar ska uppfylla villkoren i artikel 7.1 i direktivet med avseende på detta flyktingbarns allvarligt sjuka syster.

Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen) CU och ND (Socialt bistånd – Indirekt diskriminering) (C-112/22 och C-223/22, [EU:C:2024:636](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning – Direktiv 2003/109/EG – Artikel 11.1 d – Likabehandling – Åtgärder för social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd – Krav på minst tio års bosättning, varav de sista två åren utan avbrott – Indirekt diskriminering”

Sedan Tribunale di Napoli (Domstolen i Neapel, Italien) inkommit med en begäran om förhandsavgörande uttalar sig EU-domstolen om den princip om likabehandling mellan varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och en medlemsstats egna medborgare som föreskrivs i artikel 11 i direktiv 2003/109,²⁰⁶ närmare bestämt om huruvida det får uppställas ett krav på tio års bosättning i den berörda medlemsstaten, varav de sista två åren utan avbrott, för att det ska föreligga en rätt till en åtgärd för social trygghet, socialt bistånd eller socialt skydd, i den mening som avses i denna artikel 11.1 d.

År 2020 ansökte tredjelandsmedborgarna CU och ND, som är varaktigt bosatta i Italien, om ”medborgarlön”, en social förmån som syftar till att garantera existensminimum. De anklagades sedermera för att i sina ansökningar osant ha intygat att de uppfyllde villkoren för att beviljas denna förmån, inklusive villkoret att ha varit bosatta i Italien i minst tio år, varav de sista två åren utan avbrott.

Under dessa omständigheter framstod det som oklart för domstolen i Neapel tvivel huruvida detta villkor, som även är tillämpligt på italienska medborgare, är förenligt med unionsrätten. Nämnda domstol anser att ett dylikt villkor resulterar i en ogynnsam behandling av tredjelandsmedborgare, även i förhållande till de som innehar uppehållstillstånd för längre tid, jämfört med landets egna medborgare.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att när en unionsrättslig bestämmelse, såsom artikel 11.1 d i direktiv 2003/109, uttryckligen hänvisar till nationell lagstiftning, ankommer det inte på domstolen att ge de aktuella begreppen en självständig och enhetlig unionsrättslig definition. Avsaknaden av en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen av begreppen social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd, samt den hänvisning till nationell rätt som görs i artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 i fråga om dessa begrepp, innebär emellertid inte att medlemsstaterna kan äventyra den ändamålsenliga verkan av direktiv 2003/109 vid tillämpningen av den princip om likabehandling som föreskrivs i nämnda bestämmelse. När medlemsstaterna beslutar om åtgärder avseende social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd i enlighet med deras nationella lagstiftning måste dessa åtgärder dessutom

²⁰⁶ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 2004, s. 44)

vara förenliga med de principer som stadfästas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), däribland de som erkänns i dess artikel 34.

Eftersom såväl artikel 34 i stadgan som artikel 11.1 d i direktiv 2003/109 hänvisar till nationell rätt, ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida den "medborgarlön" som är aktuell i det nationella målet utgör en sådan social förmån som omfattas av det direktivet.

Domstolen understryker vidare att det system som införts genom direktiv 2003/109 klart anger att beviljandet av ställning som varaktigt bosatt enligt detta direktiv är föremål för ett särskilt förfarande och dessutom förutsätter att vissa villkor är uppfyllda, däribland villkoret att ha varit lagligen och oavbrutet bosatt inom den berörda medlemsstatens territorium i fem år. Denna ställning som varaktigt bosatt motsvarar den högsta grad av integration som tredjelandsmedborgare kan uppnå, och motiverar att de ska garanteras samma behandling som medborgarna i den mottagande medlemsstaten, bland annat i fråga om social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd.

När det gäller det bosättningsvillkor som är aktuellt i det nationella målet konstaterar domstolen att ett krav på bosättning i tio år, varav de senaste två åren utan avbrott, strider mot artikel 11.1 d i direktiv 2003/109.

I detta avseende noterar domstolen, för det första, att den skillnad i behandling mellan varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och medlemsstatens egna medborgare som följer av att det i nationell lagstiftning föreskrivs ett sådant bosättningskrav utgör indirekt diskriminering. Ett sådant krav påverkar främst personer som inte är medborgare i landet, däribland tredjelandsmedborgare, men kan även påverka intressena hos italienska medborgare som återvänder till Italien efter att ha varit bosatta i en annan medlemsstat. En åtgärd kan således anses utgöra indirekt diskriminering utan att det är nödvändigt att den gynnar alla nationella medborgare eller endast missgynnar varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, med uteslutande av landets egna medborgare.

För det andra ska det noteras att en sådan diskriminering i princip är förbjuden, såvida det inte finns sakliga skäl för den.

I artikel 11.2 i direktiv 2003/109 anges på ett uttömmande sätt i vilka situationer medlemsstaterna, i fråga om bosättning, får avvika från principen om att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ska behandlas på samma sätt som medlemsstatens egna medborgare. Med undantag för dessa situationer utgör således en skillnad i behandling mellan dessa båda medborgarkategorier i sig ett åsidosättande av artikel 11.1 d i direktivet.

I synnerhet kan en skillnad i behandling mellan varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och medborgare i den berörda medlemsstaten inte motiveras av att de befinner sig i olika situationer på grund av sina respektive band till denna medlemsstat.

Den period av lagenlig och oavbruten bosättning på fem år som föreskrivs i direktiv 2003/109 för att en person ska kunna förvärva ställning som varaktigt bosatt vittnar nämligen om "personens förankring i landet". Följaktligen ska denna period anses vara tillräcklig för att den berörda personen, efter att ha förvärvat ställning som varaktigt bosatt, ska ha rätt till samma behandling som medlemsstatens egna medborgare, bland annat i fråga om social trygghet, socialt bistånd och socialt skydd i enlighet med artikel 11.1 d i samma direktiv.

En medlemsstat kan således inte ensidigt förlänga den bosättningsperiod som krävs för att en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare ska kunna komma i åtnjutande av den rätt som garanteras i denna bestämmelse.

Vad slutligen gäller den straffrättsliga påföljd som föreskrivs i nationell lagstiftning för det fall att en person som ansöker om den sociala förmån som är aktuell i det nationella målet och härvid lämnar osann försäkran om villkoren för att beviljas denna förmån, erinrar domstolen om att en nationell

påföljdsregel inte är förenlig med bestämmelserna i direktiv 2003/109 när den har införts för att säkerställa iakttagandet av en skyldighet som i sig inte är förenlig med dessa bestämmelser.

Mot bakgrund av ovanstående finner domstolen att artikel 11.1 d i direktiv 2003/109, jämförd med artikel 34 i stadgan, utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att för att varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare ska ha rätt till en åtgärd för social trygghet, socialt bistånd eller socialt skydd måste de ha varit bosatta i den aktuella medlemsstaten i minst tio år, varav de senaste två åren utan avbrott, vilket även gäller för medlemsstatens egna medborgare, och som straffbelägger lämnandet av osann försäkran om detta bosättningsvillkor.

3. Gränskontroll

Dom av den 21 mars 2024 (stora avdelningen), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, [EU:C:2024:251](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) 2019/1157 – Säkrare identitetskort för unionsmedborgare – Giltighet – Rättslig grund – Artikel 21.2 FEUF – Artikel 77.3 FEUF – Förordning (EU) 2019/1157 – Artikel 3.5 – Skyldighet för medlemsstaterna att införa två fingeravtryck i interoperabla digitala format i lagringsmedium på identitetskort – Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Respekt för privatlivet och familjelivet – Artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Skydd av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 35 – Skyldighet att göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd – Frågan huruvida verkningarna av en förordning som förklarats sakna giltighet ska bestå i tiden”

Som svar på en begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Wiesbaden (Förvaltningsdomstolen i Wiesbaden, Tyskland) slår EU-domstolen (stora avdelningen) fast att förordning 2019/1157²⁰⁷ om säkrare identitetskort för unionsmedborgare är ogiltig, i det att den antagits på felaktig rättslig grund. EU-domstolen finner dock att det i nämnda förordning föreskrivna kravet på att identitetskort ska innehålla två fingeravtryck är förenligt bland annat med de grundläggande rättigheterna avseende respekt för privatlivet och skydd av personuppgifter. EU-domstolen beslutar därför att verkningarna av förordningen ska bestå till dess att en ny förordning – antagen med stöd av korrekt särskild rättslig grund – som ersätter den ogiltigförklarade förordningen träder i kraft.

I november 2021 ansökte klaganden i det nationella målet om att den behöriga myndigheten (Wiesbadens stad)²⁰⁸ skulle utfärda ett nytt identitetskort till honom, som inte innehöll hans fingeravtryck. Myndigheten avslog ansökan bland annat av det skälet att det sedan den 2 augusti 2021 är obligatoriskt att införa två fingeravtryck i lagringsmediet i identitetskort enligt den nationella bestämmelse som, i allt väsentligt, införlivar artikel 3.5 i förordning 2019/1157.

Den 21 december 2021 överklagade klaganden i det nationella målet avslagsbeslutet till den hänskjutande domstolen och yrkade att den skulle förelägga myndigheten att utfärda ett identitetskort utan fingeravtryck till honom.

²⁰⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1157 av den 20 juni 2019 om säkrare identitetskort för unionsmedborgare och uppehållshandlingar som utfärdas till unionsmedborgare och deras familjemedlemmar när de utövar sin rätt till fri rörlighet (EUT L 188, 2019, s. 67).

²⁰⁸ Landeshauptstadt Wiesbaden (delstatshuvudstaden Wiesbaden, Tyskland) (nedan kallad myndigheten).

Den hänskjutande domstolen fann att det var osäkert om de i myndighetens beslut angivna avslagsskäl hade stöd i lag, bland annat på grund av att det kan anses vara tveksamt om förordning 2019/1157 i sig är giltig. Den beslutade därför att vilandeförklara målet och begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att få klarhet i huruvida förordningen är ogiltig på grund av, för det första, att den felaktigt antagits med stöd av artikel 21.2 FEUF i stället för artikel 77.3 FEUF, för det andra, att den strider mot dataskyddsförordningen²⁰⁹ och, för det tredje, att den strider mot artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.²¹⁰

Domstolens bedömning

Den första ogiltighetsgrunden: Förordning 2019/1157 har antagits på en felaktig rättslig grund

Vad gäller tillämpningsområdet för artikel 21.2 FEUF respektive artikel 77.3 FEUF påpekar EU-domstolen att den förstnämnda bestämmelsen ger unionen en befogenhet att anta de bestämmelser som behövs för att underlätta för unionsmedborgarna att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,²¹¹ om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen. I artikel 77.3 FEUF²¹² föreskrivs uttryckligen sådana befogenheter när det gäller att anta bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra liknande handlingar som utfärdas till unionsmedborgare i syfte att underlätta för dem att utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen.

Artikel 77.3 FEUF ingår visserligen i EUF-fördragets avdelning om området med frihet, säkerhet och rättvisa, närmare bestämt i denna avdelnings kapitel som har rubriken "Politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring". Det framgår dock av artikel 77.1 FEUF att unionen ska utforma en politik som syftar till att säkerställa både att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna, och att det sker en kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna samt att stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. De bestämmelser²¹³ som avses i artikel 77.3 FEUF utgör en integrerad del av en sådan politik som unionen ska utforma. Vad gäller unionsmedborgare är det nämligen med hjälp av dessa handlingar som dessa kan styrka bland annat att de omfattas av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen och därmed utöva denna rätt. Detta innebär att artikel 77.3 FEUF kan utgöra rättslig grund för att anta bestämmelser om sådana handlingar, om detta behövs för att underlätta utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen.

Någon annan tolkning av tillämpningsområdet för artikel 77.3 FEUF föranleds inte av den historiska utvecklingen av fördragen i fråga om unionens befogenhet att anta bestämmelser om bland annat pass och identitetskort eller av den omständigheten att det i denna bestämmelse föreskrivs att den ska tillämpas "om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen".

²⁰⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 2016, s. 1).

²¹⁰ Nedan kallad stadgan. Dessa bestämmelser i stadgan avser respekt för privat- och familjelivet respektive skydd av personuppgifter.

²¹¹ Denna rätt följer av artikel 20.2 a FEUF (nedan kallad rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen).

²¹² I denna bestämmelse anges följande: "Om en åtgärd från unionens sida är nödvändig för att underlätta utövandet av den rätt som avses i artikel 20.2 a, och om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen, får rådet i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande anta bestämmelser om pass, identitetskort, bevis om uppehållstillstånd eller andra jämförbara dokument. Rådet ska besluta med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet."

²¹³ Det vill säga bestämmelser om pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra liknande handlingar (nedan kallade bestämmelser om pass och identitetskort).

I det avseendet påpekar EU-domstolen att Lissabonfördraget visserligen upphävde den bestämmelse²¹⁴ som uttryckligen uteslöt möjligheten för unionslagstiftaren att använda artikel 18.2 EG (nu artikel 21.2 FEUF) som rättslig grund för att anta bland annat "bestämmelser om pass [och] identitetskort". Samtidigt innebar Lissabonfördraget dock att unionen uttryckligen gavs en befogenhet att vidta åtgärder på detta område (genom artikel 77.3 FEUF) och att det infördes ett särskilt lagstiftningsförfarande för att anta bestämmelser på området, som bland annat innefattar krav på enhällighet i rådet.

Vid sådana förhållanden kan upphävandet av den tidigare bestämmelsen i artikel 18.3 EG inte anses ha medfört att det numera skulle vara möjligt att anta bestämmelser om pass och identitetskort med stöd av artikel 21.2 FEUF. Tvärtom framgår det av den historiska utvecklingen att fördragets upphovsmän genom artikel 77.3 FEUF har avsett att ge unionen en mer specifik befogenhet att anta sådana bestämmelser för att underlätta utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen än den allmänna befogenhet som föreskrivs i artikel 21.2 FEUF.

Vidare påpekar EU-domstolen att lokutionen "om inte befogenheter för detta ändamål föreskrivs i fördragen" i artikel 77.3 FEUF ska förstås på så sätt att de befogenheter att vidta åtgärder som det talas om i bestämmelsen inte är befogenheter som föreskrivs i en bestämmelse med allmänna räckvidd, såsom artikel 21.2 FEUF, utan i en ännu mer specifik bestämmelse.

EU-domstolen finner mot bakgrund av det nyss anförda att artikel 21.2 FEUF endast kan anses ha utgjort korrekt rättslig grund för att anta förordning 2019/1157 under förutsättning att förordningens huvudsakliga eller dominerande syfte eller beståndsdel ligger utanför det specifika tillämpningsområdet för artikel 77.3 FEUF, det vill säga utfärdande av pass, identitetskort, uppehållstillstånd eller andra liknande handlingar i syfte att underlätta utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen.

Enligt EU-domstolen framgår det dock av förordningens huvudsakliga syfte och beståndsdelar att den omfattas av det specifika tillämpningsområdet för artikel 77.3 FEUF. Av detta följer att det var fel av unionslagstiftaren att anta förordning 2019/1157 med stöd av artikel 21.2 FEUF och med tillämpning av det ordinarie lagstiftningsförfarandet samt att detta är en omständighet som är ägnad att medföra att denna förordning är ogiltig.

Den andra ogiltighetsgrunden: Åsidosättande av artikel 35.10 i dataskyddsförordningen

EU-domstolen påpekar att förordning 2019/1157 inte innebär att det vidtas några åtgärder beträffande personuppgifter, utan endast att medlemsstaterna åläggs att utföra vissa behandlingar av personuppgifter vid ansökan om identitetskort och konstaterar att artikel 35.1 i dataskyddsförordningen²¹⁵ därmed inte var tillämplig vid antagandet av förordning 2019/1157. Genom artikel 35.10 i dataskyddsförordningen införs dock ett undantag från dess artikel 35.1, vilket innebär att det inte kunde strida mot artikel 35.10 i dataskyddsförordningen att anta förordning 2019/1157.

Den tredje ogiltighetsgrunden: Åsidosättande av artiklarna 7 och 8 i stadgan

EU-domstolen påpekar inledningsvis att den i artikel 3.5 i förordning 2019/1157 angivna skyldigheten att införa två hela fingeravtryck i lagringsmediet i identitetskort utfärdade av medlemsstaterna utgör en begränsning av såväl rätten till respekt för privatlivet som rätten till skydd av personuppgifter, vilka

²¹⁴ Denna bestämmelse fanns tidigare i artikel 18.3 EG.

²¹⁵ Enligt denna bestämmelse gäller att om en behandling av personuppgifter sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter är den personuppgiftsansvarige skyldig att före behandlingen göra en bedömning av den planerade behandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter.

slås fast i artikel 7 respektive artikel 8 i stadgan.²¹⁶ Härtill kommer att denna skyldighet innebär att två på varandra följande åtgärder som utgör behandling av personuppgifter först måste vidtas. Den ena består i upptagning av den registrerades fingeravtryck och den andra består i att fingeravtrycken tillfälligt lagras för personliggöring av identitetskortet. Även dessa åtgärder utgör begränsningar av de i artiklarna 7 och 8 i stadgan garanterade rättigheterna.

EU-domstolen gör därefter en prövning av huruvida de aktuella begränsningarna är motiverade och proportionerliga.

I detta avseende finner EU-domstolen att de aktuella begränsningarna uppfyller legalitetsprincipen och inte strider mot det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7 och 8 i stadgan.

Vad vidare gäller proportionalitetsprincipen preciserar EU-domstolen för det första att den aktuella åtgärden eftersträvar flera av unionen erkända mål av allmänt samhällsintresse, nämligen att motverka tillverkning av falska identitetskort och identitetsstöld samt att uppnå interoperabilitet mellan olika kontrollsysteem, samt att den är ägnad att uppnå dessa mål. Införandet av fingeravtryck i identitetskort är nämligen en åtgärd som gör att det blir svårare att tillverka falska identitetskort. Denna åtgärd möjliggör även tillförlitlig kontroll av identitetskortets äkthet och av kortinnehavarens identitet, vilket därmed minskar risken för bedrägeri. Vad gäller målet att uppnå interoperabilitet mellan olika system för kontroll av identitetskort konstaterar EU-domstolen att användningen av hela fingeravtryck gör det möjligt att säkerställa driftskompatibilitet mellan samtliga automatiserade system för identifiering av fingeravtryck som används av medlemsstaterna, trots att dessa system inte nödvändigtvis använder samma identifieringsmekanism.

EU-domstolen konstaterar för det andra att de aktuella begränsningarna inte kan anses gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen.

Vad gäller själva principen att införa fingeravtryck i lagringsmediet i identitetskort finner EU-domstolen nämligen att fingeravtryck utgör en tillförlitlig och effektiv metod för att med säkerhet fastställa en persons identitet. Den påpekar särskilt att det ur identifieringssynpunkt skulle vara mindre effektivt om lagringsmediet enbart innehöll en ansiktsbild istället för både en ansiktsbild och två fingeravtryck, eftersom olika faktorer kan förändra ett ansiktets anatomiska egenskaper. Härtill kommer att förfarandet vid fingeravtrycksupptagning är lätt att genomföra.

Vad gäller införandet av två hela fingeravtryck, och inte bara vissa mätpunkter från fingeravtrycket med dess karakteristiska egenskaper, konstaterar EU-domstolen att ett sådant urval av vissa mätpunkter inte ger samma garantier som ett helt fingeravtryck samt att det är nödvändigt att införa hela fingeravtryck för att säkerställa interoperabilitet mellan olika system för kontroll av identitetshandlingar. Medlemsstaterna använder nämligen olika tekniker för fingeravtrycksigenkänning. Alternativet att i identitetskortets lagringsmedium endast införa vissa karakteristiska egenskaper hos fingeravtrycket skulle därmed äventyra uppnåendet av målet att säkerställa interoperabilitet mellan olika system för kontroll av identitetshandlingar.

EU-domstolen finner för det tredje att den begränsning av de i artiklarna 7 och 8 i stadgan garanterade grundläggande rättigheterna som följer av den aktuella åtgärden – bedömd utifrån vilken typ av uppgifter som berörs, vilka typer av uppgiftsbehandling som kan bli aktuella och hur de går till samt vilka skyddsregler som föreskrivs – inte kan anses vara oproportionerligt allvarlig i förhållande till betydelsen av de olika mål som eftersträvas med denna åtgärd. Enligt EU-domstolen får den aktuella åtgärden tvärtom anses vara grundad på en balanserad avvägning mellan å ena sidan de eftersträlvade målen och å andra sidan de grundläggande rättigheter som berörs.

²¹⁶ Dessa begränsningar av de i artiklarna 7 och 8 i stadgan garanterade rättigheterna benämns i det följande "de aktuella begränsningarna". Skyldigheten att införa två hela fingeravtryck i lagringsmediet i identitetskort benämns "den aktuella åtgärden".

X. Straffrättsligt samarbete

1. Europeisk arresteringsorder²¹⁷

Dom av den 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Överlämnande av eftersökta personer till de utfärdande rättsliga myndigheterna – Iakttagande av grundläggande rättigheter – Systembrister eller allmänna brister vad gäller oavhängigheten hos den dömande makten i den utfärdande medlemsstaten – Brister avseende avsaknad av bevisning för domarnas edsavläggelse – Förbud mot omänsklig eller förnedrande behandling – Förhållandena under frihetsberövanden i den utfärdande medlemsstaten – Den verkställande rättsliga myndighetens bedömning – Den verkställande rättsliga myndighetens beslut att inte verkställa en europeisk arresteringsorder – Verkan av detta beslut för den verkställande rättsliga myndigheten i en annan medlemsstat”

EU-domstolen preciserar, med anledning av den begäran om förhandsavgörande som Curtea de Apel Braşov (Appellationsdomstolen i Braşov, Rumänien) framställt, inom ramen för ett brådskande mål om förhandsavgörande, sin praxis avseende skälet till att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder med hänvisning till risken för kränkning av den berörda personens grundläggande rättigheter om han eller hon överlämnas till de rumänska myndigheterna.

Den 17 december 2020 utfärdade Curtea de Apel Braşov (Appellationsdomstolen i Braşov) en europeisk arresteringsorder mot P.P.R., för verkställighet av ett fängelsestraff. P.P.R., som greps i Frankrike 2022, har emellertid inte överlämnats till de rumänska myndigheterna. Genom dom av den 29 november 2023 vägrade Cour d’appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris, Frankrike) att verkställa den europeiska arresteringsordern på grund av att det förelåg risk för kränkning av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag.²¹⁸ Det fanns enligt denna domstol systembrister och allmänna brister som påverkade den dömande makten i Rumänien, eftersom det var osäkert var protokollen beträffande domarnas edsavläggelse bevarades, vilket gav upphov till tvivel om huruvida sammansättningen av domstolarna i denna medlemsstat var korrekt. Dessutom kan protokollet beträffande edsavläggelsen av en domare i den sammansättning som utdömde detta fängelsestraff inte hittas och en annan domare i den dömande sammansättningen hade endast avlagt ed vid sin utnämning till allmän åklagare. Genom ett beslut av Commission for the Control of Interpol’s Files (Interpols kommission för ärendekontroll) (CCF), raderades den internationella efterlysningen av P.P.R. från Interpols databas med motiveringen att uppgifterna om honom inte var förenliga med Interpols regler om behandling av personuppgifter. Detta beslut visade att det förelåg allvarliga farhågor bland annat om respekten för de grundläggande rättigheterna under handläggningen av det förfarande som P.P.R. var föremål för i Rumänien.

Den 29 april 2024 greps P.P.R. i Malta med stöd av den europeiska arresteringsorder som utfärdats mot honom. Samma dag begärde den maltesiska verkställande rättsliga myndigheten kompletterande uppgifter från den hänskjutande domstolen, och angav att P.P.R. hade åberopat domen från Cour d’appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris) av den 29 november 2023.

²¹⁷ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), som anges under rubrik XIX.2 ”Innehåll och räckvidd”.

²¹⁸ Denna rättighet är stadfäst i artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Därefter beslutade den maltesiska domstolen den 20 maj 2024 att inte överlämna P.P.R. till de rumänska myndigheterna, eftersom den ansåg att de uppgifter om förhållandena under frihetsberövanden i Rumänien som den förfogade över inte gjorde det möjligt för den att dra slutsatsen att förbudet mot omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling som föreskrivs i artikel 4 i stadgan skulle iakttas med avseende på P.P.R. för det fall P.P.R. överlämnades till de rumänska myndigheterna.

Under dessa förhållanden beslutade den hänskjutande domstolen att ställa flera frågor till EU-domstolen avseende verkningarna för andra verkställande myndigheter och för den utfärdande myndigheten av ett beslut av en verkställande myndighet att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder, därefter avseende de skäl som ligger till grund för de franska och maltesiska verkställande myndigheternas beslut att vägra verkställighet av den europeiska arresteringsorder som utfärdats av den utfärdande myndigheten, slutligen, avseende sin egen skyldighet att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen efter en sådan vägran samt avseende dess rätt att delta i förfarandet vid den myndighet som ska verkställa den europeiska arresteringsordern.

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller verkningarna av ett beslut att vägra verkställighet av en europeisk arresteringsorder för andra verkställande myndigheter, påpekar EU-domstolen att det i rambeslutet om en europeisk arresteringsorder²¹⁹ inte föreskrivs någon möjlighet eller skyldighet för en verkställande myndighet i en medlemsstat att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder enbart av det skälet att verkställighet har vägrats av den verkställande myndigheten i en annan medlemsstat, utan att själv kontrollera om det föreligger något skäl för att vägra verkställighet. Den verkställande myndigheten i en medlemsstat är således inte skyldig att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder när den verkställande myndigheten i en annan medlemsstat tidigare har vägrat att verkställa denna arresteringsorder med motiveringen att överlämnandet av den berörda personen skulle riskera att kränka den grundläggande rätten till en rättvis rättegång. Denna myndighet ska emellertid, inom ramen för sin egen prövning av huruvida det föreligger ett skäl till att vägra verkställighet, beakta de skäl som ligger till grund för det avslagsbeslut som fattats av den första verkställande myndigheten.

När det gäller verkningarna av detta beslut för den utfärdande myndigheten påpekar domstolen att rambeslut 2002/584 inte innebär att denna myndighet inte kan vidhålla sin begäran om överlämnande med stöd av en europeisk arresteringsorder, trots en vägran att verkställa denna. Även om den utfärdande myndigheten inte är skyldig att, till följd av en sådan vägran, återkalla sin europeiska arresteringsorder, bör ett beslut att vägra verkställighet av en sådan arresteringsorder leda till vaksamhet hos den utfärdande myndigheten. Den kan inte, i synnerhet om omständigheterna inte har ändrats, vidhålla en europeisk arresteringsorder när en verkställande rättslig myndighet med rätta²²⁰ har vägrat att efterkomma arresteringsordern på grund av att det föreligger verklig risk för kränkning av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång. Om det däremot inte föreligger någon sådan risk, särskilt till följd av ändrade omständigheter, kan enbart den omständigheten att den verkställande myndigheten vägrat att verkställa en sådan arresteringsorder inte i sig utgöra hinder för att den utfärdande rättsliga myndigheten vidhåller denna arresteringsorder. Dessutom ankommer det på denna myndighet att pröva huruvida vidhållandet av arresteringsordern är proportionerligt med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

²¹⁹ Rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1), i dess lydelse enligt rådets rambeslut 2009/299/RIF av den 26 februari 2009 (EUT L 81, 2009, s. 24) (nedan kallat rambeslut 2002/584).

²²⁰ I artikel 1.3 i rambeslut 2002/584 föreskrivs följande: "Detta rambeslut påverkar inte skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 i Fördraget om Europeiska unionen."

Vad för det andra gäller de skäl som ligger till grund för de franska och maltesiska verkställande myndigheternas beslut att vägra att verkställa den aktuella europeiska arresteringsordern, erinrar domstolen om att den verkställande myndigheten, för att fastställa huruvida det föreligger en verklig risk för en kränkning av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång på grund av systembrister eller allmänna brister i fråga om hur systemet för rättskipning i den utfärdande medlemsstaten fungerar, ska grunda sin prövning både på objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter om hur detta system fungerar och på en konkret och precis analys av den eftersökta personens individuella situation. Ett beslut av CCF som avser situationen för den person som är föremål för en europeisk arresteringsorder²²¹ kan inte räcka för att motivera att verkställighet av denna europeiska arresteringsorder vägras. Ett sådant beslut kan emellertid beaktas av den verkställande rättsliga myndigheten när den beslutar huruvida verkställighet av den europeiska arresteringsordern ska vägras.

Vidare anser domstolen att den rättsliga myndighet som ska verkställa en europeisk arresteringsorder som utfärdats för verkställighet av ett straff inte får vägra att verkställa denna arresteringsorder, genom att grunda sig på att protokollet beträffande edsavläggelsen av en domare som utdömde detta straff inte kan hittas eller med hänvisning till att en annan domare som ingår i samma dömande sammansättning endast hade avlagt ed när han utnämndes till allmän åklagare. Det är inte varje oegentlighet som kan inträffa under förfarandet för utnämning av en domare eller vid tillträddande till domarämbetet som kan föranleda tvivel om domarens oavhängighet och opartiskhet och följaktligen om huruvida den dömande sammansättning där denna domare ingår utgör en "oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag", i den mening som avses i unionsrätten. I synnerhet kan den omständigheten att det i en medlemsstats nationella rätt eventuellt föreskrivs att en allmän åklagare som avlagt ed när han eller hon tillträdde sin tjänst inte behöver avlägga ny ed vid en senare utnämning till domare, inte anses utgöra en systembrist eller allmän brist vad gäller oavhängigheten hos den dömande makten. Vidare kan det förhållandet att det råder osäkerhet om var protokollen beträffande edsavläggelser av domare i en medlemsstat bevaras, eller att det är omöjligt att hitta dessa protokoll, särskilt om flera år har förflutit sedan den berörda domaren avlade eden, inte i sig och i avsaknad av andra relevanta omständigheter visa att de berörda domarna har utövat sina ämbeten utan att någonsin ha avlagt den ed som krävs. Under alla omständigheter kan ovisshet om huruvida domarna i en medlemsstat, innan de tillträdde sina ämbeten, har avlagt den ed som föreskrivs i nationell rätt inte anses utgöra en systembrist eller allmän brist vad gäller oavhängigheten hos den dömande makten i denna medlemsstat, om det i nationell rätt föreskrivs effektiva rättsmedel som gör det möjligt att göra gällande en eventuell underlåtenhet att avlägga ed av de domare som har meddelat en viss dom och därmed få denna dom upphävd. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida det finns sådana rättsmedel i rumänsk rätt.

Dessutom slår domstolen fast att den verkställande rättsliga myndigheten, vid en prövning av förhållandena vid frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten, inte får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder på grundval av uppgifter om förhållandena vid frihetsberövande på anläggningar för frihetsberövande i den utfärdande medlemsstaten som den själv har inhämtat och med avseende på vilka den inte har begärt kompletterande uppgifter från den utfärdande rättsliga myndigheten. Dessutom får den verkställande rättsliga myndigheten inte tillämpa en högre standard i fråga om förhållanden under frihetsberövanden än den som garanteras i artikel 4 i stadgan. I detta avseende omfattas enbart den omständigheten att det inte har upprättats någon "exakt plan för verkställigheten av påföljden" eller "exakta kriterier för att fastställa en särskild verkställighetsordning" inte av begreppet "omänsklig eller förnedrande behandling" i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.

Om det antas att det krävs att en sådan plan eller sådana kriterier upprättas i den verkställande medlemsstaten, så kan medlemsstaterna, enligt principen om ömsesidigt förtroende, vara skyldiga att

²²¹ I förevarande fall förordnade CCF genom sitt beslut att om att den internationella efterlysningen av P.P.R. skulle raderas på grund av en överträdelse av Interpols regler om behandling av personuppgifter.

presumera att de andra medlemsstaterna iakttar de grundläggande rättigheterna, vilket innebär att medlemsstaterna är förhindrade att bland annat kräva att en annan medlemsstat tillämpar en högre nivå på skyddet för de grundläggande rättigheterna än den som säkerställs genom unionsrätten. Den verkställande rättsliga myndigheten får således inte vägra att överlämna den eftersökta personen enbart av det skälet att den utfärdande rättsliga myndigheten inte har meddelat den en "exakt plan för verkställigheten av påföljden" eller "exakta kriterier för att fastställa en särskild verkställighetsordning".

För det tredje förklarar domstolen avslutningsvis, när det gäller den utfärdande rättsliga myndighetens skyldigheter och rättigheter, att denna myndighet inte är skyldig att begära förhandsavgörande från EU-domstolen innan den, mot bakgrund av de skäl som föranledde den verkställande rättsliga myndigheten att vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder, beslutar att återkalla denna eller att vidhålla densamma, såvida inte det beslut som den ska fatta inte kan bli föremål för domstolsprövning enligt nationell rätt, i vilket fall den i princip är skyldig att föra frågan vidare till EU-domstolen. Den kan endast befrias från denna skyldighet om den har funnit att frågan saknar relevans, att den ifrågavarande unionsbestämmelsen redan har tolkats av EU-domstolen eller att den korrekta tolkningen av unionsrätten är så uppenbar att det inte finns utrymme för rimligt tvivel. Vidare anser EU-domstolen att den rättsliga myndighet som har utfärdat en europeisk arresteringsorder inte har rätt att delta som part i förfarandet avseende verkställighet av denna europeiska arresteringsorder vid den verkställande rättsliga myndigheten. Ett sådant deltagande är nämligen inte oundgängligt för att säkerställa att principerna om ömsesidigt erkännande och lojalt samarbete, vilka ligger till grund för systemet med en europeisk arresteringsorder, iakttas.

2. Europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området

Dom av den 30 april 2024 (stora avdelningen), M.N. (EncroChat) (C-670/22, [EU:C:2024:372](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Direktiv 2014/41/EU – Europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området – Inhämtande av bevisning som de behöriga myndigheterna i den verkställande medlemsstaten redan har i sin besittning – Villkor för utfärdande – Krypterad telekommunikationstjänst – Encrochat – Fråga huruvida det krävs domstolsbeslut – Användning av bevisning som inhämtats i strid med unionsrätten"

Efter en begäran om förhandsavgörande från Landgericht Berlin (Regionala domstolen i Berlin, Tyskland), uttalar sig EU-domstolen (stora avdelningen) om villkoren för att en åklagare ska kunna utfärda en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området när den utfärdande myndigheten i en medlemsstat önskar få översänt uppgifter om avlyssnad telekommunikation som en annan medlemsstat redan har i sin besittning. Domstolen preciserar även vilka följder ett åsidosättande av unionslagstiftningen på området får för användningen av dessa uppgifter.

I en utredning som genomfördes av de franska myndigheterna visade det sig att de misstänkta använde krypterade mobiltelefoner med tjänsten "Encrochat" för att begå brott som huvudsakligen hade samband med narkotikahandel. Denna tjänst gjorde det möjligt att via en server installerad i Frankrike bedriva krypterad kommunikation som inte kunde avlyssnas genom traditionella utredningsmetoder.

Under våren 2020 installerades, med tillstånd av en fransk domstol, en programvara av "trojan"-typ, som utvecklats av en fransk-nederländsk utredningsgrupp, på nämnda server och därefter på mobiltelefonerna för användare i 122 länder, varav ungefär 4 600 i Tyskland.

Vid en konferens som anordnades av Eurojust²²² i mars 2020 informerade företrädare för de franska och nederländska myndigheterna andra medlemsstaters myndigheter om sina planerade avlyssningsåtgärder, vilka inkluderade att inhämta uppgifter från mobiltelefoner som befann sig utanför Frankrike. Företrädarna för Bundeskriminalamt (Federala kriminalpolisen, Tyskland) och Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (Frankfurts åklagarmyndighet, Tyskland) uttryckte sitt intresse för uppgifterna från de tyska användarna.

Mellan juni 2020 och juli 2021, inom ramen för ett förfarande som inletts mot X, utfärdade Frankfurts åklagarmyndighet europeiska utredningsorder för att få tillstånd av de franska myndigheterna att utan inskränkning använda de uppgifter som dessa samlat in i straffrättsliga förfaranden. Den motiverade sin begäran med att Bundeskriminalamt hade informerats av Europol om att ett stort antal mycket allvarliga brott hade begåtts i Tyskland med hjälp av mobiltelefoner utrustade med "Encrochat"-tjänsten och att personer som ännu inte hade identifierats misstänktes för att med användning av krypterad kommunikation planera och begå sådana brott i Tyskland. En fransk domstol gav tillstånd till översändande och användning av uppgifterna från tyska användare.

Därefter beslutade Frankfurts åklagarmyndighet att överlämna utredningsförfarandena mot bland annat M.N. till lokala åklagarmyndigheter. I ett av de straffrättsliga förfaranden som inletts vid den hänskjutande domstolen vill den få klarlagt om nämnda europeiska utredningsorder är lagenliga mot bakgrund av direktiv 2014/41²²³ och vilka följder ett eventuellt åsidosättande av unionsrätten får för användningen av de avlyssnade uppgifterna i detta förfarande. Den beslutade därför att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar för det första om att begreppet utfärdande myndighet, i den mening som avses i direktiv 2014/41, inte bara omfattar domstolar. Allmän åklagare är en av de myndigheter som enligt artikel 2 c i) i direktivet är en "utfärdande myndighet", med det enda villkoret att denne är behörig i det berörda fallet. När en åklagare enligt den utfärdande statens lagstiftning, i en rent inhemsk situation, är behörig att besluta om en utredningsåtgärd i syfte att få översänt bevisning som de behöriga nationella myndigheterna redan har i sin besittning, omfattas åklagaren således av begreppet utfärdande myndighet vad gäller utfärdande av en utredningsorder som syftar till att få översänt bevisning som de behöriga myndigheterna i den verkställande staten redan har i sin besittning.

För det andra följer det av artikel 6.1 i direktiv 2014/41 att en europeisk utredningsorder som avser översändande av bevisning som inhämtats såsom i detta mål och som de behöriga myndigheterna i den verkställande staten redan har i sin besittning, måste uppfylla samtliga villkor som i förekommande fall föreskrivs i den utfärdande statens lagstiftning för översändande av sådan bevisning i en rent inhemsk situation i denna stat.

Enligt artikel 6.1 b i direktiv 2014/41 krävs däremot inte – inbegripet i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där de aktuella uppgifterna har samlats in av de behöriga myndigheterna i den verkställande staten på den utfärdande statens territorium och i denna stats intresse – att utfärdandet av en europeisk utredningsorder avseende översändande av bevisning som de behöriga myndigheterna i den verkställande staten redan har i sin besittning omfattas av samma materiella villkor som de som tillämpas i den utfärdande staten i fråga om inhämtande av sådan bevisning, även om den bestämmelsen förvisso syftar till att förhindra att de regler och garantier som föreskrivs i den utfärdande statens lagstiftning kringgås.

²²² Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete.

²²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (EUT L 130, 2014, s. 1)

Mot bakgrund av principen om ömsesidigt erkännande av domar och beslut som ligger till grund för det straffrättsliga samarbetet, som direktiv 2014/41 är en del av, har den utfärdande myndigheten inte rätt att kontrollera lagenligheten av det separata förfarande genom vilket den verkställande medlemsstaten har samlat in de bevis som den utfärdande myndigheten begär ska översändas.

Domstolen har dessutom preciserat att det enligt artikel 6.1 a i direktiv 2014/41 inte fordras att utfärdandet av en sådan europeisk utredningsorder nödvändigtvis måste vara beroende av att det föreligger en misstanke om ett allvarligt brott mot varje berörd person vid tidpunkten för beslutet om utredningsordern, när ett sådant krav inte följer av lagstiftningen i den utfärdande staten om översändande av bevisning mellan nationella åklagarmyndigheter. Vidare utgör denna bestämmelse inte heller hinder mot att utfärda en europeisk utredningsorder när integriteten hos de uppgifter som erhållits genom avlyssningen inte kan kontrolleras på grund av sekretessen för de tekniska grunderna för åtgärden, förutsatt att rätten till en rättvis rättegång garanteras i det senare straffrättsliga förfarandet. Den översända bevisningens integritet kan nämligen i princip endast bedömas vid den tidpunkt då de behöriga myndigheterna faktiskt förfogar över den aktuella bevisningen.

För det tredje har domstolen påpekat att infiltrering av terminalutrustning i syfte att hämta trafik-, lokalisering- och kommunikationsuppgifter från en internetbaserad kommunikationstjänst utgör "avlyssning av telekommunikation" i den mening som avses i artikel 31.1 i direktiv 2014/41, vilken ska anmälas till en domstol i den medlemsstat där avlyssningsmålet befinner sig. Om den avlyssnande medlemsstaten inte kan identifiera den behöriga myndigheten i den underrättade medlemsstaten, kan underrättelse lämnas till varje myndighet i den underrättade medlemsstaten som den avlyssnande medlemsstaten anser lämplig för detta ändamål.

Enligt artikel 31.3 i direktiv 2014/41 har den behöriga myndigheten i den underrättade medlemsstaten möjlighet att meddela att avlyssningen inte får utföras eller ska avslutas om avlyssningen inte skulle vara tillåten i ett liknande inhemskt ärende, eller att det som avlyssnats inte får användas eller bara får användas på sådana villkor som den anger. Artikel 31 i direktiv 2014/41 syftar således inte bara till att säkerställa att den underrättade medlemsstatens suveränitet respekteras, utan också till att skydda rättigheterna för personer som berörs av sådana åtgärder för avlyssning av telekommunikation.

Slutligen understryker domstolen att reglerna om tillåtlighet och bedömning, i ett straffrättsligt förfarande, av information och bevisning som har erhållits på ett sätt som strider mot unionsrätten i princip uteslutande ska fastställas i nationell rätt.

Samtidigt ålägger artikel 14.7 i direktiv 2014/41 medlemsstaterna att, utan att det påverkar nationella förfaranderegler, säkerställa att man vid straffrättsliga förfaranden i den utfärdande staten respekterar rätten till försvar och ett rättvist förfarande vid bedömningen av det bevismaterial som erhållits med anledning av den europeiska utredningsordern. En domstol som anser att en part inte har beretts tillfälle att på effektivt sätt yttra sig över bevisning som kan påverka bedömningen av de faktiska omständigheterna på ett avgörande sätt, ska konstatera att rätten till en rättvis rättegång har åsidosatts och bortse från denna bevisning för att undvika ett sådant åsidosättande.

3. Europols behandling av personuppgifter

**Dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), Kočner/Europol (C-755/21 P,
[EU:C:2024:202](#))**

"Överklagande – Samarbete inom brottsbekämpning – Förordning (EU) 2016/794 – Artikel 49.3 och artikel 50 – Skydd av personuppgifter – Otillåten behandling av personuppgifter – Brottmål mot klaganden i Slovakien – Expertbedömning av Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning

(Europol) i utredningssyfte – Uppgifter som hämtats ur mobiltelefoner och ett USB-minne vilka tillhör klaganden – Utlämnning av dessa uppgifter – Ideell skada – Skadeståndstalan – Karaktären av det utomobligatoriska ansvaret”

Marián Kočner, klaganden, har överklagat tribunalens dom i målet Kočner/Europol²²⁴. Domstolen (stora avdelningen) bifaller överklagandet delvis genom att precisera arten av det utomobligatoriska ansvar som åligger Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (nedan kallad Europol) enligt artikel 50 i förordning 2016/794²²⁵, tolkad mot bakgrund av skäl 57 i samma förordning.

Inom ramen för en utredning som genomfördes av de slovakiska myndigheterna efter mordet på en journalist och hans fästmö i Slovakien år 2018 gav Europol dessa myndigheter sitt stöd på begäran av Národná kriminálna agentúra (Nationella myndigheten för brottsbekämpning, Slovakien) (nedan kallad NAKA). Europol hämtade bland annat in uppgifter som fanns lagrade på två mobiltelefoner som tillhörde sökanden. Den 23 oktober 2018 överlämnade Europol en hårddisk till NAKA, som innehöll de krypterade uppgifterna och lösenordet som skyddade dessa uppgifter. Den 13 januari 2019 översände Europol dessutom en rapport till NAKA (nedan kallad Europolrapporten), av vilken det framgår, bland annat, att sökandens namn har ett direkt samband med de så kallade maffiaförteckningarna.

Den 1 april 2019 använde det slovakiska rättsvårdande myndigheterna dessa uppgifter inom ramen för ett straffrättsligt förfarande mot klaganden. Under åren 2019 och 2020 återgav en rad olika tidningsartiklar och webbplatser en mycket stor mängd uppgifter om klaganden från bland annat de aktuella mobiltelefonerna. Bland annat hade en webbplats och slovakisk press publicerat transkriptioner av intima samtal som förts mellan klaganden och en flickvän genom en krypterad meddelandetjänst och som fanns i dessa telefoner.

Efter att ha lämnat in ett klagomål till Europol väckte klaganden skadeståndstalan vid tribunalen med stöd av artiklarna 268 och 340 FEUF samt med stöd av artikel 50.1 i förordning 2016/794, i vilken det fastställs ett ansvarssystem vid otillåten behandling av personuppgifter.²²⁶ Talan avsåg ersättning för den ideella skada som klaganden ansåg sig ha lidit till följd av Europols handlande. Efter att tribunalen ogillade talan lämnade klaganden in ett överklagande av tribunalens dom. Överklagandet avsåg den omständigheten att tribunalen ogillat dels det första yrkandet, som avsåg ersättning för den ideella skada som klaganden påstår sig ha lidit till följd av utlämnandet till allmänheten av personuppgifter härrörande från de aktuella mobiltelefonerna, dels det andra yrkandet, som avsåg ersättning för den ideella skada som han lidit till följd av upptagandet av hans namn i de så kallade maffialistorna.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar inledningsvis de grunder som anförts mot den överklagade domen.

När det gäller den ideella skada som orsakats till följd av utlämnandet till allmänheten av personuppgifter härrörande från de aktuella mobiltelefonerna, preciserar domstolen vilken typ av ansvarssystem som föreskrivs i artikel 50.1 i förordning 2016/794.

Domstolen påpekar för det första att det framgår av en bedömning av ordalydelsen i denna bestämmelse och av det mål som eftersträvas med den, att den, jämförd med ingressen²²⁷, i enlighet

²²⁴ Dom av den 29 september 2021, Kočner/Europol (T-528/20, [EU:T:2021:631](#)) (nedan kallad den överklagade domen).

²²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF (EUT L 135, 2016, s. 53) (nedan kallad förordning 2016/794).

²²⁶ Artikel 50.1 i förordning 2016/794.

²²⁷ Skäl 57

med unionslagstiftarens vilja att gynna den skadelidande fysiska personen, inrättar ett system med solidariskt ansvar för Europol och den berörda medlemsstaten för den skada som åsamkats av en sådan behandling. Denna tolkning stöds av det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår. Artikel 50 i förordning nr 2016/794 har nämligen som syfte att inrätta ett särskilt system för utomobligatoriskt ansvar när det gäller otillåten behandling av personuppgifter. Detta särskilda system utgör ett undantag från det allmänna ansvarssystemet i artikel 49 i samma förordning.

Domstolen drar härav slutsatsen att artikel 50 i förordning 2016/794 inför ett system enligt vilket Europol och den medlemsstat där skadan har uppkommit på grund av en otillåten behandling av personuppgifter är solidariskt ansvariga för en sådan skada.

För det andra, vad gäller villkoren för ansvar enligt artikel 50 i förordning 2016/794, erinrar domstolen om att i enlighet med villkoren för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, som följer av artikel 340 FEUF, till vilken det hänvisas i artikel 50.1 i förordning 2016/794, förutsätter detta ansvar att flera villkor är uppfyllda.

Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att det i det specifika sammanhang som förordning 2016/794 ingår framgår av ordalydelsen i artikel 50.1 i denna förordning att en enskild person som avser att med stöd av denna bestämmelse göra gällande sin rätt till ersättning enbart måste visa att en olaglig behandling av personuppgifter har ägt rum inom ramen för ett samarbete mellan Europol och en medlemsstat i enlighet med nämnda förordning.

Denna bokstavstolkning stöds av syftet med artikel 50 i förordning 2016/794, vilket enligt ingressen i samma förordning är att hantera de svårigheter som den berörda fysiska personen kan utsättas för när det gäller att avgöra om den skada som en otillåten behandling av personuppgifter har orsakat inom ramen för ett sådant samarbete är en följd av en åtgärd som vidtagits av Europol eller av den berörda medlemsstaten. För att denna artikel 50, jämförd med ingressen i samma förordning, inte ska förlora sin ändamålsenliga verkan, kan det inte krävas att denna person visar vem som kan tillskrivas denna skada, Europol eller den berörda medlemsstaten, eller att denna person väcker talan mot båda dessa organ i syfte att erhålla full ersättning för sin skada.

Domstolen påpekar dessutom att unionslagstiftaren, just för att beakta dessa bevisvärigheter, har föreskrivit en ansvarsmekanism i två steg för ersättning för skada som orsakats av en otillåten behandling av personuppgifter som skett inom ramen för ett samarbete i enlighet med förordning 2016/794. Denna mekanism befriar, i det första steget, den berörda fysiska personen från skyldigheten att styrka identiteten på den enhet vars handling har orsakat den påstådda skadan, och, i det andra steget, ska det "slutliga ansvaret" för denna skada i förekommande fall avgöras slutligt i ett förfarande inför Europols styrelse, där endast Europol och den berörda medlemsstaten är involverade.

Domstolen drar härav slutsatsen att förordning 2016/794 inte ålägger den berörda fysiska personen att identifiera vilken av de enheter som är inblandade i ett samarbete mellan Europol och en medlemsstat, som kan tillskrivas den otillåtna behandlingen. För att Europol eller den berörda medlemsstaten ska ådra sig solidariskt ansvar räcker det att denna person visar att det har skett en otillåten behandling av personuppgifter som åsamkat vederbörande skada.

Domstolen noterar emellertid att det står den svarande enheten fritt att med alla tillgängliga rättsliga medel visa att det är uteslutet att den påstådda skadan har samband med en påstådd otillåten behandling av personuppgifter som skett inom ramen för ett sådant samarbete, till exempel på grund av att skadan uppkommit före det aktuella samarbetet.

Domstolen drar härav slutsatsen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att artikel 50.1 i förordning 2016/794, jämförd med ingressen i samma förordning, inte befriade den berörda fysiska personen från skyldigheten att fastställa till vilken av de två berörda enheterna

den otillåtna behandlingen av personuppgifter kunde hänföras. Domstolen upphäver följaktligen den överklagade domen i den del tribunalen ogillade det första yrkandet.

När det gäller den ideella skada som berörs av det andra yrkandet och som avser upptagandet av sökandens namn i "maffialistorna", påpekar domstolen att det av den överklagade domen framgår att Europolrapporten upprättades efter detta upptagande och därför saknar samband med den skada som klaganden har åberopat inom ramen för det andra yrkandet. Klaganden har emellertid inte visat att dessa konstateranden, vilka i detta avseende ligger till grund för den överklagade domen, innebär att bevisningen har missuppfattats eller att det har gjorts en felaktig rättstillämpning. Domstolen finner att den skada som klaganden har åberopat i den andra grunden följaktligen inte kan hänföras till någon otillåten behandling av personuppgifter inom ramen för ett samarbete mellan Europol och de slovakiska myndigheterna.

Utan hinder av att tribunalen gjorde fel när den inte godtog själva principen om Europols solidariska ansvar inom ramen för förordning 2016/794, slår domstolen således fast att kravet på att klaganden ska bevisa att det har skett en otillåten behandling av personuppgifter som har orsakat honom en skada inte är uppfyllt i förevarande fall och att Europols ansvar under alla omständigheter inte kan göras gällande inom ramen för det andra yrkandet. Domstolen har härav dragit slutsatsen att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den grund för överklagandet som gäller detta yrkande.

Mot bakgrund av att den överklagade domen delvis ska upphävas beslutar domstolen, som konstaterar att målet är färdigt för avgörande, att slutligt avgöra det mål som var anhängigt vid tribunalen och därmed pröva huruvida villkoren för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt ansvar enligt artikel 50 i förordning 2016/794 är uppfyllda i förevarande fall.

När det gäller kravet på en överträdelse av en unionsrättslig bestämmelse som har till syfte att ge enskilda rättigheter, påpekar domstolen att förordning 2016/794 ålägger denna unionsbyrå och de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som kallats att samarbeta i straffrättsliga förfaranden, en skyldighet att skydda enskilda mot otillåten behandling av deras personuppgifter.²²⁸

Av en jämförelse mellan en rad bestämmelser i förordning 2016/794 drar domstolen slutsatsen att det utgör ett åsidosättande av en unionsrättslig bestämmelse som har till syfte att ge enskilda rättigheter varje gång personuppgifter som behandlas inom ramen för ett samarbete mellan Europol och de behöriga nationella myndigheterna lämnas ut till personer som inte är behöriga att ta del av sådana uppgifter. Så är fallet vad gäller det otillåtna utlämnandet av personuppgifter som härrör från klagandens intima samtal.

Vad gäller kravet på att det ska föreligga en tillräckligt klar överträdelse av en unionsrättslig bestämmelse, erinrar domstolen om att det avgörande kriteriet i detta avseende är att det ska vara fråga om en uppenbar och allvarlig överträdelse av gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som den överträdde rättsregeln medför. Vid den bedömning som ska göras ska hänsyn dessutom tas till det område, de villkor och det sammanhang i vilket den berörda myndigheten åläggs skyldigheten i fråga. Hänsyn ska även tas till bland annat graden av klarhet och precision hos den rättsregel som överträtts, liksom omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som den berörda myndigheten ges genom denna regel, komplexiteten i den situation som ska regleras och svårigheterna att tillämpa eller tolka rättsakterna.

Domstolen slår fast att en sådan tillräckligt klar överträdelse föreligger i förevarande fall. För det första ger nämligen bestämmelserna i förordning 2016/794 inte de enheter som deltar i ett samarbete mellan Europol och en medlemsstat enligt denna förordning något utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller skyldigheten att skydda de berörda personerna mot otillåten behandling av deras personuppgifter. För det andra ingår denna skyldighet i det känsliga

²²⁸ Jämför med artikel 2 h), i) och k), artikel 28.1 a) och f), artikel 38.4 och artikel 50.1 i förordning 2016/794.

sammanhanget för ett samarbete för att lagföra personer, i vilket sådana uppgifter behandlas utan någon inblandning av de registrerade, oftast utan deras vetskap, och således utan möjlighet för dessa att ingripa på något sätt för att förhindra en eventuell otillåten behandling av deras personuppgifter.

När det gäller villkoren avseende huruvida det verkligen föreligger en skada och huruvida det finns ett orsakssamband, erinrar domstolen om att unionen endast kan ådra sig utomobligatoriskt ansvar om klaganden verkligen har lidit en faktisk och säker skada, samtidigt som det konstateras att skadan är en tillräckligt direkt följd av det påstådda åsidosättandet av en unionsrättslig bestämmelse. I förevarande fall slår domstolen fast att utlämnandet av uppgifter avseende hemliga samtal mellan klaganden och hans flickvän till obehöriga personer innebar ett åsidosättande av klagandens rätt till respekt för sitt privatliv och sitt familjeliv och sina kommunikationer, och skadade hans heder och rykte, vilket åsamkade honom ideell skada.

Under dessa omständigheter beslutar domstolen att den överklagade domen delvis ska upphävas och att Europol ska förpliktas att betala 2 000 euro till klaganden som ersättning för den ideella skada som han har lidit.

XI. Civilrättsligt samarbete

1. Förordning nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar

Dom av den 20 juni 2024, Greiszel (C-35/23, [EU:C:2024:532](#))

“Begäran om förhandsavgörande – Civilrättsligt samarbete – Föräldraansvar – Förordning (EG) nr 2201/2003 – Artiklarna 10 och 11 – Domstols behörighet vid olovligt bortförande av barn – Barnets hemvist i en medlemsstat före det olovliga bortförandet – Förfarande för återlämnade mellan ett tredjeland och en medlemsstat – Begreppet begäran om återlämnande – Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn”

Efter att ha mottagit en begäran om förhandsavgörande från Oberlandesgericht Frankfurt am Main (Regionala överdomstolen i Frankfurt am Main, Tyskland) preciserar domstolen tillämpningsområdet för vissa förfaranderegler som är tillämpliga enligt förordning nr 2201/2003²²⁹ vid ett internationellt bortförande av ett barn med anknytning till ett tredjeland.

L föddes i Schweiz år 2014 och har både tyskt och polskt medborgarskap. Hennes far är sedan juni månad 2013 bosatt i Schweiz av arbetsskäl, medan hennes mor bodde med L från januari 2015 till april 2016 i Tyskland, där fadern regelbundet besökte dem. I april 2016 flyttade modern och L till Polen, där fadern inledningsvis besökte dem. Från och med april 2017 motsatte sig modern att fadern utövade sin umgängesrätt. Modern anmälde L till en lekskola i Polen utan faderns samtycke, och informerade fadern om att hon tänkte stanna kvar i Polen med dottern.

I juli 2017 begärde fadern via den schweiziska centralmyndigheten²³⁰ att barnet skulle återlämnas till Schweiz, med stöd av 1980 års Haagkonvention²³¹. En polsk domstol avlog denna begäran med hänvisning till att fadern hade samtyckt till att modern och dottern flyttade till Polen på obestämd tid. Faderns överklagande av detta beslut avlogs.

Trots att fadern inte hade fullföljt en andra begäran om återlämnande av barnet, vilken hade ingetts i Tyskland, begärde han i juli 2018 vid en tysk domstol ensam vårdnad om barnet, rätt att bestämma var barnet skulle bo och att barnet skulle återlämnas till honom, i Schweiz. Den domstol vid vilken talan väckts avisade talan på grund av bristande internationell behörighet. Fadern överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen och gjorde gällande att de tyska domstolarnas behörighet följer av artiklarna 10 och 11 i förordning nr 2201/2003.

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida dessa bestämmelser är tillämpliga med tanke på att fadern, utan framgång, har inlett ett förfarande för återlämnande av barnet med stöd av 1980 års Haagkonvention, via centralmyndigheten i Schweiz, som är ett tredjeland vilket inte är bundet av förordning nr 2201/2003. Den beslutade därför att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

²²⁹ Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 (EUT L 338, 2003, s. 1).

²³⁰ Förbundsämbetsverket för justitiefrågor i Bern (Schweiz).

²³¹ Konventionen om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn, som ingicks i Haag den 25 oktober 1980 (nedan kallad 1980 års Haagkonvention).

Domstolens bedömning

Till att börja med uttalar sig domstolen om tillämpningsområdet för den särskilda behörighetsregeln i fråga om föräldraansvar i artikel 10 i förordning nr 2201/2003. Enligt denna artikel ska domstolarna i den medlemsstat där barnet hade hemvist före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet, i princip och på vissa villkor, behålla sin internationella behörighet.

Vad gäller begreppet "olovligt bortförande eller kvarhållande av ett barn", som ligger till grund för artikel 10 i förordning nr 2201/2003, anser den hänskjutande domstolen inledningsvis att definitionen av detta begrepp²³² inte är beroende av att den person som har vårdnad om barnet inleder ett förfarande för återlämnande av barnet enligt 1980 års Haagkonvention, varvid ett sådant förfarande med nödvändighet inleds efter bortförandet eller kvarhållandet för det fall det inleds.

I artikel 10 b i) i förordning nr 2201/2003, enligt vilken domstolarna i den medlemsstat där barnet tidigare hade hemvist i princip inte längre är behöriga om en begäran om återlämnande inte lämnas in, inom ett år, i den medlemsstat till vilken barnet olovligen har bortförts eller kvarhålls, anges vidare varken att en begäran om återlämnande ska ha ingetts enligt 1980 års Haagkonvention eller att den inte får ha ingetts via en centralmyndighet i ett tredjeland. Enligt artikel 60 i förordning nr 2201/2003 har bestämmelserna i 1980 års Haagkonvention nämligen inte företräde framför förordningens bestämmelser inom ramen för medlemsstaternas förbindelser. Det föreligger inte heller någon skyldighet att använda denna konvention för att begära återlämnande av ett barn. Ett förfarande för återlämnande kan nämligen grundas på regler eller bestämmelser i andra konventioner, inklusive bilaterala sådana.

Slutligen kan det inte godtas, när detta inte anges i förordning nr 2201/2003, att tillämpningen av artikel 10 i denna förordning är beroende av tillämpningen av processuella regler, såsom reglerna i artikel 11.6 och 11.7 i förordningen²³³, vilka huvudsakligen syftar till att reglera överlämnandet av uppgifter²³⁴.

I andra hand konstaterar domstolen, mot bakgrund av bland annat syftena med förordning nr 2201/2003, att varken en begäran om återlämnande av ett barn till en stat där barnet inte hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet eller en ansökan om vårdnad om barnet kan kvalificeras som en begäran om återlämnande i den mening som avses i artikel 10 b i) i förordning nr 2201/2003.

Slutligen preciserar domstolen att det klart framgår av ordalydelsen i artikel 11 i förordning nr 2201/2003 att denna bestämmelse endast är tillämplig mellan medlemsstater, i förening med 1980 års Haagkonvention. Den informations- och delgivningskyldighet som föreskrivs i artikel 11.6 och 11.7 i nämnda förordning samt verkställbarheten av den dom som avses i artikel 11.8 i förordningen, är följaktligen inte tillämplig inom ramen för ett förfarande för återlämnande av barnet som har genomförts mellan en centralmyndighet i ett tredjeland och myndigheterna i den medlemsstat där barnet befinner sig till följd av ett olovligt bortförande eller kvarhållande.

²³² Se artikel 2 led 11 i förordning nr 2201/2003.

²³³ Artikel 11 i förordningen kompletterar genomförandet av förfarandet för återlämnande av barn enligt 1980 års Haagkonvention.

²³⁴ Det rör sig om uppgifter om ett beslut om att inte återlämna barnet, som har antagits med stöd av artikel 13 i 1980 års Haagkonvention, och som ska lämnas till den behöriga domstolen i den medlemsstat där barnet hade hemvist omedelbart före det olovliga bortförandet eller kvarhållandet.

2. Rådets förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område.

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, [EU:C:2024:843](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa – Civilrättsligt samarbete – Domstols behörighet och verkställighet av domar på privaträttens område – Förordning (EG) nr 44/2001 – Artiklarna 34 och 45 – Erkännande och verkställighet av domar – Upphävande av en verkställighetsförklaring – Vägransgrunder – Grunderna för rättsordningen (ordre public) i den medlemsstat där domen görs gällande – En tidning och en av tidningens journalister har dömts till skadeståndsansvar för att ha skadat en idrottsklubbs anseende – Skadestånd – Artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Pressfrihet”

Efter en begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike), uttalar sig EU-domstolen (stora avdelningen) om tillämpningen av undantaget gällande grunderna för rättsordningen (ordre public) för att neka verkställighet av ett avgörande som meddelats av en domstol i en annan medlemsstat, vilket strider mot pressfriheten.

I december år 2006 publicerade tidningen *Le Monde* en artikel, skriven av EE, en journalist som var anställd av tidningen, i vilken det angavs att Real Madrid Club de Fútbol (nedan kallad Real Madrid) och Fútbol Club Barcelona hade anlitat tjänster av en av initiativtagarna till ett dopingnätverk inom cykelsport. Denna artikel delades i många medier, bland annat i spanska medier. Samma månad publicerade tidningen *Le Monde*, utan någon kommentar, den dementi som Real Madrid skickat till tidningen.

I maj år 2007 väckte Real Madrid och AE, som var medlem av dess medicinska team, talan vid en spansk domstol i första instans om skadestånd mot Société éditrice du Monde SA och EE, på grund av att deras heder hade kränkts. Denna domstol förpliktade svarandena att utge skadestånd på 300 000 euro till Real Madrid och på 30 000 euro till AE för ideell skada. Den domstolen förordnade dessutom att domen skulle publiceras både i tidningen *Le Monde* och i en spansk tidning. Domen fastställdes i andra instans och Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) avlog överklagandet av denna dom.

Den spanska förstainstansdomstolen förordnade år 2014 genom två beslut om att den dom som högsta domstolen hade meddelat skulle verkställas samt att 90 000 euro skulle utges till Real Madrid och att 3 000 euro skulle utges till AE, som ersättning för ränta och kostnader, utöver kapitalbeloppen.

Tribunal de grande instance de Paris (Förstainstansdomstolen i Paris, Frankrike) utfärdade två förklaringar om verkställighet av denna dom och de båda besluten. Cour d’appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris, Frankrike) upphävde emellertid dessa verkställighetsförklaringar med motiveringen att verkställighet av de domar där dessa skadeståndsanspråk fastställdes skulle innebära ett oacceptabelt åsidosättande av fransk ordre public, i den mån det skulle utgöra en inskränkning av yttrandefriheten.

Real Madrid och AE överklagade dessa domar till Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike), som vill få klarhet under vilka förutsättningar verkställighet ska vägras, enligt Bryssel I-förordningen²³⁵, av en dom genom vilken en tidningsutgivare och en av tidningens journalister förpliktas att utge skadestånd för ideell skada, på grund av att verkställighet av domen är ägnad att

²³⁵ Rådets förordning (EG) nr 44/2001 av den 22 december 2000 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (EGT L 12, 2001, s. 1) (nedan kallad Bryssel I-förordningen).

medföra en uppenbar kränkning av pressfriheten, såsom denna frihet är stadfäst i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Domstolens bedömning

Inledningsvis erinrar domstolen om att bestämmelsen om grunderna för rättsordningen (ordre public) i artikel 34.1 i Bryssel I-förordningen endast får tillämpas i undantagsfall då erkännande eller verkställande av den dom som har meddelats i en annan medlemsstat på ett icke godtagbart sätt skulle innebära en konflikt med rättsordningen i den stat där domen görs gällande, genom att kränka en grundläggande princip i denna medlemsstat eller i unionsrätten. Det är nämligen den nationella domstolens uppgift att säkerställa att rättigheter som är grundade på unionsrätten skyddas lika effektivt som nationella rättigheter.

Så är fallet bland annat vad gäller de grundläggande rättigheter som anges i stadgan, vilka ska iakttas av en nationell domstol när denna tillämpar Bryssel I-förordningen och därmed tillämpar unionsrätten.²³⁶ Med hänsyn till att principen om ömsesidigt förtroende är av grundläggande betydelse när unionsrätten tillämpas kan medlemsstaterna emellertid vara skyldiga att presumera att de andra medlemsstaterna, utom under exceptionella omständigheter, iakttar de grundläggande rättigheter som erkänns i unionsrätten. Det är således endast om verkställighet av en dom i den medlemsstat där domen görs gällande skulle leda till en uppenbar kränkning av en grundläggande rättighet, såsom denna rättighet stadfästs i stadgan, som verkställighet av den domen ska vägras eller verkställighetsförklaringen avseende denna, i förekommande fall, ska upphävas.

Vad särskilt gäller yttrandefriheten preciserar domstolen att denna utgör en av grundvalarna för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle och ingår i de värden som unionen enligt artikel 2 FEU bygger på. Inskränkningar av pressfriheten, såsom ingrepp mot journalister, tidnings- och tidskriftsutgivare samt pressorgan, ska således begränsas till vad som är strängt nödvändigt.

Det följer vidare av Europadomstolens fasta praxis att de undantag från yttrandefriheten som finns ska tolkas restriktivt och att Europakonventionen²³⁷ knappast lämnar något utrymme för inskränkningar i yttrandefriheten när det gäller politisk debatt eller frågor av allmänintresse.²³⁸ Frågor som rör professionell idrott faller inom denna kategori. Ett demokratiskt samhälles intresse av att säkerställa och bevara pressfriheten ska således tillmätas stor vikt vid bedömningen av huruvida den ifrågavarande inskränkningen är proportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas. Varje avgörande enligt vilket skadestånd utdöms för skada på någons anseende måste emellertid uppvisa en rimlig proportionalitet mellan det utdömda beloppet och den vållade skadan.

Det ska i detta avseende göras skillnad på skadestånd som utdöms till förmån för en juridisk person och skadestånd som utdöms till förmån för en fysisk person, eftersom förtal av en fysisk person kan påverka dennes värdighet, medan en juridisk persons anseende saknar denna moraliska dimension. Vad gäller frågan huruvida en påföljd är proportionerlig, medför varje omotiverad begränsning av yttrandefriheten en risk för att framtida mediabevakning av liknande frågor hämmas eller förhindras. Enligt rättspraxis från Europadomstolen ska största försiktighet iakttas när de vidtagna åtgärderna eller sanktionerna kan avskräcka pressen från att delta i diskussioner om frågor av berättigat allmänt intresse och således få en avskräckande verkan på utövandet av pressfriheten med avseende på sådana frågor.

²³⁶ I den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.

²³⁷ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

²³⁸ Se artikel 10.2 i Europakonventionen.

Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar domstolen att verkställighet ska vägras av en dom genom vilken en tidningsutgivare och en av tidningens journalister förpliktas att utge skadestånd för ideell skada som en idrottsklubb och en av personerna i dess medicinska team vållats, när denna verkställighet skulle medföra en uppenbar kränkning av artikel 11 i stadgan. En sådan uppenbar kränkning ingår nämligen i grunderna för rättsordningen (ordre public) i den medlemsstat där domen görs gällande och utgör således en sådan grund för att vägra verkställighet som avses i artikel 34.1 i Bryssel I-förordningen, jämförd med artikel 45 i samma förordning.²³⁹

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att – med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, däribland inte bara de skadeståndsskyldigas tillgångar utan även hur grovt vållandet är och skadans omfattning, såsom dessa omständigheter har fastställts i de ifrågavarande avgörandena i de nationella målen – bedöma huruvida verkställigheten av dessa avgöranden skulle leda till en uppenbar kränkning av artikel 11 i stadgan. I detta avseende ankommer det på den nationella domstolen att pröva huruvida det skadestånd som utdömts genom dessa avgöranden är uppenbart oproportionerligt i förhållande till den ifrågavarande skadan på anseendet och således riskerar att få en avskräckande verkan i den medlemsstat där dessa avgöranden görs gällande, på mediebevakningen av liknande frågor i framtiden eller, mer allmänt, på utövandet av pressfriheten, såsom den kommer till uttryck i artikel 11 i stadgan.

Den nationella domstolen får visserligen beakta de skadeståndsbelopp som för en jämförbar skada utges i den medlemsstat där domen görs gällande. En eventuell diskrepans mellan dessa belopp och skadeståndets omfattning i de ifrågavarande avgörandena räcker emellertid inte i sig för att anse att detta skadestånd är uppenbart oproportionerligt i förhållande till den ifrågavarande kränkningen av de skadelidandes anseende. Denna prövning får för övrigt inte innefatta en prövning av de bedömningar av de faktiska omständigheterna som domstolarna i ursprungsmedlemsstaten har gjort, vilken skulle utgöra en sådan omprövning i sak som uttryckligen är förbjuden enligt artiklarna 36 och 45.2 i Bryssel I-förordningen. För det fall den nationella domstolen konstaterar att en uppenbar kränkning av pressfriheten föreligger, ska den vägra att verkställa dessa avgöranden endast vad avser den del av skadeståndet som, i den medlemsstat där avgörandena görs gällande, är uppenbart oproportionerlig.

²³⁹ När det gäller förevarande fall, vilket avser prövning av en talan mot en verkställighetsförklaring, hänvisar artikel 45 i Bryssel I-förordningen till de grunder för att vägra verkställighet som avses i artikel 34.1 i den förordningen.

XII. Transporter

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Litauen m.fl./parlamentet och rådet (Mobilitetspaketet) (C-541/20–C-555/20, [EU:C:2024:818](#))

”Talan om ogiltigförklaring – Mobilitetspaket 1 – Förordning (EU) 2020/1054 – Maximal daglig körtid och körtid per vecka – Minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila – Organisering av förarnas arbete så att de var tredje, eller i förekommande fall, var fjärde vecka kan återvända till sin bostad eller till arbetsgivarens arbetsställe för att där inleda eller tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila – Förbud mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i förarhytten – Tidsfrist för att installera andra generationens smarta färdskrivare (V2-färdskrivare) – Kraftträdandedatum – Förordning (EU) 2020/1055 – Villkor rörande etableringskravet – Skyldighet för fordonen att återvända till arbetsstället i etableringsmedlemsstaten – Skyldighet beträffande antalet fordon och förare som normalt är stationerade på arbetsstället i etableringsmedlemsstaten – Cabotage – Karensperiod på fyra dagar för cabotage – Undantag för cabotage vid kombinerade transporter – Direktiv (EU) 2020/1057 – Särskilda regler för utstationering av förare inom vägtransportsektorn – Frist för införlivande – Den inre marknaden – Det särskilda regelverk som reglerar friheten att tillhandahålla transporttjänster – Den gemensamma transportpolitiken – Artiklarna 91 och 94 FEUF – Grundläggande friheter – Proportionalitetsprincipen – Konsekvensbedömning – Likabehandlingsprincipen och principen om icke-diskriminering – Rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar – Miljöskydd – Artikel 11 FEUF – Hörande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén”

Domstolen har prövat femton mål i vilka Republiken Litauen, Republiken Bulgarien, Rumänien, Republiken Cypern, Ungern, Republiken Malta och Republiken Polen väckt talan om ogiltigförklaring av vissa bestämmelser i de tre rättsakter²⁴⁰ som ingår i det så kallade mobilitetspaketet, och alternativt av dessa rättsakter i deras helhet. Domstolen (stora avdelningen) ogillar sökandemedlemsstaternas respektive talan, utom i den del som avser ogiltigförklaring av artikel 1.3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009²⁴¹.

Ovannämnda tre rättsakter antogs för att anpassa de dittills gällande bestämmelserna till utvecklingen inom vägtransportsektorn. Rättsakterna rör för det första maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (förordning 2020/1054), för det andra de gemensamma reglerna beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och de gemensamma reglerna för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (förordning 2020/1055) och för det tredje de särskilda reglerna för utstationering av förare inom vägtransportsektorn (direktiv 2020/1057).

²⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1054 av den 15 juli 2020 om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav om maximal daglig körtid och körtid per vecka, minimigränser för raster och minsta dygns- och veckovila och av förordning (EU) nr 165/2014 vad gäller positionsbestämning med hjälp av färdskrivare (EUT L 249, 2020, s. 1).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1055 av den 15 juli 2020 om ändring av förordningarna (EG) nr 1071/2009, (EG) nr 1072/2009 och (EU) nr 1024/2012 i syfte att anpassa dem till utvecklingen inom vägtransportsektorn (EUT L 249, 2020, s. 17).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012 (EUT L 249, 2020, s. 49).

²⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG (EUT L 300, 2009, s. 51).

Domstolens bedömning

Vissa övergripande principer och konstateranden ligger till grund för domstolens prövning av lagenligheten av olika bestämmelser i de aktuella rättsakterna.

Domstolen erinrar således för det första om att friheten att tillhandahålla tjänster på vägtransportområdet regleras av artikel 58.1 FEUF, enligt vilken denna princip ska förverkligas genom genomförandet av den gemensamma transportpolitiken, vilken omfattas av de bestämmelser som unionslagstiftaren har antagit med stöd av i synnerhet artikel 91.1 FEUF. Härav följer att unionslagstiftaren har rätt att ändra villkoren för utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster på vägtransportområdet, eftersom graden av liberalisering på detta område enligt artikel 58.1 FEUF bestäms av lagstiftaren själv i samband med genomförandet av den gemensamma transportpolitiken. Eftersom nämnda politik ska göra det möjligt att uppnå fördragets mål,²⁴² kan de åtgärder som unionslagstiftaren vidtar avseende friheten att tillhandahålla transporttjänster således både syfta till att underlätta utövandet av denna frihet och till att i förekommande fall säkerställa skyddet för andra grundläggande unionsintressen som erkänns i EUF-fördraget, såsom förbättring av arbetsvillkoren,²⁴³ garantier för ett fullgott socialt skydd²⁴⁴ och upprätthållande av rättvisa konkurrensvillkor.

För det andra erinrar domstolen om att enligt fast rättspraxis måste unionslagstiftaren, när medlemsstaternas lagstiftning redan har samordnats genom en rättsakt på ett av unionens politikområden, ha möjlighet att anpassa denna akt till förändrade omständigheter eller ny kunskap, mot bakgrund av unionslagstiftarens uppgift att säkerställa skyddet av de allmänna intressen som erkänns i EUF-fördraget, däribland de krav som sammanhänger med främjandet av hög sysselsättning, att den inre marknaden fungerar väl och garantierna för ett fullgott socialt skydd. I en sådan situation kan unionslagstiftaren nämligen endast fullgöra sin uppgift att säkerställa skyddet av unionens allmänna intressen och de övergripande mål som erkänns i fördraget om lagstiftaren, med hänsyn till den betydande utvecklingen på den inre marknaden, har rätt att anpassa en lagstiftningsakt för att återställa balansen mellan de intressen som berörs.

För det tredje understryker domstolen, i samband med prövningen av de invändningar om rättsstridighet som avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen eller icke-diskrimineringsprincipen, att det inte kan uteslutas att de omtvistade rättsakterna kan få större konsekvenser för de transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, som har valt en affärsmodell som består i att tillhandahålla huvuddelen, om inte alla, sina tjänster till mottagare som är etablerade i medlemsstater som ligger långt från den första medlemsstaten och vars förare således utför sina transporter långt från hemmet eller inom ramen för cabotagetransporter som permanent eller kontinuerligt utförs inom samma värdmedlemsstats territorium. Även om det antas att detta är en affärsmodell som i huvudsak tillämpas av transportföretag som är etablerade i vissa medlemsstater, framgår det att när unionsrättsakten får konsekvenser i samtliga medlemsstater, och åtföljs av ett krav på säkerställandet av en balans mellan de olika intressen som berörs, kan ansträngningar för att nå en sådan balans som beaktar situationen i samtliga medlemsstater i unionen inte i sig anses strida mot proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen.

Vad gäller förordning 2020/1054 yrkades i respektive talan särskilt att följande bestämmelser skulle ogiltigförklaras:

- Artikel 1 led 6 c i denna förordning, enligt vilken den normala veckovilan eller kompensationsvilan inte får inte tillbringas i ett fordon utan ska tas i lämplig och könsanpassad inkvartering med lämpliga sovmöjligheter och sanitära inrättningar.

²⁴² Enligt artikel 90 FEUF.

²⁴³ Som det hänvisas till i ingressen i EUF-fördraget och i artikel 151 första stycket FEUF.

²⁴⁴ I den mening som avses i artiklarna 9 och 151 första stycket FEUF.

- Artikel 1 led 6 d i denna förordning, som dels föreskriver att transportföretagen ska organisera förarnas arbete så, att förarna var tredje eller fjärde vecka, beroende på om de tidigare har tagit ut två på varandra följande reducerade veckovilor, kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe respektive till sin bostad för att där inleda eller tillbringa åtminstone en normal veckovila eller kompensationsvila, dels föreskriver att transportföretagen ska dokumentera hur de uppfyller denna skyldighet.
- Artikel 2 led 2 i samma förordning, som fastställer en ny tidsplan för utrustandet av olika fordonskategorier med en ny typ av andra generationens smarta färdskrivare (V2-färdskrivare).

Vad gäller de invändningar om rättsstridighet som gjorts gällande mot artikel 1 led 6 d i förordning 2020/1054, vilka domstolen inleder sin prövning med och underkänner i deras helhet, avsåg dessa åsidosättande av proportionalitetsprincipen, principerna om likabehandling och icke-diskriminering, rättssäkerhetsprincipen, unionsmedborgarnas fria rörlighet, den inre marknadens funktion, den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten, unionsrättens bestämmelser om den gemensamma transportpolitiken och de unionsrättsliga bestämmelserna på miljöskyddsområdet.

Syftet med denna bestämmelse är att förbättra²⁴⁵ förarnas arbetsvillkor och trafiksäkerheten i unionen genom att säkerställa att förarna med jämna mellanrum kan återvända till sin bostad för att där ta sin normala veckovila eller kompensationsvila, så att den tid som förarna i samband med internationella transporter tillbringar borta från hemmet inte blir orimligt lång. Syftet med denna bestämmelse är således att avhjälpa avsaknaden av tydliga bestämmelser om förarnas veckovila och möjlighet att återvända till sin bostad och följaktligen att åtgärda de orättvisa konkurrensvillkor för transportföretag som hade kunnat främja olika tolkningar och olika nationell praxis.

Som ett första steg underkänner domstolen flera av dessa invändningar om rättsstridighet, med motiveringen att de bygger på två felaktiga antaganden.

För det första har vissa av sökandemedlemsstaterna felaktigt gjort gällande att artikel 1 led 6 d i förordning 2020/1054 ålägger förarna att uteslutande återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad, och detta med tunga lastbilar som ofta körs utan last.

Till att börja med står det nämligen förarna, inklusive förare från tredjeländer, fritt att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på den plats där de önskar, oavsett om detta är arbetsgivarens arbetsställe, förarnas bostad eller någon annan valfri plats. Den angripna bestämmelsen ålägger inte transportföretagen att tvinga förarna att faktiskt ta sin normala veckovila eller kompensationsvila på bosättningsorten. Däremot är transportföretagen skyldiga att organisera förarnas arbete så att de kan återvända till den plats där de har valt att inleda eller tillbringa denna viloperiod.

Unionslagstiftaren har vidare velat ta hänsyn till de påtryckningar som förarna dessförinnan kan utsättas för. Eftersom arbetstagaren måste anses vara den svagare avtalsparten i anställningsförhållandet är det nödvändigt att frånta arbetsgivaren möjligheten att inskränka arbetstagarens rättigheter eller avskräcka arbetstagaren från att uttryckligen göra gällande sina rättigheter gentemot arbetsgivaren. En arbetsgivare är således inte befriad från skyldigheten att organisera sina förares arbete på ett sådant sätt att dessa kan återvända, med motiveringen att förarna, på förhand och generellt, har avstått från att utöva den rätt som den angripna bestämmelsen ger dem.

Slutligen har unionslagstiftaren velat ge transportföretagen, i deras egenskap av arbetsgivare, flexibilitet dels att besluta hur förarna rent konkret ska utöva de rättigheter som de har tilldelats,

²⁴⁵ Se, bland annat, skälen 1, 2, 6, 8, 13 och 36 i förordning 2020/1054.

beroende på omständigheterna i varje enskilt fall, dels att göra det möjligt för transportföretagen att med hjälp av all relevant dokumentation på området både bevisa att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1 led 6 d i förordning 2020/1054 iakttas och det sätt på vilket denna skyldighet, i ett enskilt fall, har förenats med förarens val att tillbringa sin normala veckovila eller kompensationsvila på en annan plats än bosättningsorten.

För det andra har vissa sökandemedlemsstater felaktigt gjort gällande att transportföretagens skyldighet att organisera förarnas arbete på ett sådant sätt att förarna kan återvända till arbetsgivarens arbetsställe eller till sin bostad orsakar en betydande ökning av trafiken. Detta antagande utgår nämligen från att det endast var ett begränsat antal förare som återvände till en av dessa platser innan denna åtgärd antogs, och att returrejan med nödvändighet måste ske med det fordon som föraren vanligtvis använder.

Redan innan denna åtgärd vidtogs återvände emellertid de flesta förare regelbundet till sin bostad oftare än var fjärde vecka. För att säkerställa att den skyldighet som föreskrivs i artikel 1 led 6 d i förordning 2020/1054 iakttas kan transportföretagen dessutom använda sig av andra transportmedel, såsom kollektivtrafik, och återvändandet till en av de två platser som avses i nämnda bestämmelse kan eventuellt ske samtidigt som transportföretagets fordon återvänder till företagets arbetsställe inom ramen för den vanliga transportverksamheten.

Som ett andra steg klargör domstolen flera rättsfrågor som uppkommit, särskilt de nedan nämnda.

Vad för det första gäller unionslagstiftarens rätt att anpassa en lagstiftningsakt, har lagstiftaren genom att ändra unionslagstiftningen om förarnas arbetstid just avsett att skapa en ny balans mellan förarnas intresse av bättre arbetsvillkor och ökad trafiksäkerhet och arbetsgivarnas intresse av att bedriva sin transportverksamhet på rättvisa affärsvillkor.

Genom att göra en sådan avvägning mellan de olika intressen som står på spel kom unionslagstiftaren, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning på den gemensamma transportpolitikens område, i förevarande fall fram till att den betydande ökningen av de perioder som förarna i unionen tillbringar långt från hemmet gjorde det nödvändigt att införa en särskild åtgärd för att förbättra de berörda förarnas arbetsvillkor och att de negativa hälsoeffekterna av långa perioder långt från hemmet var allvarigare än de negativa konsekvenserna, bland annat i fråga om kostnader, för ett visst antal företag som mer eller mindre stadigvarande tillhandahåller tjänster i andra medlemsstater än den de är etablerade i. En sådan omfördelning är förenlig med unionens sociala ambitioner.

För det andra är regeln i artikel 1 led 6 d i förordning 2020/1054 tillämplig utan åtskillnad på samtliga berörda transportföretag, oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade, på samtliga förare, oavsett nationalitet och oavsett i vilken medlemsstat arbetsgivaren är etablerad, och på samtliga medlemsstater. Det föreligger därför inte någon indirekt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten. Domstolen slår dessutom fast att denna regel inte utgör en indirekt diskriminering som är förbjuden enligt unionsrätten, eftersom den till sin natur i högre grad påverkar transportföretag som är etablerade i medlemsstater som enligt företagen själva ligger i "utkanten av unionen", förare som är anställda av dessa företag och denna grupp av medlemsstater. En unionsbestämmelse kan nämligen inte i sig anses strida mot principerna om likabehandling och icke-diskriminering enbart av det skälet att den får olika konsekvenser för vissa ekonomiska aktörer, när detta beror på olika driftsvillkor, bland annat på grund av var dessa aktörer är etablerade, och inte på att de i rättsligt hänseende särbehandlas i den angripna bestämmelsen.

Vad gäller de invändningar om rättsstridighet som gjorts gällande mot artikel 1 led 6 c i förordning 2020/1054, vilka domstolen underkänner i deras helhet, avsåg dessa åsidosättande av proportionalitetsprincipen, principerna om likabehandling och icke-diskriminering, EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster och artiklarna 91.2 och 94 FEUF.

Syftet med denna bestämmelse²⁴⁶ är förbättra förarnas arbetsvillkor och trafiksäkerheten inom unionen genom att säkerställa att förarna har en inkvarteringsplats av hög kvalitet där de kan ta sin normala veckovila eller kompensationsvila, framför allt för att skydda förare som utför internationella långdistanstransporter och som tillbringar långa perioder borta från hemmet. Syftet med denna bestämmelse är vidare att avhjälpa avsaknaden av tydliga bestämmelser om veckovila, och närmare bestämt att åtgärda den ojämlika behandling som på grund av de behöriga nationella myndigheternas olika tolkningar och tillämpningar av artikel 8.8 i förordning nr 561/2006²⁴⁷ tidigare kunde bli följden av medlemsstaternas användning av olika nationella sanktionssystem. Det är nämligen för att genom en tydligare harmoniseringsregel säkerställa en enhetlig tillämpning av förbudet mot att tillbringa den normala veckovilan eller kompensationsvilan i fordonet som unionslagstiftaren har kodifierat den tolkning av artikel 8.8 som domstolen gjorde i domen i målet *Vaditrans*²⁴⁸.

Detta förbud, som endast är tillämpligt på normal veckovila eller kompensationsvila och inte på andra typer av vila, är förenligt med såväl proportionalitetsprincipen som principen om icke-diskriminering. Detta gäller både mellan förare, mellan företag och mellan medlemsstater. Genom förbudet åläggs inte förarna att systematiskt tillbringa viloperioderna utanför hemmet genom att parkera sitt fordon på trygga och säkra parkeringsområden eller på en inkvarteringsplats som ligger i närheten av ett parkeringsområde.

Vad gäller de invändningar om rättsstridighet som gjorts gällande mot artikel 2 led 2 i förordning 2020/1054, vilka domstolen också underkänner i deras helhet, avsåg dessa ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar samt artikel 151 andra stycket FEUF.

Domstolen anser att enbart den omständigheten att det i en rättsakt som var tillämplig före ikraftträdandet av förordning 2020/1054 föreskrevs ett annat datum för installation av smarta färdskrivare än det som slutligen fastställdes i sistnämnda förordning inte räcker för att visa att rättssäkerheten eller de berättigade förväntningarna har påverkats negativt. Detta gäller i än högre grad en rättsakt som, såsom i förevarande fall, avser införande av utrustning på ett område där det sker en snabb teknikutveckling och som således kan kräva en ständig anpassning till en sådan utveckling.

Vad gäller förordning 2020/1055 yrkades i respektive talan särskilt att följande bestämmelser skulle ogiltigförklaras:

- Artikel 1 led 3 i denna förordning, i den mån denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, enligt vilken fordon som används för internationella transporter var åttonde vecka ska återvända till ett driftscentrum i den medlemsstat där det berörda transportföretaget är etablerat.
- Artikel 2 led 4 a i förordning 2020/1055, enligt vilken transportföretag inte får utföra cabotagetransporter med samma fordon i samma värdmedlemsstat inom fyra dagar från det att den sista cabotagetransporten i den medlemsstaten har utförts.

Vad för det första gäller de invändningar om rättsstridighet som gjorts gällande mot artikel 1 led 3 i denna förordning, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, ogiltigförklarar domstolen denna bestämmelse på grund av åsidosättande av

²⁴⁶ Se, bland annat, skälen 1, 2, 6, 8, 13 och 36 i förordning 2020/1054.

²⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85 (EUT L 102, 2006, s. 1).

²⁴⁸ Dom av den 20 december 2017, *Vaditrans* (C-102/16, [EU:C:2017:1012](https://eur-lex.europa.eu/eli/jud_2017/1012)).

proportionalitetsprincipen, med motiveringen att unionslagstiftaren inte i tillräcklig utsträckning har visat att denne hade prövat huruvida den skyldighet för fordonen att återvända som föreskrivs i nämnda bestämmelse var proportionerlig.

Domstolen konstaterar i detta avseende att unionslagstiftaren visserligen inte är skyldig att under alla omständigheter förfoga över en konsekvensbedömning och att en sådan bedömning inte är bindande för lagstiftaren. Unionslagstiftaren är emellertid skyldig att grunda sitt val på objektiva kriterier och att undersöka om de mål som eftersträvas med den valda åtgärden är av sådan art att de negativa ekonomiska konsekvenserna – till och med betydande sådana – för vissa aktörer härav är motiverade. Av detta följer att unionslagstiftaren, när en talan har väckts mot den aktuella rättsakten, åtminstone ska kunna lägga fram och på ett klart och otvetydigt sätt redogöra för de basuppgifter som borde ha beaktats till stöd för de omtvistade åtgärderna i nämnda rättsakt, och som utövandet av lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning grundades på.

Domstolen anser emellertid att även om skyldigheten för fordonen att återvända inte har varit föremål för någon konsekvensbedömning innebär åberopandet av uppgifterna i konsekvensbedömningen av etableringsaspekterna, i den mån dessa beskriver den berörda marknaden och dess svårigheter eller avser bedömningen av konsekvenserna av andra skyldigheter än skyldigheten för fordonen att återvända, inte att det klart och tydligt måste anges vilka basuppgifter som ligger till grund för antagandet av artikel 1 led 3 i förordning 2020/1055, i den del denna inför en punkt 1 b i artikel 5 i förordning nr 1071/2009, och som lagstiftarens faktiska utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning grundades på. Detsamma gäller de övriga basuppgifter som Europaparlamentet och rådet har åberopat vid domstolen, eftersom de inte rör skyldigheten för fordonen att återvända eller har presenterats alltför kortfattat. Samma sak gäller också för åberopandet av de uppgifter som sökandemedlemsstaterna påstås ha lämnat och som lagstiftaren kunde haft tillgång till.

Vad för det andra gäller de invändningar om rättsstridighet som gjorts gällande mot artikel 2 led 4 a i förordning 2020/1055, vilka domstolen underkänner i deras helhet, avsåg dessa åsidosättande av proportionalitetsprincipen, principerna om likabehandling och icke-diskriminering, de unionsrättsliga bestämmelserna om den gemensamma transportpolitiken, den inre marknads funktion, friheten att tillhandahålla tjänster, den fria rörligheten för varor, unionsrättsliga bestämmelser och unionens åtaganden på miljöskyddsområdet.

Vad gäller anmärkningen om åsidosättande av proportionalitetsprincipen påpekar domstolen särskilt att den karensperiod som föreskrivs i artikel 2 led 4 a i förordning nr 2020/1055, under vilken transportföretagen efter en cabotagecykel i en värdmedlemsstat inte längre har rätt att utföra cabotage transporter i samma medlemsstat, syftar till att avhjälpa de oväntade konsekvenser som enligt förordning nr 1072/2009²⁴⁹ uppkommer till följd av systematiska cabotage transporter. Syftet är också att uppnå unionslagstiftarens ursprungliga mål, genom att – i enlighet med den liberaliseringsnivå som i nämnda bestämmelse fastställts för att bidra till en väl fungerande inre marknad för transporter – säkerställa cabotage transporternas tillfälliga karaktär.

Domstolen understryker dessutom att iakttagandet av karensperioden efter en cabotagecykel i en värdmedlemsstat inte innebär att det berörda transportföretaget måste avbryta all transportverksamhet. Det är således fel att hävda att fordonet står stilla under nämnda period, och inte kan användas för andra transporter än cabotage transporter i samma värdmedlemsstat, eller att transportföretaget är skyldigt att se till att fordonet, som dessutom är tomt, återvänder till sitt driftscentrum under nämnda period.

²⁴⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (EUT L 300, 2009, s. 72).

Vad gäller anmärkningen om ett åsidosättande av unionsbestämmelserna och av unionens internationella åtaganden på miljöskyddsområdet, påpekar domstolen särskilt att den karenperiod som föreskrivs i artikel 2 led 4 a i förordning 2020/1055 inte kommer att få någon betydande negativ miljöpåverkan, dels eftersom det tomma fordonet inte är skyldigt att återvända till transportföretagets driftscentrum under denna period, dels eftersom den omständigheten att fordonet eventuellt står stilla under denna period inte har någon miljöpåverkan.

Vad gäller direktiv 2020/1057 yrkades i respektive talan i huvudsak att bestämmelserna i artikel 1 i direktivet skulle ogiltigförklaras, i den del det i dessa bestämmelser görs åtskillnad mellan olika typer av vägtransporter och vissa av dessa verksamhetstyper undantas från tillämpningen av bestämmelserna om utstationering av arbetstagare i direktiv 96/71²⁵⁰.

Huvudsyftet med direktiv 2020/1057 är att fastställa särskilda regler för utstationering av förare inom vägtransportsektorn. För att underlätta tillämpningen av dessa regler görs det i direktivet åtskillnad mellan olika typer av transporter beroende på hur stark förarens och tjänstens koppling till värdmedlemsstatens territorium är.

I artikel 1 i direktiv 2020/1057 föreskrivs särskilt att när en förare utför bilaterala transporter, bestående av transporter från den medlemsstat där transportföretaget är etablerat till en annan medlemsstats territorium eller till ett tredjeland territorium eller omvänt, transporter från en medlemsstat eller ett tredjeland till den medlemsstat där transportföretaget är etablerat, eller transittransporter, som består av transporter där föraren passerar genom en medlemsstats territorium utan att lasta eller lossa varor, ska föraren inte anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv 96/71.

När en förare däremot utför externa transporter, som består av transporter som utförs från en annan medlemsstat än den där företaget är etablerat eller från ett tredjeland till en annan medlemsstat än etableringsmedlemsstaten eller fram till ett tredjeland territorium, eller cabotagetransporter, vilka definieras som tillhandahållande av tjänster av ett transportföretag i en medlemsstat där föraren inte är etablerad, ska föraren anses vara utstationerad i den mening som avses i direktiv 96/71.

Vad gäller kombinerade transporter, som består av godstransporter mellan medlemsstater då en lastbil eller ett annat transportmedel kopplat till lastbilen används för transport på väg den inledande och avslutande transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den mellanliggande sträckan, ska en förare inte anses vara utstationerad när föraren utför den inledande eller avslutande vägtransportsträckan i en kombinerad transport om vägtransportsträckan i sig utgörs av bilaterala transporter.

De invändningar om rättsstridighet som har gjorts gällande mot artikel 1 i direktiv 2020/1057, vilka domstolen underkänner i deras helhet, avsåg åsidosättande av artikel 1.3 a i direktiv 96/71, principerna om likabehandling och icke-diskriminering, proportionalitetsprincipen, unionsbestämmelserna om den gemensamma transportpolitiken, den fria rörligheten för varor, friheten att tillhandahålla tjänster och de unionsrättsliga bestämmelserna på miljöskyddsområdet.

Vad särskilt gäller det påstådda åsidosättandet av principerna om likabehandling och icke-diskriminering, påpekar domstolen att unionslagstiftaren, genom att anta sektorsspecifika regler om utstationering av arbetstagare i hela unionen för att säkerställa att den inre marknaden fungerar väl,²⁵¹ har velat uppnå en balans mellan förbättringen av förarnas sociala villkor och arbetsvillkor och underlättandet av utövandet av friheten att tillhandahålla vägtransporttjänster, baserat på en rättvis konkurrens mellan transportföretag. I detta sammanhang undergräver den åtskillnad som görs

²⁵⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster (EGT L 18, 1997, s. 1).

²⁵¹ Såsom framgår av skälen 3, 7 och 9 i direktiv 2020/1057.

mellan olika typer av transporter vid tillämpningen av utstationeringsreglerna inte medlemsstaternas likhet inför fördragen. Syftet är tvärtom att få bukt med de ojämlikheter i behandlingen av medlemsstaterna som tidigare hade uppstått på grund av avvikelser i fråga om tolkningen, tillämpningen och genomförandet av de bestämmelser som gällde före ikraftträdandet av nämnda direktiv, något som skapade en tung administrativ börda för förare och vägtransportföretag.

Inom ramen för bedömningen av huruvida transportföretagen och de förare som dessa anlitar diskrimineras, beroende på om de utför externa transporter eller bilaterala transporter, avfärdar domstolen således antagandet att den bedömning av huruvida dessa förares respektive situation är jämförbar som görs för att fastställa huruvida utstationeringsreglerna ska tillämpas uteslutande ska grundas på arbetets art, då det är kopplingen mellan den berörda föraren och den tjänst som tillhandahålls etableringsmedlemsstaten eller värdmedlemsstaten som är relevant för denna bedömning, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med de angripna bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057.

Enligt domstolen är även antagandet att en kombinerad transport, betraktad i sin helhet, jämförbar med en bilateral transport felaktigt, sett till det mål som eftersträvas med bestämmelserna i artikel 1 i direktiv 2020/1057. Syftet med detta direktiv är nämligen att fastställa särskilda regler för utstationering av förare inom vägtransportsektorn. Unionslagstiftaren har således inte åsidosatt principerna om likabehandling och icke-diskriminering genom att inte likställa kombinerade transporter, när samma förare medföljer fordonet och dess last, med bilaterala transporter.

XIII. Konkurrens

1. Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF)

Dom av den 27 juni 2024, kommissionen/Servier m.fl. (C-176/19, [EU:C:2024:549](#))

”Överklagande – Konkurrens – Farmaceutiska produkter – Marknaden för perindopril – Artikel 101 FEUF – Konkurrensbegränsande samverkan – Marknadsuppdelning – Potentiell konkurrens – Konkurrensbegränsning genom syfte – Strategi för att försena inträdet på marknaden för generiska versioner av perindopril – Patentuppgörelseavtal – Patentlicensavtal – Överlåtelseavtal och tekniklicensavtal – Artikel 102 FEUF – Relevant marknad – Missbruk av dominerande ställning”

Dom av den 27 juni 2024, kommissionen/KRKA (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#))

”Överklagande – Konkurrens – Farmaceutiska produkter – Marknaden för perindopril – Artikel 101 FEUF – Konkurrensbegränsande samverkan – Marknadsuppdelning – Potentiell konkurrens – Konkurrensbegränsning genom syfte – Strategi som syftar till att försena inträdet på marknaden för generiska versioner av perindopril – Patentuppgörelseavtal – Licensavtal för patent – Avtal om överlåtelse och licens av teknik”

Domstolen bifaller Europeiska kommissionens överklaganden av två domar från tribunalen²⁵² genom vilka tribunalen delvis ogiltigförklarade det beslut i vilket kommissionen konstaterade förekomsten av konkurrensbegränsande samverkan och missbruk av dominerande ställning på marknaden för läkemedlet perindopril, och ålade berörda tillverkare böter.²⁵³ Domstolen preciserar härigenom avgränsningen mellan, dels läkemedelstillverkares legitima åtgärder för att förlikas i verkliga patenttvister i läkemedelsbranschen, dels avtal som olagligt försenar generikatillverkares inträde på marknaden för ett läkemedel under täckmantel av ett patentuppgörelseavtal.

Läkemedelskoncernen Servier, vars moderbolag Servier SAS är etablerat i Frankrike (nedan var och en för sig eller tillsammans kallade Servier), har utvecklat perindopril, ett läkemedel som omfattas av kategorin inhibitorer av angiotensinkonverterande enzymer, som används i kardiovaskulär medicin och huvudsakligen syftar till att bekämpa högt blodtryck och hjärtsvikt. Patentet för molekylen perindopril, vilket ingavs till Europeiska patentverket (EPO) år 1981, löpte ut under 2000-talet.

Den farmakologiskt aktiva substansen i perindopril utgörs av ett salt, erbumin. År 1988 ansökte Servier om flera patent till EPO avseende tillverkningsprocesser för den aktiva ingrediensen, som löpte ut den 16 september 2008.

Servier ansökte år 2001 om ett nytt patent avseende perindopril och dess tillverkningsprocess vid EPO, vilket beviljades år 2004 (nedan kallat patent 947). Servier erhöll dessutom nationella patent motsvarande patent 947 i flera medlemsstater innan dessa var parter i konventionen om meddelande av europeiska patent.

Från och med år 2003 har flera tvister uppstått mellan Servier och tillverkare av generiska läkemedel som förberedde sig för att saluföra en generisk version av perindopril. I detta sammanhang

²⁵² Domarna av den 12 december 2018, Servier m.fl./kommissionen (T-691/14, [EU:T:2018:922](#)) och Krka/kommissionen (T-684/14, [EU:T:2018:918](#)) (nedan gemensamt kallade de överklagade domarna).

²⁵³ Europeiska kommissionens beslut C(2014) 4955 final av den 9 juli 2014 om ett förfarande enligt artiklarna 101 och 102 [FEUF] (ärende AT.39612 Perindopril (Servier)) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

framställde tio generikatillverkare en invändning mot patent 947 vid EPO, vars tekniska överklagandenämnd återkallade det omtvistade patentet i maj 2009. Flera tillverkare av generiska läkemedel har även bestritt giltigheten av patent 947 vid vissa nationella domstolar. Servier väckte å sin sida talan om patentintrång och yrkade interimistiska förelägganden mot de aktuella tillverkarna av generiska läkemedel, däribland det slovenska bolaget KRKA, tovarna zdravil, d.d. (nedan kallat Krka).

För att avsluta nämnda tvister ingick Servier mellan åren 2005 och 2007 patentuppgörelseavtal med flera tillverkare av generiska läkemedel. Med Krka ingick Servier således ett patentuppgörelseavtal avseende patent 947 och motsvarande nationella patent, ett licensavtal och ett licensöverlåtelseavtal (nedan kallade Krkaavtalen). Dessa avtal omfattade alla stater som var medlemmar i Europeiska unionen vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna och de icke-medlemmar i unionen som utgjorde Krkas huvudsakliga marknader.

Enligt kommissionen ingick Servier och Krka dessa avtal i det olagliga syftet att dela upp de berörda ländernas territorium i två inflytelsesfärer, som för var och en av dem omfattade deras huvudsakliga marknader, inom vilka de kunde bedriva sin verksamhet i trygg förvisning om, vad beträffar Servier, att inte utsättas för konkurrenstryck från Krka som överskrider de gränser som följer av dessa avtal och, vad beträffar Krka, att inte anklagas för patentintrång av Servier.

I beslut av den 9 juli 2014²⁵⁴ konstaterade kommissionen att de avtal som Servier hade ingått med Krka och de andra generikatillverkarna utgjorde konkurrensbegränsningar som var förbjudna enligt artikel 101 FEUF. Den fann dessutom att Servier hade åsidosatt artikel 102 FEUF genom att utarbeta och genomföra en utestängningsstrategi som omfattade marknaden för perindopril och tekniken avseende den aktiva ingrediensen i detta läkemedel i Frankrike, Nederländerna, Polen och Förenade kungariket.

Kommissionen ålade således Servier böter på totalt 289 727 200 euro för överträdelser av artikel 101 FEUF, varav 37 661 800 euro för dess deltagande i Krkaavtalen, samt böter på 41 270 000 euro för överträdelserna av artikel 102 FEUF. Krka ålades böter på 10 miljoner euro för att ha åsidosatt artikel 101 FEUF.

Servier och Krka väckte talan vid tribunalen som konstaterade att kommissionen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att kvalificera Krkas avtal som en överträdelse av artikel 101.1 FEUF utan att ha visat att det förelåg en konkurrensbegränsning genom syfte eller resultat. När det gäller den överträdelse av artikel 102 FEUF som Servier påstås ha gjort sig skyldig till, fann tribunalen att kommissionens definition av marknaden för perindopril var behäftad med fel som gjorde att dess konstateranden avseende Serviers dominerande ställning på den relevanta marknaden var felaktiga.

Genom två domar som meddelades den 12 december 2018²⁵⁵ ogiltigförklarade tribunalen följaktligen det omtvistade beslutet i den del det däri fastställdes en överträdelse av artikel 101 FEUF i samband med Krkaavtalen och en överträdelse av artikel 102 FEUF, liksom de böter som ålagts Servier respektive Krka för dessa överträdelser.

Kommissionen har överklagat tribunalens domar i två mål vid domstolen.

²⁵⁴ Se fotnot 253.

²⁵⁵ Se fotnot 252.

Domstolens bedömning

1. Överträdelsen av artikel 101 FEUF

a) Förekomsten av potentiell konkurrens mellan Servier och Krka

För det första prövar domstolen kommissionens invändningar avseende tribunalens felaktiga tolkning och tillämpning av begreppet potentiell konkurrens.

Domstolen påpekar inledningsvis att det vid prövningen mot bakgrund av artikel 101.1 FEUF av samordnade förfaranden i form av horisontella samarbetsavtal mellan företag, såsom Krkaavtalen, i ett första skede ska fastställas huruvida dessa förfaranden kan kvalificeras som konkurrensbegränsning av företag som befinner sig i en konkurrenssituation, om än endast potentiellt. Om så är fallet ska det i ett andra skede prövas huruvida nämnda förfaranden, med hänsyn till deras ekonomiska egenskaper, omfattas av kvalificeringen som konkurrensbegränsning genom syfte. Om det inte har visats att dessa förfaranden har ett konkurrensbegränsande syfte, ska deras resultat undersökas.

Efter denna precisering förklarar domstolen att invändningarna om felaktig tolkning och tillämpning av begreppet potentiell konkurrens är verksamma, eftersom tribunalen hade prövat flera skäl i det omtvistade beslutet avseende frågan om den potentiella konkurrensen mellan Krka och Servier samt vissa invändningar som Servier framfört i detta avseende.

I sak konstaterar domstolen att tribunalen – genom att slå fast att det vid tidpunkten för ingåendet av patentuppgörelse- och licensavtalen med Krka förelåg samstämmiga indicier som kunde ge Servier och Krka uppfattningen att patent 947 var giltigt – av dessa indicier drog slutsatsen att konkurrens mellan dessa företag på de nationella marknaderna i unionen numera var utesluten och att det således inte längre förelåg någon potentiell konkurrens dem emellan.

För att komma fram till en sådan slutsats avseende avsaknaden av potentiell konkurrens borde tribunalen ha kontrollerat huruvida kommissionen inte hade styrkt att Krka vid tidpunkten för ingåendet av Krkaavtalen hade verkliga och konkreta möjligheter att träda in på den relevanta marknaden och konkurrera med Servier, med beaktande av tillräckliga förberedande åtgärder och avsaknaden av oöverstigliga hinder för detta inträde.

I stället för att göra de nödvändiga kontrollerna på denna punkt nöjde sig tribunalen emellertid med att slå fast att Servier och Krka var övertygade om att patent 947 var giltigt och att Krkas beteende som bestod i att upprätthålla konkurrenstrycket på Servier kunde förklaras av dess önskan att stärka sin ställning i eventuella förhandlingar för att nå ett patentuppgörelseavtal åtföljt av ett licensavtal. Genom att göra detta misstog sig tribunalen om den konstaterade patentsituationens rättsliga relevans på de relevanta marknaderna och om parternas avsikter. Tribunalen underlät dessutom att motivera sitt underförstådda konstaterande att Servier och Krka inte längre var potentiella konkurrenter, trots de uppgifter i det omtvistade beslutet som syftade till att visa motsatsen.

Domstolen understryker dessutom att tribunalen, vid sin prövning av det sammanhang i vilket patentuppgörelse- och licensavtalen med Krka ingicks, inte bara missuppfattade den klara och precisa ordalydelsen i en dom från en brittisk domstol avseende Krkas genkärsmål om ogiltigförklaring av patent 947, utan även innebörden och räckvidden av det omtvistade beslutet vad gäller verkningarna av ett beslut av EPO:s invändningsenhet, genom vilket patentet hade godkänts.

Domstolen godtar således kommissionens invändningar avseende tribunalens felaktiga tolkning och tillämpning av begreppet potentiell konkurrens.

b) Kvalificering av Krkas avtal som konkurrensbegränsning genom syfte

För det andra konstaterar domstolen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att det inte förelåg någon konkurrensbegränsning genom syfte.

I de överklagande domarna fann tribunalen att när det är fråga om en verklig patenttvist kan ett patentuppgörelseavtal som innehåller konkurrensbegränsande klausuler i förening med ett licensavtal avseende detta patent endast kvalificeras som konkurrensbegränsning genom syfte om kommissionen kan visa att licensavtalet inte utgör en transaktion som ingåtts på normala marknadsvillkor och således döljer en omvänd betalning.

Enligt domstolen bortser emellertid detta resonemang från själva arten av de aktuella avtalen, vilka inte endast består i ett patentuppgörelseavtal mot omvänd betalning, utan i ett avtal om uppdelning av marknaden i två områden, varav det ena inte heller omfattas av tillämpningsområdet för överträdelsen av artikel 101 FEUF.

Denna felaktiga rättstillämpning föranledde tribunalen att pröva kvalificeringen av det rättsstridiga förfarande som lagts Servier och Krka till last som en konkurrensbegränsning genom syfte genom att analysera formen och de rättsliga egenskaperna hos de avtal som syftade till att genomföra detta förfarande, trots att det ankom på tribunalen att bedöma graden av ekonomisk skadlighet i dessa avtal genom att göra en detaljerad analys av deras egenskaper, deras syften och det ekonomiska och rättsliga sammanhang i vilket de ingår.

Genom att anse att, eftersom Krkas patentuppgörelse- och licensavtal inte hade förbehållit Krka en del av marknaden, kunde tribunalen inte heller dra slutsatsen att det förelåg en marknadsuppdelning, gjorde tribunalen därför även en felaktig tolkning av artikel 101.1 c FEUF, eftersom förbudet mot avtal som består i uppdelning av marknader i denna bestämmelse inte är begränsat till avtal som inför en "vattentät" uppdelning av marknaderna.

Tribunalen gjorde sig dessutom skyldig till en annan felaktig rättstillämpning när den i sitt resonemang om att det inte förelåg någon konkurrensbegränsning genom syfte gjorde en bedömning av huruvida de aktuella avtalens potentiella verkningar var hypotetiska, trots att det inte fanns anledning att undersöka, och än mindre visa, effekterna på konkurrensen av förfaranden som kvalificerats som konkurrensbegränsningar genom syfte, även i samband med en eventuell prövning av frågan huruvida det aktuella beteendet uppvisar den grad av skadlighet som krävs för en sådan kvalificering.

På samma sätt gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den kritiserade kommissionen för att inte ha visat att Servier eller Krka hade för avsikt att begränsa konkurrensen sinsemellan, trots att det inte krävdes någon sådan bevisning för att fastställa att det förelåg en konkurrensbegränsning genom syfte.

Tribunalen åsidosatte dessutom principen om fri bevisprövning när den slog fast att det, när det gäller beaktandet av fragmentariska och spridda uppgifter för att fastställa att det föreligger en överträdelse, i rättsligt hänseende görs åtskillnad mellan de situationer där kommissionen, såsom i förevarande fall, förfogar över innehållet i konkurrensbegränsande avtal och de situationer där den inte har tillgång till dessa. Tribunalen gjorde sig därefter skyldig till ytterligare en felaktig rättstillämpning när den fann att slutsatser som dragits av delar av e-postmeddelanden eller andra handlingar som antas styrka parternas avsikter inte med lätthet kan påverka en slutsats som grundar sig på själva innehållet i de aktuella avtalen.

Slutligen erinrar domstolen om att möjligheten att en patentlicens kan få konkurrensfrämjande effekter på vissa geografiska marknader helt saknar relevans för bedömningen av huruvida den ska kvalificeras som en konkurrensbegränsning genom syfte enligt artikel 101.1 FEUF. Genom att beakta Krka-licensavtalets positiva effekter på Krkas huvudsakliga marknader gjorde sig tribunalen således skyldig till en felaktig tolkning och tillämpning av artikel 101.1 FEUF, särskilt som Krkas huvudsakliga

marknader inte omfattas av det geografiska tillämpningsområdet för överträdelsen av artikel 101 FEUF.

Mot bakgrund av de ovannämnda felen drar domstolen slutsatsen att tribunalens resonemang avseende avsaknaden av konkurrensbegränsning genom syfte till följd av Krkaavtalen i sin helhet är rättsstridigt.

c) Kvalificering av Krkaavtalen som konkurrensbegränsning genom resultat

För det tredje underkänner domstolen tribunalens slutsats att kommissionen inte hade visat att Krkaavtalen hade till resultat att begränsa konkurrensen, eftersom kommissionen inte hade lyckats visa att Krka, utan de omtvistade avtalen, sannolikt skulle ha inträtt på Serviers huvudmarknader.

Domstolen erinrar i detta avseende om att det vid bedömningen av huruvida ett avtal mellan företag har en konkurrensbegränsande verkan ska göras en jämförelse mellan den konkurrenssituation som följer av detta avtal och den konkurrenssituation som skulle ha förelegat om avtalet inte hade förelegat. Denna så kallade kontrafaktiska metod innebär att det är nödvändigt att beakta det konkreta sammanhang i vilket avtalet ingår. Det kontrafaktiska scenariot från och med avsaknaden av nämnda avtal måste således vara realistiskt och trovärdigt.

Mot bakgrund av denna precisering finner domstolen att tribunalen i tre huvudsakliga avseenden har missbedömt egenskaperna hos den kontrafaktiska metod som ska tillämpas vid tillämpningen av artikel 101 FEUF.

Inledningsvis fann tribunalen att bedömningen av de konkurrensbegränsande effekterna av patentuppgörelseavtalet med Krka grundade sig på ett hypotetiskt synsätt och en ofullständig prövning av dessa verkningar, eftersom kommissionen, i det kontrafaktiska scenariot, inte hade tagit med de händelser som inträffade efter att detta avtal ingicks. I tribunalens resonemang bortses emellertid från den omständigheten att det kontrafaktiska scenario som per definition är hypotetiskt, i den meningen att det inte har inträffat, inte kan grunda sig på omständigheter som hänför sig till tiden efter ingåendet av nämnda avtal.

Vidare gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den slog fast att den rättspraxis enligt vilken ett avtal mellan företag kan kvalificeras som konkurrensbegränsning genom resultat på grund av dess potentiella verkningar inte längre är tillämplig när avtalet har genomförts, på grund av att avtalets faktiska inverkan på konkurrensen kan observeras. När ett avtal, såsom i förevarande fall, inte leder till någon ändring, utan tvärtom till att antalet eller beteendet hos konkurrerande företag som redan är verksamma på en marknad upprätthålls, skulle en enkel jämförelse mellan de situationer som konstaterats på nämnda marknad före och efter genomförandet av detta avtal inte vara tillräcklig för att det ska vara möjligt att dra slutsatsen att det inte föreligger någon konkurrensbegränsande verkan, eftersom den konkurrensbegränsande verkan är att det på grund av nämnda avtal med säkerhet kommer att försvinna en konkurrenskälla som vid tidpunkten för avtalets ingående är potentiell.

Slutligen följer det av rättspraxis att kommissionen, när den fastställer det kontrafaktiska scenariot i syfte att undersöka ett patentuppgörelseavtal mellan en tillverkare av originalläkemedel och en tillverkare av generiska läkemedel, inte är skyldig att göra ett slutgiltigt konstaterande avseende chanserna för den sistnämndes framgång i patenttvisten eller sannolikheten för att ett mindre begränsande avtal ingås. Av detta följer att tribunalen gjorde en felaktig tolkning och tillämpning av artikel 101.1 FEUF när den fann att kommissionen inte hade visat att Krka, i avsaknad av patentuppgörelseavtalet, sannolikt skulle ha trätt in på de relevanta marknaderna och att det var sannolikt, eller till och med troligt, att ett fortsatt domstolsförfarande avseende giltigheten av patent 947 skulle ha möjliggjort en snabbare eller mer fullständig ogiltigförklaring av patentet.

Domstolen drar slutsatsen att den felaktiga rättstillämpning som konstaterats på detta sätt innebär att tribunalens resonemang om att Krkaavtalen inte ska kvalificeras som konkurrensbegränsning genom resultat är rättsstridigt i sin helhet.

2. *Överträdelsen av artikel 102 FEUF*

För det fjärde underkänner domstolen tribunalens slutsats att den definition av den relevanta produktmarknaden som kommissionen använde vid sin prövning av huruvida Servier hade missbrukat sin dominerande ställning var behäftad med fel som kunde påverka denna prövning. Tribunalen hade i detta avseende bland annat kritiserat kommissionen för att felaktigt ha begränsat den relevanta marknaden till att endast avse perindopril, med uteslutande av andra läkemedel som omfattas av kategorin inhibitorer av angiotensinkonverterande enzymer (nedan kallade ACE-hämmare).

Domstolen erinrar i detta avseende om att fastställandet av den relevanta marknaden, före bedömningen av huruvida det föreligger en dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF, förutsätter att först produktmarknaden definieras och därefter att den geografiska omfattningen av denna produktmarknad definieras.

Det framgår dessutom av rättspraxis att begreppet relevant marknad innebär att de varor eller tjänster som ingår däri i tillräcklig grad är utbytbara. Vad särskilt gäller prövningen av läkemedlens ekonomiska utbytbarhet, ska denna bedömas mot bakgrund av den överföring av försäljning mellan läkemedel som är avsedda för en och samma terapeutiska indikation som sker till följd av de relativa prisändringarna på dessa läkemedel. Konstaterandet att det inte föreligger någon sådan utbytbarhet visar att det finns en avgränsad marknad, oavsett anledningen till detta.

Eftersom kommissionen har dragit slutsatsen att perindopril och andra ACE-hämmare inte är utbytbara mot bakgrund av konstaterandet, vilket inte har bestritts av Servier, att efterfrågan på perindopril är relativt oelastisk i förhållande till den kraftiga prissänkningen för andra ACE-hämmare på de berörda marknaderna, har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att kritisera kommissionen för att ha begränsat den relevanta marknaden till att endast avse perindopril.

Eftersom tribunalen därefter fann att kommissionens slutsats att Servier hade en dominerande ställning på marknaden för teknik avseende den aktiva ingrediensen perindopril grundade sig på en felaktig avgränsning av den relevanta marknaden, konstaterar domstolen att tribunalens bedömning grundar sig på ett felaktigt antagande och därför även är rättsstridig.

Eftersom kommissionens talan har bifallits på de grunder som avser ovannämnda fel, upphäver domstolen delvis de överklagade domarna.

3. *Servierts och Krkas talan om ogiltigförklaring*

För det femte anser domstolen att målet är färdigt för avgörande vad gäller de grunder som Servier och Krka har åberopat vid tribunalen för att bestrida kvalificeringen i det omtvistade beslutet av Krkas patentuppgörelse- och licensavtal som konkurrensbegränsning genom syfte samt kvalificeringen av patentuppgörelseavtalet och avtalet om licensöverlåtelse som en konkurrensbegränsning genom resultat.

Vad å ena sidan gäller kvalificeringen av Krkas patentuppgörelseavtal och licensavtal som en konkurrensbegränsning genom syfte, prövar domstolen först huruvida kommissionen gjorde en riktig bedömning när den kvalificerade dessa avtal som en begränsning av den potentiella konkurrens som Krka utövade på Servier. För detta ändamål undersöker den huruvida det vid den tidpunkt då nämnda avtal ingicks fanns verkliga och konkreta möjligheter för Krka att komma in på marknaden för perindopril och konkurrera med Servier.

Domstolen understryker i detta avseende att förekomsten av ett patent som skyddar tillverkningsprocessen för en aktiv ingrediens för vilken patentskyddet har upphört inte i sig kan betraktas som ett oöverstigligt hinder för inträde på marknaden för generiska läkemedel baserade på denna aktiva ingrediens. Härav följer att förekomsten av ett sådant patent därför inte utgör hinder för att en tillverkare av generiska läkemedel, som är fast besluten om och har den kapacitet som krävs för att inträda på marknaden och som, genom sina åtgärder, visat sig vara beredd på att angripa giltigheten av detta patent och riskera att, vid marknadsinträdet, stämmas för patentintrång av innehavaren av detta patent, kvalificeras som potentiell konkurrent.

När det gäller Krkas fasta beslut att fortsätta sina ansträngningar för att saluföra sitt perindopril trots de juridiska motgångar som Krka drabbades av år 2006 i patenttvister mot Servier, påpekar domstolen att det framgår av den bevisning som kommissionen hänvisade till i det omtvistade beslutet att Krka inte hade upphört med sina ansträngningar för att träda in på Serviers huvudmarknader.

Den omständigheten att Krka förhandlar med Servier i syfte att ingå patentuppgörelse- och licensavtalen med Krka räcker inte heller för att visa att Krka inte längre var fast beslutet att konkurrera med Servier.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att Krka var en potentiell konkurrent till Servier vid tidpunkten för ingåendet av patentuppgörelse- och licensavtalen med Krka.

Domstolen prövar därefter huruvida kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den fann att Krkas patentuppgörelse- och licensavtal hade till syfte att dela upp marknaderna för perindopril.

Kommissionen har i detta avseende understrukit att den omständigheten att patentuppgörelseavtal, liksom licensavtal som är knutna till sådana avtal, kan ingås i ett syfte som kan vara legitimt inte kan medföra att de undgår tillämpningen av artikel 101 FEUF om det visar sig att nämnda avtal syftar till att begränsa konkurrensen. I förevarande fall framgår det dessutom klart av ordalydelsen i patentuppgörelse- och licensavtalen och omständigheterna kring deras ingående att de är ekonomiskt sammanbundna och inte kan prövas separat.

Den kombinerade effekten av Krkas licensavtal, genom vilket Servier avstod från att motsätta sig att Krka saluförde en generisk version av perindopril på Krkas viktigaste marknader, och patentuppgörelseavtalet, i vilket det föreskrivs en skyldighet för Krka att inte göra intrång på Serviers huvudmarknader, motsvarar, ur ekonomisk synvinkel, en proportionell ersättning som gör det möjligt för Servier och Krka att behålla en mer fördelaktig ställning på sina respektive huvudsakliga marknader. En sådan samling avtal innebär i princip en uppdelning av dessa marknader och följaktligen en konkurrensbegränsning genom syfte, vilken inte kan relativiseras eller anses kompenseras genom eventuella positiva eller konkurrensfrämjande effekter på en viss marknad.

Mot bakgrund av dessa omständigheter finner domstolen att den bevisning som lagts fram i det omtvistade beslutet visar att det föreligger en praxis som syftar till att, för Servier och Krka, dela upp marknaden för perindopril mellan sig genom patentuppgörelse- och licensavtalen och är tillräcklig för att motivera kvalificeringen av detta förfarande som en konkurrensbegränsning genom syfte.

Vad å andra sidan gäller kvalificeringen av patentuppgörelseavtalet och avtalet om licensöverlåtelse som en konkurrensbegränsning genom resultat, erinrar domstolen om att det ankom på kommissionen att jämföra den konkurrenssituation som följde av dessa avtal med den konkurrenssituation som följde av ett realistiskt och trovärdigt kontrafaktiskt scenario. Eftersom den aktuella konkurrensbegränsningen i förevarande fall avsåg undanröjandet av den potentiella konkurrenskälla som Krka utövade på Servier, motsvarade bedömningen av det kontrafaktiska scenariot i huvudsak bedömningen av förekomsten av denna potentiella konkurrens.

Mot bakgrund av dessa preciseringar konstaterar domstolen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att Krka utgjorde ett av de mest omedelbara hoten mot Servier, på grund av att företaget hade verkliga och konkreta möjligheter att träda in på marknaderna i Frankrike, Nederländerna och Förenade kungariket. I avsaknad av Krkaavtalen skulle denna möjlighet för Krka att inträda på marknaden, med hjälp av dess perindopril, inte ha undanröjts. Kommissionen fastställde följaktligen att undanröjandet, tack vare genomförandet av nämnda avtal, av denna potentiella konkurrenskälla medförde att konkurrensen i hög grad begränsades. Denna verkan, som varken är hypotetisk eller potentiell, utan verklig, kan motivera den kvalificering som konkurrensbegränsning genom resultat som gjorts i det omtvistade beslutet.

Efter att således ha prövat vissa av de grunder som Servier och Krka åberopat vid tribunalen, konstaterar domstolen att målet emellertid inte är färdigt för avgörande i dess helhet. Domstolen återförvisar därför målet till tribunalen för avgörande av frågan om kvalificeringen av Krkas överlåtelseavtal och licensavtal som konkurrensbegränsning genom syfte, samt, i målet kommissionen/Servier m.fl. (C-176/19 P), de återstående grunderna avseende överträdelsen av artikel 102 FEUF och andrahandsgrunderna för bestridande av bötesbeloppet.

Dom av den 4 oktober 2024, FIFA (C-650/22, [EU:C:2024:824](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Inre marknaden – Konkurrens – Reglemente som har instiftats av ett internationellt idrottsförbund och som genomförs av detta förbund med hjälp av dess medlemmar – Professionell fotboll – Privaträttsliga enheter med reglerings-, kontroll- och sanktionsbefogenheter – Regler om spelares ställning och spelarövergångar – Regler avseende anställningsavtal som ingåtts mellan klubbar och spelare – Spelarens förtida uppsägning av anställningsavtalet – Ersättning som ska betalas av spelaren – Solidariskt och gemensamt ansvar för den nya klubben – Påföljder – Förbud mot att utfärda spelarens internationella transfcertifikat och registrera spelaren medan en tvist om förtida uppsägning av anställningsavtalet pågår – Förbud mot att registrera andra spelare – Artikel 45 FEUF – Hinder för den fria rörligheten för arbetstagare – Motivering – Artikel 101 FEUF – Beslut av företagsammanslutningar som har till syfte att hindra eller begränsa konkurrensen – Arbetsmarknad – Klubbarnas rekrytering av spelare – Marknaden för fotbollstävlingar mellan klubbar – Klubbars och spelares deltagande i idrottstävlingar – Konkurrensbegränsning genom syfte – Undantag”

Med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Cour d’appel de Mons (Appellationsdomstolen i Mons, Belgien) uttalar sig EU-domstolen på nytt om tillämpningen av unionens bestämmelser om ekonomi på regler som har införts av ett internationellt idrottsförbund.²⁵⁶ I förevarande dom preciserar den på vilket sätt de artiklar i EUF-fördraget som föreskriver principen om fri rörlighet för arbetstagare och förbudet mot konkurrensbegränsande samverkan²⁵⁷ ska tillämpas på de regler som antagits av ett internationellt idrottsförbund om spelares ställning och spelarövergångar.

Internationella federationen för fotbollsforbund (Fifa) är en sammanslutning som bildats enligt schweizisk rätt. Fifa har bland annat som syfte att fastställa regler för fotbollsspelet och därmed relaterade frågor på internationell nivå. Fifa består av nationella fotbollsforbund som bland annat är skyldiga att förmå sina egna medlemmar eller anslutna organisationer att iakttä samtliga regler som Fifa föreskriver.

²⁵⁶ Se dom av den 21 december 2023, Royal Antwerp Football Club (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), dom av den 21 december 2023, European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), och dom av den 21 december 2023, International Skating Union/kommissionen (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)).

²⁵⁷ Artikel 45 FEUF respektive artikel 101 FEUF.

I mars 2014 antog Fifa "Regulations on the Status and Transfer of Players" (Fifas reglemente om spelares ställning och spelarövergångar) (nedan kallat RSTP). RSTP föreskriver bland annat att varje ny professionell fotbollsklubb som anställer en spelare efter att ett anställningsavtal sagts upp utan saklig grund är solidariskt och gemensamt ansvarig för betalningen av den ersättning som spelaren kan vara skyldig att betala till sin tidigare klubb, varvid denna ersättning fastställs på grundval av de olika kriterier som räknas upp i detta reglemente.²⁵⁸ I RSTP anges även att den nya klubben presumeras ha uppmuntrat spelaren att säga upp anställningsavtalet med sin tidigare klubb, varvid denna klubb, i vissa fall, riskerar att åläggas en idrottslig påföljd i form av ett förbud mot att registrera nya spelare under en viss period.²⁵⁹ Slutligen föreskrivs i RSTP att det nationella fotbollsförbundet som den tidigare klubben tillhör inte kan utfärda ett internationellt transfcertifikat (ITC) till förmån för spelaren, om det mellan den tidigare klubben och spelaren föreligger en tvist som har sin grund i att anställningsavtalet sagts upp i förtid utan ömsesidig överenskommelse.²⁶⁰

BZ är en tidigare professionell fotbollsspelare som är bosatt i Paris (Frankrike). I augusti 2013 ingick han ett anställningsavtal på fyra år med en rysk professionell fotbollsklubb. Nästföljande år sade klubben upp avtalet av skäl som enligt dess uppfattning var hänförliga till BZ:s felaktiga agerande, och vände sig till Fifas förlikningsnämnd med yrkande om att BZ skulle förpliktas att betala 20 miljoner euro i ersättning, varvid klubben gjorde gällande att det förelåg ett "avtalsbrott utan saklig grund", i den mening som avses i RSTP.

I maj 2015 biföll Fifas förlikningsnämnd delvis klubbens yrkande och förpliktade BZ att till klubben utge 10,5 miljoner euro i ersättning. Förlikningsnämnden förklarade dessutom att RSTP, i den mån det i RSTP föreskrivs att varje ny professionell fotbollsklubb som anställer spelaren är solidariskt och gemensamt ansvarig för betalningen av en sådan ersättning, inte skulle tillämpas på BZ i framtiden. I maj 2016 fastställde skiljedomstolen för idrott detta beslut efter överklagande.

I december 2015 väckte BZ talan vid Tribunal de commerce du Hainaut (division de Charleroi) (Handelsdomstolen i Hainaut, Charleroi-avdelningen, Belgien) och yrkade att Fifa och Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA) skulle förpliktas att till BZ utge skadestånd med 6 miljoner euro för den skada som BZ ansåg sig ha lidit till följd av att den belgiska klubben Sporting du Pays de Charleroi SA inte hade kunnat anställa honom år 2015 på grund av de krav som följer av RSTP. I januari 2017 fann nämnda domstol att talan i princip var välgrundad och förpliktade de båda förbunden att betala ett preliminärt belopp.

Fifa har överklagat denna dom till den hänskjutande domstolen. Denna har vänt sig till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida de aktuella reglerna, med hänsyn till idrottens särskilda karaktär, särskilt vad gäller idrottstävlingarnas korrekta genomförande, ska anses utgöra ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare och för konkurrensen.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar inledningsvis att de regler som är aktuella i det nationella målet har en direkt inverkan på spelarnas arbetsvillkor och således på spelarnas ekonomiska verksamhet. Eftersom lagens sammansättning utgör en av de väsentliga parametrarna för tävlingarna, ska de aktuella reglerna anses ha en direkt inverkan på villkoren för utövandet av den ekonomiska verksamhet som dessa tävlingar ger upphov till och på konkurrensen mellan de klubbar som bedriver denna verksamhet. De aktuella reglerna omfattas således av tillämpningsområdet för artiklarna 45 och

²⁵⁸ Se artikel 17.1 och 17.2 RSTP.

²⁵⁹ Se artikel 17.4 RSTP.

²⁶⁰ Eftersom ett internationellt transfcertifikat är nödvändigt för att spelaren ska kunna registrera sig som spelare för den nya klubben, kan spelaren följaktligen inte delta i fotbollstävlingar för den nya klubben. Se artikel 9.1 RSTP och artikel 8.2.7 i bilaga 3 till detta reglemente.

101 FEUF, vilka domstolen, mot bakgrund av de skillnader i regelsystem som kännetecknar dessa båda bestämmelser, kommer att tolka i tur och ordning.

Vad för det första gäller artikel 45 FEUF slår domstolen fast att det föreligger ett hinder för den fria rörligheten för arbetstagare. Domstolen påpekar i detta avseende att de regler som är i fråga i det nationella målet kan missgynna spelare som önskar utöva sin ekonomiska verksamhet för en ny klubb som är etablerad i en annan medlemsstat än den där de har sin hemvist eller sin nuvarande arbetsplats, genom att ensidigt säga upp anställningsavtalet med den tidigare klubben, av skäl som denna klubb påstår eller riskerar att påstå inte utgör skälig grund för att säga upp avtalet. Förekomsten av dessa regler och deras kombinerade tillämpning får nämligen till följd att klubbar som önskar anställa sådana spelare utsätts för betydande rättsliga risker, oförutsebara och potentiellt mycket höga ekonomiska risker samt stora sportsliga risker, vilka sammantagna klart kan avskräcka dem från att anställa sådana spelare.

Vad gäller frågan huruvida det eventuellt föreligger en rättfärdigandegrund har domstolen preciserat att målet att säkerställa att idrottstävlingar äger rum på ett korrekt sätt utgör ett legitimt mål av allmänintresse som kan eftersträvas av ett idrottsförbund. Detta mål är vidare av särskild betydelse när det gäller fotboll, med hänsyn till den viktiga roll som idrottsliga resultat har vid genomförandet av tävlingar. Domstolen påpekar dessutom att eftersom lagens sammansättning är en av de väsentliga parametrarna för tävlingarna, kan upprätthållandet av en viss stabilitet i klubbarnas spelartrupper, och således en viss kontinuitet i de därtill knutna anställningsavtalen, ses som ett av de möjliga medel som kan användas för att bidra till att uppnå detta mål.

Domstolen anser emellertid, med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, att de olika regler i RSTP som är i fråga i det nationella målet förefaller gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Detta gäller i än högre grad eftersom de i stor utsträckning är avsedda att tillämpas i kombination och, vad avser en del av dessa regler, under en ansevärd tidsperiod, trots att spelarna har en relativt kort karriär. Detta gäller bland annat kriterierna för beräkning av den ersättning som spelaren har att erlagga vid ensidig uppsägning av anställningsavtalet "utan saklig grund". Sådana kriterier för ersättning förefaller nämligen snarare vara avsedda att skydda klubbarnas ekonomiska intressen i det ekonomiska sammanhanget av spelarövergångar än att säkerställa att idrottstävlingar genomförs på korrekt sätt. Så förefaller även vara fallet med den regel enligt vilken en klubb - principiellt och således utan att beakta de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt det faktiska beteendet hos den nya klubb som anställer spelaren - är solidariskt och gemensamt ansvarig för den ersättning som spelaren ska betala till sin tidigare klubb för det fall avtalet ensidigt sagts upp utan saklig grund. Detsamma gäller möjligheten att nästan automatiskt besluta om en idrottslig påföljd mot den nya klubben på grundval av en presumtion om att klubben är ansvarig för avtalsbrottet och det allmänna förbudet mot att utfärda ett ITC så länge det föreligger en tvist som rör detta avtalsbrott, oavsett under vilka omständigheter avtalet har sagts upp.

Domstolen slår följaktligen fast att artikel 45 FEUF utgör hinder för sådana regler som de som är aktuella i det nationella målet, såvida det inte fastställs att dessa regler, såsom de tolkas och tillämpas inom unionens territorium, inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att säkerställa att fotbollstävlingar mellan klubb lag genomförs på ett korrekt sätt, genom att en viss stabilitet upprätthålls i spelartruppen hos professionella fotbollsklubbar.

För det andra erinrar domstolen om att det, för att ett beslut av en företagssammanslutning ska kunna anses omfattas av förbudet i artikel 101.1 FEUF, måste visas antingen att beteendet har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen eller att beteendet har ett sådant resultat. Vad gäller frågan huruvida det föreligger ett konkurrensbegränsande syfte, som enligt domstolen uteslutande kan avse vissa typer av samordning mellan företag som är tillräckligt skadliga för konkurrensen, påpekar domstolen att företagens samordnade beteende exempelvis kan bestå i att begränsa eller kontrollera den grundläggande konkurrensparameter som inom vissa sektorer eller på

vissa marknader kan bestå i möjligheten att rekrytera arbetstagare på hög nivå, såsom redan utbildade spelare inom sektorn professionell fotboll

I förevarande fall framgår det av en jämförelse mellan de aktuella reglerna i RSTP att dessa generellt och drastiskt, i materiellt hänseende, kan begränsa den konkurrens som, i frånvaro av dessa regler, skulle kunna innebära att alla professionella fotbollsklubbar som är etablerade i en medlemsstat ställs mot alla andra professionella fotbollsklubbar som är etablerade i en annan medlemsstat vad gäller rekryteringen av spelare som redan anställda hos en viss klubb. Denna begränsning av den gränsöverskridande konkurrens som äger rum mellan klubbar när de ensidigt rekryterar redan anställda spelare omfattar vidare hela unionen och är av permanent karaktär i det att den omfattar hela löptiden för vart och ett av de anställningsavtal som en spelare kan ingå successivt med en klubb och därefter även vid spelarens förhandlade övergång till en annan klubb.

Eftersom de professionella fotbollstävlingar som äger rum mellan klubbar i unionen grundar sig på att de deltagande lagen ställs mot varandra och stegvis elimineras och följaktligen huvudsakligen grundar sig på idrottsliga meriter, kan det vara berättigat för en sådan sammanslutning som Fifa att försöka säkerställa att klubbarnas spelartrupper har en viss stabilitet, varvid klubbarna tar ut spelare från dessa trupper under en viss säsong eller ett visst år. Fotbollens särdrag och de faktiska villkoren på marknaden, vilken utgörs av anordnandet och marknadsföringen av professionella fotbollstävlingar mellan klubbtag, kan emellertid inte leda till slutsatsen att varje möjlighet för klubbarna att ägna sig åt gränsöverskridande konkurrens genom att ensidigt anställa spelare som redan är anställda hos en klubb som är etablerad i en annan medlemsstat eller spelare som påstås ha sagts upp utan saklig grund måste begränsas på ett allmänt, drastiskt och permanent sätt inom hela unionen, eller till och med undanröjas. Sådana regler kan nämligen, även om de framställs som att de har syftet att förhindra att klubbar som förfogar över större ekonomiska resurser köper ut spelare, likställas med ett allmänt, absolut och permanent förbud mot att ensidigt rekrytera redan anställda spelare. Detta förbud har införts genom beslut av en företagssammanslutning och gäller för samtliga företag som är professionella fotbollsklubbar och samtliga arbetstagare som är professionella fotbollsspelare. De utgör som sådana en tydlig begränsning av den konkurrens som dessa klubbar skulle kunna bedriva utan reglerna.

De regler som är aktuella i det nationella målet är således till sin natur mycket skadliga för konkurrensen mellan professionella fotbollsklubbar. Under dessa omständigheter ska dessa regler anses ha till syfte att begränsa, eller till och med hindra, konkurrensen inom hela unionen. Det är följaktligen inte nödvändigt att undersöka deras verkningar.

Domstolen preciserar slutligen på vilka villkor ett beteende som har ett konkurrensbegränsande syfte kan omfattas av ett undantag enligt artikel 101.3 FEUF och anger att den hänskjutande domstolen, för att avgöra huruvida villkoret att det aktuella beteendet kan anses vara oundgängligt eller nödvändigt är uppfyllt i förevarande fall, ska beakta den omständigheten att de aktuella reglerna i RSTP kännetecknas av en kombination av omständigheter som till ett betydande antal är skönsmässiga eller oproportionerliga. Den hänskjutande domstolen ska även beakta den omständigheten att det i dessa regler föreskrivs en generell, drastisk och permanent begränsning av den gränsöverskridande konkurrens som professionella fotbollsklubbar skulle kunna ägna sig åt genom att ensidigt rekrytera spelare på hög nivå. Var och en av dessa två omständigheter, betraktade var för sig, utesluter nämligen vid första anblicken att dessa regler kan anses oundgängliga eller nödvändiga för att uppnå effektivitetsvinster, om det antas att dessa omständigheter verkligen är för handen.

Domstolen slår följaktligen fast att ovannämnda regler i RSTP enligt artikel 101 FEUF utgör ett beslut av en företagssammanslutning som är förbjudet och som kan omfattas av ett undantag enligt denna bestämmelse endast om det genom övertygande argument och bevisning visas att alla villkor för detta är uppfyllda.

2. Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF)²⁶¹

Dom av den 18 april 2024 (stora avdelningen), Heureka Group (Prisjämförelser online) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 102 FEUF – Effektivitetsprincipen – Skadeståndstalan enligt nationell rätt för överträdelse av konkurrensrättsliga bestämmelser – Direktiv 2014/104/EU – För sent införlivande av direktivet – Tillämpning i tiden – Artikel 10 – Preskriptionsfrist – Regler om tidpunkten då fristen börjar löpa (dies a quo) – Upphörande av överträdelsen – Kännedom om de uppgifter som krävs för att kunna väcka skadeståndstalan – Offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning av en resumé av Europeiska kommissionens beslut i vilket den konstaterar en överträdelse av konkurrensreglerna – Bindande verkan av ett kommissionsbeslut som ännu inte har blivit slutligt – Preskriptionsfristen ska tillfälligt upphöra att löpa eller avbrytas under kommissionens utredning eller fram till det att beslutet blir slutligt”

Domstolen (stora avdelningen), som har att pröva en begäran om förhandsavgörande, uttalar sig om de krav som ska uppfyllas av de nationella preskriptionsregler som är tillämpliga på en skadeståndstalan som väcks vid nationella domstolar för överträdelse av unionens konkurrensrätt. Dessa preciseringar har gjorts i samband med en skadeståndstalan som ett tjeckiskt företag har väckt mot Google LLC på grund av det missbruk av dominerande ställning som Google LLC och dess moderbolag Alphabet Inc. påstås ha gjort sig skyldiga till i Tjeckien.

I beslut av den 27 juni 2017²⁶² konstaterade Europeiska kommissionen att Google sedan februari 2013 hade åsidosatt artikel 102 FEUF genom att missbruka sin dominerande ställning på tretton nationella marknader för allmänna söktjänster, däribland Tjeckien, genom att minska trafiken från sina sidor med allmänna sökresultat till konkurrerande produktjämförelsetjänster och genom att öka trafiken därifrån till sin egen produktjämförelsetjänst. En sammanfattning av detta beslut offentliggjordes den 12 januari 2018 i *Europeiska unionens officiella tidning*.²⁶³

Google och Alphabet väckte talan mot nämnda beslut vid tribunalen, vilken i allt väsentligt ogillade denna talan.²⁶⁴ Eftersom överklagandet av tribunalens dom fortfarande var anhängigt vid domstolen när begäran om förhandsavgörande inkom, var kommissionens beslut emellertid ännu inte slutligt.²⁶⁵

I juni 2020 väckte Heureka Group a.s. (nedan kallat Heureka), ett tjeckiskt bolag som är verksamt på marknaden för tjänster i fråga om prisjämförelser, talan vid Městský soud v Praze (Stadsdomstolen i Prag, Tjeckien). I sin talan yrkade detta att Google skulle förpliktas att ersätta den skada som uppkommit till följd av den överträdelse av artikel 102 FEUF som konstaterats i kommissionens beslut och som pågått i Tjeckien mellan februari 2013 och den 27 juni 2017. Heureka har anfört att Googles konkurrensbegränsande beteende har medfört en minskning av sökningar på dess portal Heureka.cz.

Till sitt försvar åberopade Google att Heurekas rätt till ersättning åtminstone delvis var preskriberad.

²⁶¹ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 27 juni 2024, *kommissionen/Servier m.fl.* (C-176/19, [EU:C:2024:549](#)), och dom av den 27 juni 2024, *kommissionen/KRKA* (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#)), som anges i rubrik XIII.1 ”Karteller”.

²⁶² Kommissionens beslut C(2017) 4444 final av den 27 juni 2017 om ett förfarande för tillämpning av artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet (ärende AT.39740 – Sökmotorn Google (Shopping)).

²⁶³ EUT C 9, 2018, s. 11.

²⁶⁴ Dom av den 10 november 2021, Google och Alphabet/kommissionen (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)).

²⁶⁵ Domstolen ogillade därefter överklagandet genom dom av den 10 september 2024, *Google och Alphabet mot kommissionen (Google Shopping)* (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#)), vilket innebär att kommissionens beslut nu är slutligt.

Stadsdomstolen i Prag har i detta avseende preciserat att det i de nationella bestämmelser som är tillämpliga på Heurekas talan föreskrivs en preskriptionstid på tre år som, oberoende och särskilt för varje delskada som uppkommit till följd av en överträdelse av konkurrensrätten, börjar löpa från och med den tidpunkt då den skadelidande får kännedom om att han eller hon har lidit en sådan delskada, och om identiteten hos den person som är skyldig att ersätta skadan. För att denna frist ska börja löpa krävs det däremot inte att den skadelidande har kännedom om att det aktuella beteendet utgör en överträdelse av konkurrensrätten eller att överträdelsen har upphört. De tillämpliga nationella reglerna kräver inte heller att preskriptionsfristen vad gäller detta beteende tillfälligt ska upphöra att löpa eller avbrytas under kommissionens utredning. Denna frist kan inte heller tillfälligt upphöra att löpa, i vart fall inte fram till ett år efter den dag då kommissionens beslut om fastställelse av överträdelsen blir slutligt.

Enligt Stadsdomstolen i Prag innebär detta i förevarande fall att varje allmän sökning på Googles hemsida som ledde till en positionering och en visning av resultat som var förmånligare för Googles prisjämförelsetjänst, innebar att en ny självständig preskriptionsfrist började löpa.

Med hänsyn till att direktiv 2014/104²⁶⁶ införlivades för sent i den tjeckiska rättsordningen menar Stadsdomstolen i Prag att den överträdelse som Google anklagas för upphörde efter det att fristen för att införliva direktivet hade löpt ut, det vill säga den 27 december 2016, men uppenbarligen innan införlivandelagstiftningen trädde i kraft den 1 september 2017.

Mot bakgrund av det ovan anförda har Stadsdomstolen i Prag hänskjutit flera tolkningsfrågor till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida artikel 10 i direktiv 2014/104 och/eller artikel 102 FEUF samt effektivitetsprincipen utgör hinder för en sådan nationell preskriptionslagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet för att väcka en skadeståndstalan för fortlöpande överträdelser av unionens konkurrensregler.

Domstolens bedömning

För att besvara tolkningsfrågorna prövar domstolen först tillämpligheten i tiden av artikel 10 i direktiv 2014/104, som fastställer den minimala preskriptionsfristen för att väcka skadeståndstalan för överträdelser av konkurrensrätten och den tidpunkt då fristen tidigast kan börja löpa samt under vilka omständigheter preskriptionsfristen tillfälligt ska upphöra att löpa eller avbrytas.

Domstolen erinrar i detta avseende om att artikel 10 i direktiv 2014/104 är en materiell bestämmelse, vilket innebär att medlemsstaterna, i enlighet med artikel 22.1 i direktivet, ska se till att de bestämmelser som antas för att införliva denna artikel inte tillämpas retroaktivt. Från och med utgången av fristen för införlivande av detta direktiv, det vill säga den 27 december 2016, ska den nationella rätten emellertid tolkas konformt med samtliga bestämmelser i direktivet.

För att i detta sammanhang avgöra huruvida artikel 10 i direktiv 2014/104 var tillämplig i tiden, har domstolen prövat huruvida den rättsliga situation som är aktuell i det nationella målet hade avslutats före den 27 december 2016 eller om den fortsatte att ha rättsverkningar därefter.

Det ska därför undersökas huruvida den nationella preskriptionstid som är tillämplig på den i det nationella målet aktuella situationen hade löpt ut den 27 december 2016. I detta sammanhang ska hänsyn emellertid tas till att de tillämpliga nationella preskriptionsreglerna, även före utgången av fristen för införlivande av direktiv 2014/104, måste iaktta principerna om likvärdighet och effektivitet och inte undergräva den praktiska effekten av artikel 102 FEUF.

²⁶⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/104/EU av den 26 november 2014 om vissa regler som styr skadeståndstalan enligt nationell rätt för överträdelser av medlemsstaternas och Europeiska unionens konkurrensrättsliga bestämmelser (EUT L 349, 2014, s. 1).

Den fulla effekten av artikel 102 FEUF och i synnerhet den ändamålsenliga effekten av det däri stipulerade förbudet, kräver att de nationella preskriptionsfrister som är tillämpliga på en skadeståndstalan för överträdelse av denna artikel inte börjar löpa förrän den skadelidande har fått kännedom om, eller rimligtvis kan förväntas ha fått kännedom om de uppgifter som är nödvändiga för att väcka sin skadeståndstalan.

När det gäller det första villkoret, avseende när överträdelsen har upphört, anser domstolen att kravet, att preskriptionsfristen inte kan börja löpa innan den berörda överträdelsen har upphört, är nödvändigt för att den skadelidande faktiskt ska kunna utöva sin rätt att begära full ersättning enligt artikel 102 FEUF, med hänsyn till att tvister avseende överträdelse av konkurrensrätten kännetecknas av en informationsasymmetri till nackdel för den skadelidande och att det ofta är särskilt svårt för den skadelidande att styrka förekomsten och omfattningen av en sådan överträdelse samt den skada som följer därav innan överträdelsen har upphört. Eftersom det i allmänhet är svårt för den skadelidande att visa att denna artikel har åsidosatts om kommissionen eller en nationell myndighet inte har fattat något beslut, skulle preskriptionsregler som kunde leda till att preskriptionsfristen löper ut långt innan kommissionen antar ett sådant beslut följaktligen kunna medföra att det blir orimligt svårt för denne att utöva rätten att begära full ersättning.

Vad beträffar det andra villkoret, avseende kännedom om uppgifter som är nödvändiga för att väcka skadeståndstalan för överträdelse av konkurrensreglerna, påpekar domstolen att dessa uppgifter omfattar förekomsten av en överträdelse av konkurrensrätten, förekomsten av en skada, orsakssambandet mellan skadan och överträdelsen samt överträdarens identitet.

Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att i förevarande fall fastställa vid vilken tidpunkt Heureka fick kännedom om dessa uppgifter, anser domstolen emellertid att det är lämpligt att påpeka att denna tidpunkt för kännedom i princip sammanfaller med dagen för offentliggörandet, i *Europeiska unionens officiella tidning*, av sammanfattningen av kommissionens beslut om fastställande av en överträdelse.

Domstolen preciserar dessutom att artikel 102 FEUF och effektivitetsprincipen kräver att preskriptionstiden tillfälligt ska upphöra att löpa eller avbrytas under kommissionens utredning. Enligt denna artikel och denna princip är det däremot inte ett krav på att preskriptionsfristen fortsätter att tillfälligt ha upphört att löpa fram till den tidpunkt då kommissionens beslut har blivit slutligt. En skadelidande kan nämligen, till stöd för sin skadeståndstalan, stödja sig på konstateranden i ett kommissionsbeslut som inte har blivit slutligt, eftersom detta beslut har bindande verkan så länge det inte har ogiltigförklarats.

Mot bakgrund av det ovanstående konstaterar domstolen att nationella preskriptionsregler, så som de som är aktuella i det nationella målet, enligt vilka preskriptionsfristen på tre år börjar löpa oberoende och särskilt för varje delskada som uppkommit till följd av en överträdelse av artikel 102 FEUF, från och med den tidpunkt då den skadelidande fick kännedom om eller rimligen kan anses ha fått kännedom om att han eller hon har lidit en delskada, och om identiteten hos den person som är skyldig att ersätta skadan, utan att det är nödvändigt att den skadelidande har fått kännedom om att det aktuella beteendet utgör en överträdelse av konkurrensreglerna, och enligt vilken denna frist inte kan tillfälligt upphöra att löpa eller avbrytas under kommissionens utredning av en sådan överträdelse, inte är förenliga med vare sig artikel 102 FEUF eller effektivitetsprincipen i den del de i praktiken gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten att begära ersättning för den skada som lidits på grund av denna överträdelse.

Det är följaktligen genom att bortse från de delar av dessa preskriptionsregler som är oförenliga med artikel 102 FEUF och som är oförenliga med effektivitetsprincipen som det ska undersökas huruvida den preskriptionsfrist som fastställts i nationell rätt, och som var tillämplig i det nationella målet fram till den 27 december 2016, hade löpt ut vid utgången av fristen för införlivande av direktiv 2014/104, närmare bestämt detta datum.

Härvidlag framgår det av kommissionens beslut, i vilket det konstaterades att Google missbrukat sin dominerande ställning, att denna överträdelse ännu inte hade upphört när beslutet antogs, det vill säga den 27 juni 2017. Härav följer att vid utgången av fristen för införlivande av direktiv 2014/104 hade preskriptionsfristen inte bara ännu inte löpt ut utan den hade inte ens börjat löpa.

Eftersom situationen i det nationella målet inte hade avslutats före utgången av fristen för införlivande av direktiv 2014/104, är artikel 10 i det direktivet tillämplig i tiden (*ratione temporis*). Domstolen konstaterar att det dessutom framgår av den klara ordalydelsen i nämnda artikel 10.2 och 10.4 att sådana regler även är oförenliga med denna bestämmelse. Domstolen konstaterar, bland annat, att nämnda artikel 10.4 numera kräver att det tillfälliga avbrottet av preskriptionsfristen till följd av en konkurrensmyndighets åtgärd i syfte att undersöka eller ingripa mot den överträdelse av konkurrensrätten som skadeståndstalan avser, ska upphöra tidigast ett år efter det att beslutet om fastställande av denna överträdelse har blivit slutligt eller förfarandet har avslutats på annat sätt. Denna bestämmelse går därmed således längre än de krav som följer av artikel 102 FEUF och av effektivitetsprincipen.

Domstolen erinrar slutligen om att den nationella domstol vid vilken en tvist mellan enskilda har anhängiggjorts, även om ett direktiv som inte har införlivats inte kan åberopas direkt inom ramen för ett sådant mål, är skyldig att från och med den tidpunkt då direktivs införlivandefrist har löpt ut tolka den nationella rätten konformt med direktivet, dock utan att tolka den nationella rätten *contra legem*.

Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), Google och Alphabet/kommissionen (Google Shopping) (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#))

”Överklagande – Konkurrens – Missbruk av dominerande ställning – Marknaderna för allmänna sökningar och specialiserade produktsökningar på internet – Beslut i vilket en överträdelse av artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet konstateras – Missbruk genom hävstångseffekt – Pris- och prestationskonkurrens eller konkurrensbegränsande förfaranden – Det dominerande företaget gynnar visning av resultat från den egna specialiserade söktjänsten – Potentiella konkurrensbegränsande effekter – Orsakssamband mellan missbruk och verkan – Bevisbörda – Kontrafaktiskt scenario – Utestängningskapacitet – Tillämpning av kriteriet lika effektiv konkurrent”

Domstolen (stora avdelningen) ogillar Google LLC:s och dess moderbolag Alphabet Inc:s överklagande av tribunalens dom i vilken tribunalen fastställde de böter som Europeiska kommissionen ålagt bolagen för missbruk av dominerande ställning på flera nationella marknader för sökning på internet. Domstolen preciserar i denna dom sin praxis avseende missbruk av dominerande ställning genom vägran att ge tillgång till en väsentlig facilitet samt om de kriterier som gör det möjligt att bedöma huruvida ett dominerande företags beteende avviker från pris- och prestationskonkurrens.

I beslut av den 27 juni 2017²⁶⁷ fann kommissionen att Google hade missbrukat sin dominerande ställning på 13 nationella marknader för allmän sökning på internet inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Det agerande som ansågs utgöra missbruk var väsentligen att Google på sina sidor med allmänna resultat visade Googles produktjämförelsetjänst på ett framträdande och attraktivt sätt i särskilda för ändamålet avsedda ”boxar”, utan att nämnda tjänst blev föremål för Googles justeringsalgoritmer, medan konkurrerande produktjämförelsetjänster på dessa sidor samtidigt kunde visas endast i form av resultat av allmänna sökningar och aldrig i ett innehållsrikare format, varvid de även kunde nedprioriteras i rangordningen av generiska resultat genom tillämpningen av dessa justeringsalgoritmer. På så sätt hade Google i huvudsak minskat trafiken från sina allmänna

²⁶⁷ Kommissionens beslut C(2017) 4444 final av den 27 juni 2017 om ett förfarande för tillämpning av artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet (ärendet AT.39740 – Sökmotorn Google (Shopping)) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

resultatsidor till jämförelser av konkurrerande produkter samtidigt som den ökade denna trafik till sin egen produktjämförelsetjänst.

Enligt kommissionen hade dessa förfaranden konkurrensbegränsade effekter såväl på de nationella marknaderna för specialiserade söktjänster som på de nationella marknaderna för allmänna söktjänster.

Kommissionen fann därför att Google, i de 13 länder som undersökts, överträtt förbudet mot missbruk mot dominerande ställning enligt artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet och ålade företaget böter på 2 424 495 000 euro, varav 523 518 000 euro solidariskt med Alphabet.

I den överklagade domen ogillade tribunalen i huvudsak Googles och Alphabets talan och godkände kommissionens bedömning vad gäller marknaden för specialiserade sökningar avseende produktjämförelser.²⁶⁸ Tribunalen fastställde med stöd av sin obegränsade behörighet, i sin helhet, de böter som kommissionen hade ålagt Google och Alphabet.

Google och Alphabet överklagade tribunalens dom till domstolen och yrkade i första hand att domen skulle upphävas och att kommissionens beslut skulle ogiltigförklaras.

Domstolens bedömning

Till stöd för sitt överklagande gjorde klagandena bland annat gällande att tribunalen, genom att inte tillämpa de villkor som domstolen uppställde i domen i målet Bronner²⁶⁹ avseende missbruk av dominerande ställning i form av en vägran att ge tillgång till en väsentlig facilitet, tillämpade ett felaktigt rättsligt kriterium för att bedöma huruvida Google hade missbrukat sin dominerande ställning.

På denna punkt erinrar domstolen om att artikel 102 FEUF förbjuder sådana beteenden av företag i dominerande ställning som begränsar pris- och prestationskonkurrens och som således direkt kan skada enskilda företag och konsumenter, eller som hindrar eller snedvrider konkurrensen och således kan orsaka dem indirekt skada. Dessa beteenden omfattar sådana som, på annat sätt än genom pris- och prestationskonkurrens, hindrar att konkurrensen upprätthålls eller utvecklas på en marknad där konkurrensen redan är försvagad, just på grund av att ett eller flera företag har en dominerande ställning.

I detta sammanhang slog domstolen i domen i målet Bronner fast att en vägran att ge tillträde till en infrastruktur som ett dominerande företag har utvecklat och innehar för sin egen verksamhet kan utgöra missbruk av dominerande ställning inte bara under förutsättning att denna vägran är ägnad att undanröja all konkurrens från det konkurrerande företag som begär tillträde och vägran inte kan motiveras objektivt, utan även att infrastrukturen är oundgänglig för att det konkurrerande företaget ska kunna bedriva sin verksamhet, i den meningen att det inte finns något faktiskt eller potentiellt alternativ till denna infrastruktur. Domstolen framhåller i detta avseende att uppställandet av dessa villkor motiverades av de särskilda omständigheterna i domen i målet Bronner, vilka bestod i att ett dominerande företag vägrade att ge en konkurrent tillgång till en infrastruktur som det hade utvecklat för sin egen verksamhet, men att det däremot inte förekommit något annat beteende. Konstaterandet att ett dominerande företag har missbrukat sin ställning på grund av en vägran att ingå avtal med en konkurrent leder nämligen till att detta företag tvingas att ingå avtal med konkurrenten. En sådan skyldighet inverkar dock på ett särskilt ingripande sätt på det dominerande företagens avtalsfrihet och rätt till egendom, eftersom ett företag, även om det är dominerande, i

²⁶⁸ Dom av den 10 november 2021, Google och Alphabet/kommissionen (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#), (nedan kallad den överklagade domen).

²⁶⁹ Dom av den 26 november 1998, Bronner (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

princip har rätt att vägra att ingå avtal och att utnyttja den infrastruktur som det har utvecklat för sina egna behov.

Däremot skiljer sig förevarande mål från målet Bronner eftersom Google av egen vilja ger sina konkurrenter tillgång till sin infrastruktur, det vill säga Googles tjänst avseende allmän sökning och dess sidor med allmänna resultat. Av detta följer att konstaterandet att Google gjort sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning på grund av oskäligen villkor för tillträde till denna infrastruktur inte kan ge upphov till åtgärder som utgör ett lika stort ingrepp i Googles avtalsfrihet och dess rätt till egendom som i målet Bronner.

Mot bakgrund av denna precisering framhåller domstolen att när ett dominerande företag däremot ger tillgång till sin infrastruktur men uppställer oskäligen villkor för en sådan tillgång, är de villkor som domstolen uppställde i domen i målet Bronner inte tillämpliga.

Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den fann att kommissionen inte hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den underlät att pröva huruvida de ågeranden som lades Google till last uppfyllde de villkor som uppställdes i domen i målet Bronner i samband med prövningen mot bakgrund av artikel 102 FEUF.

Domstolen underkänner vidare grunden avseende felaktig rättstillämpning bestående i att tribunalen fastställde det omtvistade beslutet, trots att det inte hade konstaterats något ågerande som avvek från pris- och prestationskonkurrens.

Klagandena gjorde bland annat gällande att tribunalen hade bekräftat att tre specifika omständigheter som kommissionen hade åberopat i det omtvistade beslutet var relevanta för bedömningen av huruvida Google ågnade sig åt pris- och prestationskonkurrens. Det rörde sig för det första om stora mängder trafik som Googles sökmotor för allmän sökning genererade för produktjämförelsetjänster, för det andra, beteendet hos de användare som gjorde sökningar på internet, och för det tredje, den omständigheten att den trafik som avletts från Googles sidor med allmänna resultat utgjorde en stor andel av trafiken till konkurrerande produktjämförelsetjänster och i praktiken inte kunde ersättas av andra källor.

Domstolen underkänner inledningsvis invändningen om rättegångshinder varigenom det hävdades att detta argument åberopades för första gången i samband med överklagandet och påpekade att det utgör en utvidgning av en grund som åberopats av klagandena i första instans och att detta argument dessutom har sitt ursprung i den överklagade domen.

I sak erinrar domstolen om att artikel 102 FEUF inte förbjuder en dominerande ställning som sådan, utan endast missbruk av denna ställning. Denna bestämmelse syftar nämligen inte till att förhindra vare sig att en dominerande ställning skapas eller att mindre effektiva företag får stanna kvar på marknaden. Tvärtom kan pris- och prestationskonkurrens per definition leda till att mindre effektiva företag försvinner eller förlorar i betydelse.

För att det ska kunna konstateras att det föreligger "missbruk av en dominerande ställning" i den mening som avses i artikel 102 FEUF, är det som huvudregel nödvändigt att visa att beteendet, genom att det aktuella företaget använder andra metoder än dem som räknas till pris- och prestationskonkurrens, har den faktiska eller potentiella effekten att begränsa konkurrensen, varvid dessa marknader kan vara såväl den marknad där den dominerande ställningen utövas som anknutna eller närliggande marknader

Detta kan innebära att olika analysramar används beroende på det enskilda fallet. Undersökningen ska emellertid i samtliga fall göras genom en bedömning av samtliga relevanta faktiska omständigheter, oavsett om de avser själva beteendet, den eller de relevanta marknaderna eller hur konkurrensen fungerar på denna eller på dessa marknader. I den meningen kan "missbruk av en dominerande ställning" följa inte bara av ett beteende som kan ha en utestängningseffekt, utan även

av ett beteende som har den faktiska eller potentiella verkan, eller som till och med har till syfte, att hindra potentiella konkurrenters marknadsinträde genom att det skapas hinder för detsamma eller genom att det vidtas andra inläsningsåtgärder eller används andra metoder än dem som kan räknas till pris- och prestationskonkurrens.

Av detta följer att de relevanta faktiska omständigheterna inte endast omfattar de omständigheter som rör beteendet i sig, utan även de som avser den eller de relevanta marknaderna eller hur konkurrensen fungerar på denna eller på dessa marknader. Omständigheter avseende det sammanhang i vilket det dominerande företags beteende har genomförts, såsom den berörda sektorns särdrag, ska således anses vara relevanta för att konstatera missbruk av en dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF.

Mot bakgrund av dessa preciseringar finner domstolen att de tre specifika omständigheter som åberopades i det omtvistade beslutet utgjorde uppgifter om det sammanhang där Googles sökmotor för allmänna sökningar och tjänsterna avseende produktjämförelser fungerade och inom ramen för vilket det aktuella ågerandet genomfördes. I och med att dessa omständigheter gjorde det möjligt att sätta Googles ågeranden i ett sammanhang som avsåg de båda berörda marknaderna och hur konkurrensen fungerade på dessa marknader, var dessa omständigheter relevanta för att klargöra huruvida nämnda ågeranden var förenliga med pris- och prestationskonkurrens.

På samma sätt underkänner domstolen klagandenas argument att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den slog fast att Google hade diskriminerat de konkurrerande produktjämförelsetjänsterna på sina sidor för allmän sökning i förhållande till sin egen produktjämförelsetjänst, utan att ha fastställt någon godtycklig särbehandling.

Domstolen preciserar att ett dominerande företag som behandlar sina egna varor eller tjänster förmånligare än konkurrenternas varor eller tjänster, oaktat omständigheterna i det enskilda fallet, generellt inte anses agera på ett sätt som avviker från pris- och prestationskonkurrens. I det aktuella fallet slog tribunalen emellertid fast att Googles beteende var diskriminerande och inte omfattades av pris- och prestationskonkurrens, mot bakgrund av särdragen på marknaden i föregående led och de ovannämnda specifika omständigheterna.

Domstolen noterar vidare att tribunalen varken kastade om bevisbördan eller uteslöt att en kontrafaktisk analys var ändamålsenlig genom att konstatera dels att kommissionen inte var skyldig att göra en sådan analys vid bedömningen av orsakssambandet mellan de påtalade ågerandena och deras faktiska eller potentiella effekter, dels att Google kunde lägga fram en kontrafaktisk analys för att ifrågasätta kommissionens slutsatser på denna punkt. Tribunalen konstaterade därigenom endast med rätta att det är tillåtet för kommissionen att stödja sig på en rad bevis, utan att systematiskt behöva använda sig av ett enda verktyg, för att bevisa ett orsakssamband mellan de undersökta förfarandena och deras konkurrensbegränsande effekter på marknaden.

Slutligen finner domstolen att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen vid bedömningen av de konkurrensbegränsande effekterna av de ågeranden som lades Google till last inte var tvungen att pröva huruvida dessa ågeranden kunde utestänga konkurrenter som var lika effektiva som Google.

Även om syftet med artikel 102 FEUF inte är att säkerställa att konkurrenter som är mindre effektiva än det företag som har en dominerande ställning ska kunna stanna på marknaden, följer det emellertid inte härav att det måste visas att det påtalade ågerandet kan utestänga en lika effektiv konkurrent för att det ska kunna slås fast att det föreligger en överträdelse enligt denna artikel.

I det aktuella fallet angav tribunalen emellertid - utan att detta konstaterande påverkades av vad klagandena anfört - att det inte hade varit möjligt för kommissionen att erhålla objektiva och tillförlitliga resultat om Googles konkurrenters effektivitet med hänsyn till de specifika villkoren på den relevanta marknaden. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den slog fast dels att

det inte är obligatoriskt att göra en bedömning enligt kriteriet lika effektiv konkurrent i förfaranden enligt artikel 102 FEUF, dels att en sådan bedömning inte skulle ha varit relevant under de omständigheter som förelåg i det aktuella fallet.

Eftersom överklagandet inte kan bifallas på någon av de åberopade grunderna, finner domstolen att överklagandet ska ogillas i sin helhet.

3. Företagskoncentrationer

Dom av den 3 september 2024 (stora avdelningen), Illumina och Grail/kommissionen (C-611/22 P och C-625/22 P, [EU:C:2024:677](#))

”Överklagande – Konkurrens – Koncentrationer – Läkemedelsmarknaden – System för genetisk sekvensering – Illumina Inc.:s förvärv av ensam kontroll över Grail LLC – Förordning (EG) nr 139/2004 – Artikel 22 – Begäran om hänskjutande från en nationell konkurrensmyndighet som enligt nationell lagstiftning saknar behörighet att undersöka den aktuella koncentrationen – Europeiska kommissionens beslut att undersöka denna koncentration – Kommissionens beslut att bifalla andra nationella konkurrensmyndigheters begäran om att få ansluta sig till begäran om hänskjutande – Kommissionens behörighet – Rättssäkerhet”

Domstolen, som dömer i stora avdelningen, upphäver tribunalens dom Illumina/kommissionen²⁷⁰. Domstolen förtydligar därvidlag omfattningen av Europeiska kommissionens befogenhet att kontrollera planerade koncentrationer enligt koncentrationsförordningen²⁷¹. Domstolen påpekar således att kommissionen inte har rätt att med stöd av artikel 22 i denna förordning uppmuntra eller godkänna att nationella konkurrensmyndigheter till kommissionen hänskjuter planerade koncentrationer som saknar europeisk dimension när de nationella konkurrensmyndigheterna inte är behöriga att pröva de planerade koncentrationerna enligt sin egen nationella lagstiftning, särskilt när den planerade koncentrationen inte når upp till de tröskelvärden för behörighet som föreskrivs i denna lagstiftning.

Den 20 september 2020 ingick det amerikanska företaget Illumina, Inc., som erbjuder lösningar i fråga om genetisk och genomisk analys genom sekvensering och mikrochips, ett avtal och en fusionsplan som syftar till att förvärva ensam kontroll över bolaget Grail LLC, som också är etablerat i Förenta staterna. Ett pressmeddelande om koncentrationen offentliggjordes av Illumina och Grail den 21 september 2020.

Då omsättningarna inte översteg de relevanta tröskelvärdena, hade den offentliggjorda koncentrationen ingen europeisk dimension, i den mening som avses i artikel 1 i koncentrationsförordningen, och anmäldes således inte till kommissionen. Koncentrationen anmäldes inte heller i unionens medlemsstater eller i stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat EES-avtalet), eftersom den inte omfattades av tillämpningsområdet för deras nationella lagstiftningar om koncentrationskontroll.

Kommissionen mottog den 7 december 2020 ett klagomål beträffande den koncentrationen mellan Illumina och Grail. Kommissionen kom därvid till den preliminära slutsatsen att denna koncentration föreföll uppfylla de nödvändiga villkoren för att kunna hänskjutas av en nationell

²⁷⁰ Dom av den 13 juli 2022, Illumina/kommissionen (T-227/21, [EU:T:2022:447](#)).

²⁷¹ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 2004, s. 1) (nedan kallad koncentrationsförordningen).

konkurrensmyndighet enligt artikel 22 i koncentrationsförordningen. Kommissionen skickade därför, med tillämpning av artikel 22.5 i förordningen, en skrivelse till medlemsstaterna och övriga parter till EES-avtalet i syfte att dels underrätta dem, dels uppmana dem att till kommissionen framställa en begäran om hänskjutande enligt artikel 22.1 i koncentrationsförordningen.

Enligt denna bestämmelse "[får] [e]n eller flera medlemsstater begära att kommissionen undersöker en koncentration som inte har en [europeisk] dimension i den mening som avses i artikel 1, men som påverkar handeln mellan medlemsstater och hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den medlemsstats eller de medlemsstaters territorium som framställer begäran".

Den 9 mars 2021 framställde den franska konkurrensmyndigheten en sådan begäran om hänskjutande enligt denna bestämmelse till kommissionen, till vilken den isländska, den norska, den belgiska, den nederländska och den grekiska konkurrensmyndigheten, var och en i den mån koncentrationen berörde dem, därefter ansökte om att få ansluta sig.

Efter att ha informerat Illumina och Grail om den franska nationella konkurrensmyndighetens begäran om hänskjutande (nedan kallad underrättelsen), biföll kommissionen såväl denna begäran som respektive begäran om anslutning (nedan kallade de omtvistade besluten).

Illumina väckte, med stöd av Grail, talan om ogiltigförklaring av dessa beslut samt av underrättelsen, vilken ogillades av tribunalen genom dom av den 13 juli 2022.²⁷²

Såväl Illumina som Grail har inkommit med överklagande till domstolen. Domstolen upphäver tribunalens dom och avgör själv slutligt målet genom att ogiltigförklara de omtvistade besluten.

Domstolens bedömning

I den överklagande domen slog tribunalen i huvudsak fast att det framgick av en bokstavstolkning, en historisk tolkning, en kontextuell tolkning och en teleologisk tolkning av artikel 22.1 första stycket i koncentrationsförordningen att kommissionen, såsom den funnit i de omtvistade besluten, kunde godta ett hänskjutande av en koncentration med stöd av nämnda artikel 22 i en situation där den medlemsstat som begär hänskjutandet enligt sin nationella lagstiftning om kontroll av koncentrationer inte är behörig att pröva koncentrationen. Detta är typiskt sett fallet när den planerade koncentrationen inte når upp till de tröskelvärden som fastställs i den nationella lagstiftningen för att den nationella myndigheten ska kunna kontrollera koncentrationen.

Eftersom Illumina och Grail ifrågasatte denna bedömning, prövade domstolen huruvida tribunalen hade gjort en korrekt tolkning.

Förhållandet mellan de olika tolkningsmetoder som tribunalen tillämpade

Vid tolkningen av artikel 22.1 första stycket i koncentrationsförordningen utgick tribunalen från att en bokstavstolkning av denna bestämmelse, utan att möjliggöra en slutgiltig slutsats, visar att en medlemsstat har rätt att hänskjuta en koncentration som uppfyller de kumulativa villkor som anges i bestämmelsen till kommissionen. Detta gäller oberoende av huruvida det finns nationella bestämmelser på området koncentrationskontroll och vilken räckvidd dessa i så fall har. Tribunalen gjorde därefter en historisk, kontextuell och teleologisk tolkning av nämnda bestämmelse.

På denna punkt konstaterar domstolen att tribunalens tillvägagångssätt, som består i att kombinera olika tolkningsmetoder, inte är felaktigt.

Det följer nämligen av fast rättspraxis att en tolkning av en unionsbestämmelse inte får leda till att bestämmelsens klara och precisa lydelse förlorar all ändamålsenlig verkan. Unionsdomstolen har

²⁷² Se fotnot 270.

emellertid därigenom inte fråntagits möjligheten att i vissa situationer använda sig av de tolkningsmetoder som den anser lämpliga för att klargöra den exakta räckvidden av en unionsbestämmelse som framstår som klar.

Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande mål, där det framgår att tribunalen fick kännedom om ett stort antal omständigheter för att klargöra räckvidden av den påstått tydliga ordalydelsen i artikel 22.1 första stycket i koncentrationsförordningen, gjorde tribunalen en riktig bedömning när den slog fast att den inte kunde hålla sig till en isolerad tolkning av bestämmelsens ordalydelse, som är såväl kortfattad som allmänt hållen, och avstå från en kontextuell och teleologisk tolkning med stöd av bestämmelsens bakgrund.

Historisk tolkning

Grail har i syfte att ifrågasätta tribunalens historiska tolkning av artikel 22.1 första stycket i koncentrationsförordningen bland annat hänvisat till handlingar som utarbetats inom ramen för det förberedande arbetet inför antagandet av förordningarna nr 4064/89²⁷³ och nr 1310/97²⁷⁴ samt koncentrationsförordningen, vilka inte har avhandlats vid tribunalen.

Eftersom kommissionen har ifrågasatt att dessa uppgifter kan tas upp till prövning, påpekar domstolen att för det fall, såsom i förevarande mål, tolkningen av en bestämmelse i sekundärrätten ifrågasätts, måste unionsdomstolen, antingen ex officio eller på grund av omständigheter som har åberopats på ett giltigt sätt, kunna beakta handlingar som utarbetats inom ramen för förarbetena som ledde till antagandet av bestämmelsen. En unionsbestämmels lagstiftningshistoria kan nämligen ge vägledning om unionslagstiftarens avsikt.

I sak konstaterar domstolen, tvärtemot vad tribunalen slog fast, att en historisk tolkning inte gör det möjligt att dra slutsatsen att artikel 22.1 första stycket i koncentrationsförordningen ger kommissionen behörighet att undersöka en koncentration som saknar europeisk dimension i den mening som avses i artikel 1 i denna förordning, oberoende av lagstiftningens räckvidd i den medlemsstat som har framställt en begäran i fråga om kontroll av koncentrationer.

Domstolen anser i detta avseende att de argument som tribunalen har utvecklat avseende bakgrunden till artikel 22 i koncentrationsförordningen inte visar att unionslagstiftaren avsåg att ge de medlemsstater som har en nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer befogenhet att hänskjuta transaktioner som inte omfattas av denna lagstiftning till kommissionen.

De historiska handlingarna avseende antagandet av förordning nr 4064/89 och koncentrationsförordningen vittnar inte heller om unionslagstiftarens avsikt att använda sig av de mekanismer för hänskjutande som föreskrivs i artikel 22.3 i förordning nr 4064/89 respektive artikel 22 i koncentrationsförordningen för att avhjälpa de påstådda bristerna till följd av de strikta kvantitativa tröskelvärdena i artikel 1 i respektive förordning för att identifiera koncentrationer som har en europeisk dimension.

Kontextuell tolkning

Vad gäller den kontextuella tolkningen av artikel 22 i koncentrationsförordningen konstaterar domstolen att de kontextuella omständigheter som tribunalen prövade inte heller är övertygande för att kunna avgöra huruvida kommissionen var behörig att anta de omtvistade besluten.

²⁷³ Rådets förordning (EEG) nr 4064/89 av den 21 december 1989 om kontroll av företagskoncentrationer (EGT L 395, 1989, s. 1).

²⁷⁴ Rådets förordning (EG) nr 1310/97 av den 30 juni 1997 om ändring av förordning (EEG) nr 4064/89 (EGT L 180, 1997, s. 1).

Domstolen påpekar dessutom att tribunalen bortsåg från andra kontextuella omständigheter som motsade den tolkning som gjordes i den överklagade domen. Nämligen

- för det första, villkoren för tillämpning av mekanismen för hänskjutande i artikel 22.1 första stycket i koncentrationsförordningen,
- för det andra, skillnaderna mellan denna mekanism för hänskjutande och en annan mekanism för hänskjutande som föreskrivs i artikel 4.5 i nämnda förordning, samt
- för det tredje, det förenklade förfarande som föreskrivs i denna förordning för att se över gränsvärden och kriterier som definierar förordningens tillämpningsområde.

Mot bakgrund av dessa överväganden finner domstolen att tribunalen således gjorde en felaktig bedömning när den slog fast att det följer av en kontextuell tolkning av artikel 22 i koncentrationsförordningen att en begäran enligt denna bestämmelse kunde framställas oberoende av förekomsten eller räckvidden av en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer.

Teleologisk tolkning

Domstolen finner dessutom att tribunalen felaktigt slog fast att en teleologisk tolkning av artikel 22 i koncentrationsförordningen bekräftar att denna artikel utgör en korrigeringsmekanism som syftar till en effektiv kontroll av alla koncentrationer som har påtaglig påverkan på konkurrensstrukturen i unionen, oberoende av förekomsten eller räckvidden av en nationell lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer.

Domstolen understryker i detta avseende bland annat att endast två huvudsakliga mål eftersträvas genom den mekanism för hänskjutande som föreskrivs i artikel 22 i förordningen. Det första syftet är att möjliggöra kontroll av koncentrationer som kan snedvrída konkurrensen på lokal nivå, när medlemsstaten i fråga inte har någon nationell lagstiftning om kontroll av koncentrationer. Det andra syftet är att utvidga principen om en enda kontroll ("one-stop shop") för att kommissionen ska kunna granska en koncentration som anmälts eller som kan anmälas i flera medlemsstater för att undvika flera anmälningar på nationell nivå och därigenom stärka rättssäkerheten för företagen.

Det har däremot inte fastställts att denna mekanism var avsedd att i kontrollsystemet avhjälpa brister som utgör en naturlig del av en lagstiftning som huvudsakligen grundar sig på tröskelvärden för omsättningen, vilken per definition inte kan omfatta alla potentiellt problematiska koncentrationer.

Tribunalens tolkning att artikel 22 i koncentrationsförordningen syftar till en effektiv kontroll av alla koncentrationer som har påtaglig påverkan på konkurrensstrukturen i unionen kan dessutom rubba jämvikten mellan de olika mål som eftersträvas med förordningen. Denna tolkning undergräver i synnerhet effektiviteten, förutsebarheten och rättssäkerheten som ska garanteras parterna i en koncentration.

Dessutom förefaller tribunalens extensiva tolkning av artikel 22.1 första stycket i förordning nr 139/2004, som potentiellt kan medföra en utvidgning av förordningens tillämpningsområde och kommissionens behörighet att kontrollera koncentrationer, strida mot principen om institutionell jämvikt, som är karakteristisk för unionens institutionella struktur, vilken följer av artikel 13.2 FEU och innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter ska respektera övriga institutioners befogenheter.

Domstolen understryker i detta avseende att det i koncentrationsförordningen föreskrivs ett förenklat förfarande för att se över de tröskelvärden som definierar dess tillämpningsområde. Även om det antas att effektiviteten hos tröskelvärdena för kommissionens behörighet grundade på omsättning i koncentrationsförordningen skulle visa sig vara otillräcklig för att kontrollera vissa koncentrationer som kan ha en påtaglig inverkan på konkurrensen, ankommer det följaktligen enbart på

unionslagstiftaren att se över dessa tröskelvärden eller att föreskriva en skyddsmekanism som tillåter kommissionen att kontrollera en sådan koncentration.

Vidare påpekar domstolen att för det fall medlemsstaterna anser att det är nödvändigt att utvidga omfattningen av de transaktioner som förtjänar en förhandsgranskning i enlighet med lagstiftningen om koncentrationer, är det tillåtet för medlemsstaterna att sänka sina egna tröskelvärden för behörighet grundade på omsättning i den nationella lagstiftningen.

Upphävande av den överklagade domen och ogiltigförklaring av de omtvistade besluten

Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 22.1 första stycket i koncentrationsförordningen när den slog fast att medlemsstaterna, på de där angivna villkoren, kunde framställa en begäran med stöd av denna bestämmelse oberoende av räckvidden av sin nationella lagstiftning om förhandskontroll av koncentrationer. Tribunalen gjorde således en felaktig bedömning när den fann att kommissionen genom de omtvistade besluten med rätta hade bifallit den franska nationella konkurrensmyndighetens begäran om hänskjutande och de ansökningar om anslutning som framställts av andra nationella konkurrensmyndigheter med stöd av artikel 22 i nämnda förordning.

Domstolen upphäver följaktligen tribunalens dom. Domstolen avgör målet slutligt och ogiltigförklarar i övrigt de omtvistade besluten.

4. Statligt stöd

Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Irland m.fl. (C-465/20 P, [EU:C:2024:724](#))

”Överklagande – Statligt stöd – Artikel 107.1 FEUF – Förhandsbesked i skattefrågor (tax rulings) som utfärdats av en medlemsstat – Selektiva skattefördelar – Allokering till icke-hemmahörande företags filialer av vinster som genererats av licenser för immateriella rättigheter – Armlängdsprincipen”

Domstolen (stora avdelningen) upphäver tribunalens dom Irland m.fl./kommissionen²⁷⁵. I den domen ogiltigförklarade tribunalen Europeiska kommissionens beslut angående det statliga stöd som Irland beviljat Apple.²⁷⁶ Domstolen avgör slutligt de delar av målet som återstår att avgöra och finner – mot bakgrund av kommissionens bedömning i det omtvistade beslutet och de av tribunalens slutsatser som inte bestritts – att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att den fördel som beviljats två irländska företag inom Applekoncernen var selektiv. Fördelen hade beviljats dessa företag genom förhandsbesked i skattefrågor (nedan kallad förhandsbesked) som antagits av de irländska skattemyndigheterna med avseende på fastställandet av beskattningsunderlaget för de aktuella företagens irländska filialer. Domstolen gör i detta avseende sin bedömning inom ramen för nyligen konsoliderade principer i rättspraxis²⁷⁷ avseende definitionen och analysen av den referensram mot bakgrund av vilken skatteåtgärders selektivitet ska bedömas med avseende på artikel 107.1 FEUF. Domstolen erinrar om att den lämpliga avgränsningen av den relevanta referensramen och, i förlängningen, den korrekta tolkningen av de nationella bestämmelser som

²⁷⁵ Dom av den 15 juli 2020, Irland m.fl./kommissionen (T-778/16 och T-892/16, [EU:T:2020:338](#)).

²⁷⁶ Kommissionens beslut (EU) 2017/1283 av den 30 augusti 2016 om det statliga stöd SA.38373 - (2014/C) (f.d. 2014/NN) (f.d. 2014/CP) som Irland har genomfört till förmån för Apple, (EUT L 187, 2017, s. 1, nedan kallat det omtvistade beslutet).

²⁷⁷ Se, bland annat, dom av den 5 december 2023, Luxemburg m.fl./kommissionen (C-451/21 P och C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#)).

ingår i denna ram utgör en rättsfråga som ska prövas av domstolen i ett mål om överklagande, inom gränserna för föremålet för överklagandet.

Inom Apple-koncernen kontrollerar Apple Inc., med säte i Cupertino (Förenta staterna), olika företag bildade enligt irländsk rätt genom sitt helägda dotterbolag Apple Operations International. Apple Operations International äger 100 procent av dotterbolaget Apple Operations Europe (AOE), som i sin tur äger 100 procent av dotterbolaget Apple Sales International (ASI). ASI och AOE är båda bildade enligt irländsk rätt men är inte skattemässigt hemmahörande i Irland. Respektive företag har en filial i Irland, som inte är en separat juridisk person.²⁷⁸

ASI och AOE var knutna till Apple Inc. genom ett avtal om kostnadsdelning som särskilt innebar att de beviljades royaltyfria licenser så att de skulle kunna använda Applekoncernens immateriella egendom. Denna användning bestod bland annat i tillverkning och försäljning av de berörda produkterna inom samtliga geografiska områden utanför Nord- och Sydamerika.

Enligt de irländska bestämmelser om bolagsbeskattning som var i kraft under den aktuella perioden (nedan kallade referensbestämmelserna) var företag utan hemvist i landet skattskyldiga för rörelseintäkter som direkt eller indirekt härrör från en filial verksam i Irland. År 1990 mottog de irländska skattemyndigheterna ansökningar från ASI:s och AOE:s föregångare i syfte att få en precisering av hur deras beskattningsbara vinst skulle fastställas. Det var mot denna bakgrund som de irländska skattemyndigheterna antog ett första förhandsbesked år 1991, som senare ändrades på ASI:s och AOE:s begäran, och ett andra förhandsbesked år 2007 (nedan tillsammans kallade de omtvistade förhandsbeskeden).

Efter ett formellt granskningsförfarande som inleddes år 2014 antog kommissionen det omtvistade beslutet avseende de omtvistade förhandsbeskeden. Kommissionen fann i det omtvistade beslutet att, i den mån de omtvistade förhandsbeskeden i skattefrågor hade medfört en minskning av ASI:s och AOE:s beskattningsunderlag vid fastställandet av bolagsskatten i Irland, gav de vidare de båda bolagen en fördel. För att visa att det förelåg en selektiv fördel i det aktuella fallet undersökte kommissionen huruvida det förelåg en selektiv fördel till följd av ett undantag från referensramen. Kommissionen ansåg med stöd av ett resonemang i första hand, ett resonemang i andra hand och ett alternativt resonemang att de omtvistade förhandsbeskeden hade möjliggjort för ASI och AOE att minska den skatt som de skulle betala i Irland under den period då de var i kraft, nämligen mellan åren 1991 och 2014, och detta utgjorde en fördel i förhållande till andra företag som befann sig i en jämförbar situation. Kommissionen hävdade i första hand att den omständigheten att de irländska skattemyndigheterna, i de omtvistade förhandsbeskeden, hade godtagit förutsättningen att de licenser för Applekoncernens immateriella egendom som innehades av ASI och AOE skulle allokeras utanför Irland, hade lett till att ASI:s och AOE:s årliga beskattningsbara vinst i Irland avvek från en tillförlitlig uppskattning av ett marknadsbaserat resultat enligt armlängdsprincipen.

Efter att ha prövat Irlands respektive ASI:s och AOE:s talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, ogiltigförklarade tribunalen det omtvistade beslutet i dess helhet, eftersom den ansåg att kommissionen inte hade styrkt att det förelåg en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

I sin dom erinrade tribunalen inledningsvis om att det inom ramen för kontrollen av statligt stöd, för att pröva huruvida de omtvistade förhandsbeskeden utgjorde sådant stöd, ankom på kommissionen att bland annat visa att dessa förhandsbesked i skattefrågor hade gett en selektiv fördel.

²⁷⁸ ASI:s irländska filial är bland annat ansvarig för genomförandet av upphandlingar samt försäljnings- och distributionsverksamheter i samband med försäljning av varumärket Apples produkter till närstående parter och tredjepartskunder i de regioner som omfattar Europa, Mellanöstern, Indien, Afrika samt Asien- och Stillahavsregionen. AOE:s irländska filial ansvarar för tillverkning och montering av ett specialiserat sortiment av datorprodukter i Irland, såsom den stationära datorn iMac, den bärbara datorn MacBook och andra datortillbehör, vilka filialen tillhandahåller de närstående parterna i Europa, Mellanöstern, Indien och Afrika.

Tribunalen underkände kommissionens förstahandsresonemang om förekomsten av en fördel av två skäl, dels kommissionens bedömning av den normala beskattningen enligt den irländska skatterätt som är tillämplig i förevarande fall, dels kommissionens bedömning av Applekoncernens verksamhet.

Tribunalen underkände dessutom kommissionens andrahandsresonemang och dess alternativa resonemang och ogiltigförklarade det omtvistade beslutet i dess helhet, utan att pröva Irlands samt ASI:s och AOE:s övriga grunder och anmärkningar.

Kommissionen har till stöd för sitt överklagande åberopat två grunder, vilka avser de domskäl i den överklagade domen som avser förstahandsresonemanget respektive de skäl som avser bedömningen av andrahandsresonemanget.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar om att kommissionen, för att kunna kvalificera en nationell skatteåtgärd som "selektiv" vid tillämpningen av artikel 107.1 FEUF, för det första måste identifiera referenssystemet, det vill säga det "normala" skattesystemet i den berörda medlemsstaten, och för det andra att åtgärden avviker från referenssystemet genom att behandla ekonomiska aktörer, som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer med hänsyn till målsättningen med detta skattesystem, olika.

Domstolen preciserar att fastställandet av referensramen har särskilt stor betydelse när det gäller skatteåtgärder, eftersom förekomsten av en ekonomisk fördel, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, endast kan fastställas i förhållande till en beskattning som definieras som "normal".

Härvid påpekar domstolen dessutom att det, utanför de områden där unionens skatterätt är föremål för harmonisering, är den berörda medlemsstaten som, genom att utöva sina egna befogenheter på området för direkt beskattning, bestämmer de grundläggande kännetecknen för skatten, vilka i princip definierar referenssystemet eller det "normala" skattesystemet. Detta gäller bland annat fastställandet av beskattningsunderlaget, den beskattningsgrundande händelsen och eventuella undantag som är förenade med skatten. Härav följer att endast den nationella rätt som är tillämplig i den berörda medlemsstaten ska beaktas vid identifieringen av nämnda referenssystem. Denna slutsats påverkar emellertid inte möjligheten att konstatera att själva referensramen, såsom den följer av nationell rätt, är oförenlig med unionsrätten på området för statligt stöd, eftersom det aktuella skattesystemet har utformats enligt parametrar som är uppenbart diskriminerande i syfte att kringgå unionsrätten.

Det är mot bakgrund av dessa principer som domstolen prövar överklagandet.

Domstolen påpekar att kommissionens förstahandsresonemang utgår från premissen att det ankom på behöriga irländska myndigheter att – i syfte att i enlighet med tillämplig nationell rätt²⁷⁹ korrekt allokera vinsterna enligt separate entity-principen och armlängdsprincipen – kontrollera huruvida vinsterna från användningen av de av Applekoncernens ip-licenser som innehades av ASI och AOE inte helt eller delvis borde hänföras till dessa företags irländska filialer. Det faktum att några kontroller som erfordras enligt den bestämmelsen inte hade genomförts, medförde enligt kommissionen en reduktion av den skatt som dessa företag var skyldiga att betala, vilket gav dem en selektiv fördel.

Efter detta klagande finner domstolen att kommissionen har rätt att ifrågasätta tribunalens bedömning av referensramen enligt irländsk rätt. Frågan huruvida tribunalen på ett lämpligt sätt har avgränsat det relevanta referenssystemet och, i förlängningen, på ett korrekt sätt har tillämpat armlängdsprincipen, är en fråga om rättslig kvalificering av nationell rätt som kan bli föremål för domstolens prövning i ett mål om överklagande. Kommissionens argument som syftar till att

²⁷⁹ I synnerhet section 25 Taxes Consolidation Act 1997 (1997 års skattelag, nedan kallad TCA 97).

ifrågasätta valet av referensram eller dess betydelse i det första steget av bedömningen av huruvida det föreligger en selektiv fördel kan således tas upp till prövning, eftersom denna bedömning grundar sig på en rättslig kvalificering av nationell rätt på grundval av en unionsbestämmelse. I förevarande fall gäller detta såväl anmärkningen att tribunalen tolkade beslutet på ett felaktigt sätt när den fann att kommissionen i sitt förstahandsresonemang hade begränsat sig till att använda en "uteslutande" metod, som den anmärkning genom vilken kommissionen har kritiserat tribunalen för att ha grundat sig på de funktioner som Apple Inc. utövade.

Domstolen prövar således först anmärkningen om en felaktig tolkning av det omtvistade beslutet, i den mån tribunalen fann att kommissionens förstahandsresonemang enbart grundade sig på att det inte fanns några anställda eller någon fysisk närvaro vid ASI:s och AOE:s huvudkontor och således på en "uteslutande" metod.

I det avseendet konstaterar domstolen för det första att kommissionens resonemang vilar på antagandet att tillämpningen av referensbestämmelserna krävde att det först fastställdes en vinstallokeringsmetod som inte är definierad i dessa bestämmelser och för det andra att denna metod skulle leda till ett resultat som var förenligt med armlängdsprincipen. Även om den så kallade normala beskattningen definieras i de nationella skattebestämmelserna och även om själva förekomsten av en fördel ska fastställas i förhållande till dessa, är det likväl så, att om det i dessa nationella regler föreskrivs att filialer till icke-hemmahörande bolag, när det gäller den vinst som uppstår till följd av affärsverksamhet i filialerna i Irland, och hemmahörande bolag ska beskattas på samma villkor, gör artikel 107.1 FEUF det möjligt för kommissionen att kontrollera om nivån på de vinster som allokeras till filialerna, vilka godtagits av de nationella myndigheterna för att fastställa den beskattningsbara vinsten för de icke-hemmahörande bolagen, motsvarar en vinstnivå som hade erhållits genom att utöva affärsverksamhet på marknadsmässiga villkor.

Enligt domstolen följer härav att tillämpningen av armlängdsprincipen i förevarande fall grundar sig på de irländska skattereglerna om bolagsbeskattning och följaktligen på det referenssystem som kommissionen har definierat och som fastställts av tribunalen. I förevarande fall hade tribunalen uttryckligen medgett – i motsats till vad Irland hade hävdad – att tillämpningen av section 25 TCA 97, såsom denna beskrivits av Irland, i princip motsvarade den analys av faktiska omständigheter och funktioner som ingår i det första steget i den av OECD godkända metoden för vinstallokering till ett fast driftsställe (nedan kallad AOA-metoden). Dessa slutsatser ledde tribunalen till att finna att kommissionen inte hade begått något fel när den hade använt armlängdsprincipen som verktyg för att kontrollera huruvida den vinstnivå som de irländska skattemyndigheterna med tillämpning av referensbestämmelserna hade allokerat till ASI:s och AOE:s filialer för deras affärsverksamhet i Irland, såsom den hade godtagits i de omtvistade förhandsbeskeden, motsvarade den vinstnivå som skulle ha uppnåtts om affärsverksamheten hade bedrivits på marknadsmässiga villkor och när kommissionen hade grundat sig på AOA-metoden och beaktat fördelningen av tillgångar, funktioner och risker mellan filialerna och andra delar av dessa företag. Dessa konstateranden ska betraktas som rättskraftiga, eftersom de inte har bestritts av övriga parter i förevarande mål om överklagande.

Det framgår av de olika stegen i resonemanget i det omtvistade beslutet att kommissionen förts och främst ansåg att det skulle göras en jämförelse mellan de funktioner avseende ip-licenserna som utfördes av ASI:s och AOE:s huvudkontor och dessa företags irländska filialer för att i enlighet med section 25 TCA 97 bestämma ASI:s och AOE:s beskattningsbara vinster i Irland enligt armlängdsprincipen. Kommissionen tillämpade därefter detta kriterium och gjorde en separat prövning av den roll som respektive huvudkontor och respektive filial hade i förhållande till dessa licenser. Kommissionen fann efter denna prövning, för det första, att huvudkontoren inte utförde några funktioner med avseende på ip-licenserna och, för det andra, att de irländska filialerna spelade en aktiv roll till följd av att de utförde ett visst antal funktioner och bar ett visst antal risker i samband med förvaltningen och utnyttjandet av licenserna. Konstaterandet att huvudkontoren inte utförde några "aktiva eller kritiska" funktioner grundar sig dessutom på att Apple Inc. inte hade lagt fram några bevis till vederläggande av detta, i kombination med att huvudkontoren saknade reell kapacitet att utföra sådana funktioner. Kommissionens förstahandsresonemang grundar sig således inte

enbart på att huvudkontoren inte utför några funktioner med avseende på ip-licenserna, utan även på en analys av de funktioner som filialerna faktiskt utför med avseende på dessa licenser.

Kommissionens slutsats att ip-licenserna och de vinster som hänför sig till dessa licenser borde ha allokerats till de irländska filialerna grundar sig således inte på konstaterandet att huvudkontoren varken hade några anställda eller någon fysisk närvaro utanför de irländska filialerna. Kommissionen drog denna slutsats efter att ha lagt ihop två separata konstateranden med tillämpning av det rättsliga kriterium som den hade angett i det omtvistade beslutet. För det första konstaterandet att huvudkontoren inte utför några aktiva eller kritiska funktioner eller bär några risker. För det andra konstaterandet att filialerna utför otaliga och centrala funktioner och att de bär risker.

Under dessa omständigheter finner domstolen att gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, genom att göra en felaktig tolkning av det omtvistade beslutet, fann att kommissionen i sitt förstahandsresonemang hade begränsat sig till en "uteslutande" metod.

Beträffande den del av överklagandet som avser de skäl som tribunalen angett för att finna att ASI:s och AOE:s filialer i Irland inte kontrollerade Applekoncernens ip-licenser och därför inte genererade de vinster som kommissionen påstod att de gjorde gör domstolen följande bedömning. Kommissionen har fog för sitt argument att tribunalen begick ett rättegångsfel när den vid sin bedömning beaktade bevisning som inte hade lagts fram under det administrativa förfarandet och som därför borde ha avisats. Beträffande den metod för allokering av beskattningsbara vinster som gäller enligt irländsk rätt påpekar domstolen att kriterium för att bestämma vinsterna för ett icke-hemmahörande företag som tribunalen ansett vara tillämpligt enligt section 25 TCA 97, kräver att fördelningen av tillgångar, funktioner och risker mellan filialen och övriga delar av företaget ska tas i beaktande, utan att det krävs att den roll som spelas av separata enheter, såsom i förevarande fall Apple Inc., tas i beaktande. Domstolen konstaterar att tribunalen i de aktuella domskälen, antingen uttryckligen eller underförstått, grundat sig på de funktioner som utfördes av Apple Inc. med avseende på Applekoncernens immateriella egendom till stöd för sitt konstaterande att kommissionens bedömning var behäftad med fel. Domstolen finner följaktligen att kommissionen har fog för att göra gällande att tribunalen, för att slå fast att bevisningen för att det är möjligt att allokera vinsterna från användningen av ip-licenser till ASI:s och AOE:s filialer inte var tillräcklig, gjorde fel när den jämförde de funktioner som filialerna utförde med avseende på ip-licenserna och de funktioner som Apple Inc. utförde med avseende på Applekoncernens immateriella egendom, snarare än de funktioner som huvudkontoren utförde med avseende på ip-licenserna.

Domstolen prövar vidare slutsatsen att ASI:s och AOE:s respektive verksamhet utanför Irland vittnar om att dessa företag kunde utveckla och förvalta Applekoncernens immateriella egendom och generera vinster utanför Irland och att dessa vinster följaktligen inte var skattepliktiga i Irland. I princip är det endast tribunalen som bedömer bevisvärdet av en handling i målet, men det ankommer på domstolen att pröva en anmärkning som avser ett felaktigt fastställande av bevisbördan. I förevarande fall anser domstolen att tribunalen ålagt kommissionen en orimlig bevisbörda, genom att anse att det ankom på kommissionen att visa att det fanns viktiga affärsbeslut som inte nämns i protokollen från de berörda företagens styrelser.

Mot bakgrund av det anförda upphäver domstolen den överklagade domen i den del tribunalen bifallit anmärkningarna mot förstahandsresonemanget om förekomsten av en selektiv fördel och därigenom ogiltigförklarat det omtvistade beslutet.

Domstolen anser att målet är färdigt för avgörande och prövar därför, i ett andra steg, själv de mål om talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet som väckts av Irland respektive av ASI och AOE.

Domstolen slår inledningsvis fast att respektive talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon av de grunder som anförts mot kommissionens bedömningar inom ramen för dess förstahandsresonemang. Detta avser definitionen av referensramen och bedömningen av vad som

ska anses utgöra normal beskattning enligt tillämplig irländsk rätt och tribunalen fann att det saknades fog för de argument som åberopats i dessa avseende. De skäl i vilka tribunalen kom till dessa slutsatser har inte ifrågasatts i samband med överklagandet.

I avsaknad av anslutningsöverklagande har sådana domskäl rättskraft. I motsats till vad tribunalen funnit, har kommissionen i förevarande fall förmått visa att, med hänsyn till dels de verksamheter och funktioner som ASI:s och AOE:s irländska filialer faktiskt utförde, dels de strategiska beslut som fattades och genomfördes utanför dessa filialer, Applekoncernens ip-licenser för immateriell egendom borde ha allokerats till de irländska filialerna i syfte att fastställa de årliga beskattningsbara vinsterna för ASI och AOE i Irland. Kommissionen har dessutom visat att de omtvistade förhandsbeskeden leder till att AOE och AOE behandlas skattemässigt förmånligt i förhållande till hemmahörande företag som beskattas i Irland vilka saknar möjlighet att få sådana förhandsbesked från skattemyndigheten, trots att dessa företag – med avseende på referenssystemets syfte vilket är att beskatta vinster som genererats i Irland – befinner sig i en rättslig och faktisk situation som är jämförbar. Denna kategori av företag innefattar i synnerhet fristående icke-integrerade företag, integrerade företag inom en koncern som gör transaktioner med ett utomstående företag och integrerade företag inom en koncern som gör transaktioner med närstående koncernföretag där priset på transaktionerna fastställs enligt armlängdsprincipen. Kommissionen gjorde följaktligen en riktig bedömning när den i det omtvistade beslutet fann att den skattemässiga särbehandling av ASI:s och AOE:s vinster som de omtvistade förhandsbeskeden gav upphov till inte var motiverad av det irländska skattesystemets beskaffenhet eller systematik. Mot denna bakgrund ska de anmärkningar som riktats mot granskningen i det omtvistade beslutet av de omtvistade förhandsbeskeden selektivitet underkännas.

Kommissionen gjorde inte något fel när den i det omtvistade beslutet fann att Irland hade avstått från skatteintäkter från ASI och AOE, eftersom de omtvistade förhandsbeskeden godkänner vinstallokeringsmetoder som leder till ett resultat som inte skulle ha godtagits av separata och fristående företag som är verksamma under marknadsförhållanden. Dessa förhandsbesked i skattefrågor reducerar nämligen ASI:s och AOE:s beskattningsbara vinst vid tillämpningen av artikel 25 TCA 97 och således den bolagsskatt som de är skyldiga att betala i Irland jämfört med andra bolag som beskattas i den medlemsstaten och vilkas beskattningsbara vinster återspeglar de priser som satts på marknaden enligt armlängdsprincipen. Sådana åtgärder minskar således de kostnader vilka som huvudregel belastar ett företags budget, vilket innebär att de medför en fördel som beviljats "med hjälp av statliga medel".

Slutligen ogillar domstolen grunderna avseende bland annat åsidosättande av rätten att yttra sig inom ramen för det förfarande som ledde fram till antagandet av det omtvistade beslutet, åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar samt kommissionens överskridande av sina befogenheter och kommissionens inblandning i medlemsstaternas befogenheter i strid med principen om medlemsstaternas självbestämmande i skattefrågor.

Mot bakgrund av det anförda ogillar domstolen respektive talan om ogiltigförklaring som väckts vid tribunalen i deras helhet.

5. Återbetalning av böter

Dom av den 11 juni 2024 (stora avdelningen), kommissionen/Deutsche Telekom (C-221/22 P, [EU:C:2024:488](#))

”Överklagande – Konkurrens – Artiklarna 266 och 340 FEUF – Dom om nedsättning av det bötesbelopp som ålagts av Europeiska kommissionen – Kommissionens återbetalning av det felaktigt mottagna beloppet – Skyldighet att betala ränta – Kvalificering – Schablonmässig gottgörelse för att företaget som ålagts böter frångått möjligheten att förfoga över det bötesbelopp som felaktigt har betalats – Tillämplig räntesats”

Domstolen (stora avdelningen) ogillar Europeiska kommissionens överklagande av en dom från tribunalen genom vilken kommissionen förpliktades att betala Deutsche Telekom AG 1 750 522 euro som ersättning för den skada som detta företag orsakats genom kommissionens vägran att betala ränta på det belopp som skulle återbetalas till detta företag till följd av nedsättningen av ett bötesbelopp som det hade betalat preliminärt.

Genom beslut av den 15 oktober 2014²⁸⁰ ålade kommissionen Deutsche Telekom böter på 31 070 000 miljoner euro för missbruk av dominerande ställning på den slovakiska marknaden för bredbandstjänster

Deutsche Telekom väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut och betalade preliminärt böterna den 16 januari 2015. Genom dom av den 13 december 2018²⁸¹ biföll tribunalen delvis denna talan och satte ned bötesbeloppet med 12 039 019 euro. Den 19 februari 2019 återbetalade kommissionen detta belopp till Deutsche Telekom.

Genom skrivelse av den 28 juni 2019 meddelade kommissionen att den däremot beslutat att inte betala dröjsmålsränta till Deutsche Telekom för perioden mellan dagen för betalning av böterna och dagen för återbetalning av den del av böterna som hade bedömts vara felaktig (nedan kallad den aktuella perioden).

Deutsche Telekom väckte talan vid tribunalen²⁸² som bland annat slog fast att kommissionens vägran att betala ränta utgjorde en tillräckligt klar överträdelse av artikel 266 första stycket FEUF,²⁸³ som kan medföra att Europeiska unionen ådrar sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar. Med hänsyn till att det fanns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som bestod i förlusten, under den aktuella perioden, av dröjsmålsränta på det felaktigt inkasserade bötesbeloppet, beviljade tribunalen Deutsche Telekom en ersättning på 1 750 522 euro, beräknad genom en analog tillämpning av den räntesats som föreskrivs i artikel 83.2 b i delegerad förordning nr 1268/2012²⁸⁴, det vill säga ECB:s refinansieringsränta i januari 2015, med tillägg av 3,5 procentenheter.

Kommissionen överklagade tribunalens dom till EU-domstolen.

²⁸⁰ Kommissionens beslut C(2014) 7465 final av den 15 oktober 2014 i ett förfarande enligt artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet (ärende AT.39824 - Slovak Telekom), rättad genom beslut C(2014) 10119 final av den 16 december 2014 och genom beslut C(2015) 2484 final av den 17 april 2015.

²⁸¹ Dom av den 13 december 2018, Deutsche Telekom/kommissionen (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

²⁸² Dom av den 19 januari 2022, Deutsche Telekom/kommissionen (T-610/19, [EU:T:2022:15](#), nedan kallade den överklagade domen).

²⁸³ Enligt denna bestämmelse är en institution som fått en rättsakt ogiltigförklarad genom en dom från unionsdomstolen skyldig att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att följa domen.

²⁸⁴ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 1268/2012 av den 29 oktober 2012 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget (EUT L 362, 2012, s. 1).

Domstolens bedömning

Till att börja med ogillar domstolen Deutsche Telekom's invändning om rättegångshinder, nämligen att överklagandet i själva verket inte riktar sig mot den överklagade domen, utan mot domstolens dom i målet Printeos²⁸⁵, som tribunalen grundade sig på i den överklagade domen.

På denna punkt noterar domstolen att kommissionen, i likhet med varje annan part i ett mål om överklagande, måste ha möjlighet att ifrågasätta de rättsprinciper som tribunalen har tillämpat i den dom som det yrkas upphävande av, även om dessa principer har utvecklats i domar som inte kan överklagas eller inte längre kan överklagas.

I förevarande fall har kommissionen själv gjort gällande att dess överklagande syftar till att domstolen ska ompröva sin praxis från domen Printeos, såsom den tillämpades av tribunalen i den överklagade domen. Eftersom kommissionens argumentation dessutom på ett tillräckligt precist sätt anger på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt skälen till att den anser att domen bygger på en felaktig rättstillämpning, finner domstolen att överklagandet kan tas upp till prövning.

I sak underkänner domstolen, för det första, kommissionens grund att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 266 FEUF.

Domstolen erinrar i detta sammanhang om att det följer av artikel 266 första stycket FEUF att den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa den dom som förklarar rättsakten ogiltig med retroaktiv verkan (*ex tunc*). Detta innebär bland annat återbetalning av belopp som felaktigt inkasserats på grundval av nämnda rättsakt samt betalning av ränta. I detta sammanhang utgör betalningen av ränta en åtgärd för att följa domen om ogiltigförklaring, i det avseendet att den syftar till att schablonmässigt gottgöra borgenären för att denne inte kunnat förfoga över fordran och att förmå gäldenären att följa domen så snart som möjligt.

Rent allmänt gäller att när penningbelopp har inkasserats i strid med unionsrätten, oavsett om det är av en nationell myndighet eller av en av unionens institutioner, organ eller byråer, ska dessa belopp återbetalas och ränta ska erläggas på denna återbetalning för hela perioden från den dag då beloppen betalades till dess att de återbetalas, vilket är ett uttryck för en allmän princip om att felaktigt betalda belopp ska återbetalas

Härav följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen hade åsidosatt artikel 266 första stycket FEUF genom att inte betala ränta till Deutsche Telekom på det bötesbelopp som felaktigt hade uppburits för den aktuella perioden.

Giltigheten av denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att tribunalen på flera ställen betecknade den ränta som kommissionen i förevarande fall ska betala som "dröjsmålsränta", varvid detta begrepp hänvisar till en situation där en gäldenär är i dröjsmål med betalningen och det finns en avsikt att bestraffa detta dröjsmål. En sådan kvalificering, hur diskutabel den än må vara med hänsyn till syftet med de aktuella räntorna, påverkar nämligen inte det faktum att tribunalen ansett att kommissionen var skyldig att vid återbetalningen av det felaktigt inkasserade beloppet påföra ränta för att schablonmässigt kompensera Deutsche Telekom för att det inte kunnat förfoga över detta belopp, i enlighet med de principer som det erinrats om ovan.

Tribunalen gjorde sig inte heller skyldig till felaktig rättstillämpning när den underkände kommissionens argument avseende artikel 90.4 a i delegerad förordning nr 1268/2012, enligt vilken kommissionen ska återbetala de belopp som felaktigt uppburits till den berörde tredje parten, jämte "upplupen ränta". Denna eventuella skyldighet att betala upplupen ränta påverkar nämligen inte den skyldighet som under alla omständigheter åligger kommissionen, enligt artikel 266 första stycket

²⁸⁵ Dom av den 20 januari 2021, kommissionen/Printeos (C-301/19 P, [EU:C:2021:39](#)).

FEUF, det vill säga att schablonmässigt gottgöra det berörda företaget för att det inte kunnat förfoga över det bötesbelopp som felaktigt betalats, till följd av att detta överförts till kommissionen, inbegripet när investeringen av det bötesbelopp som nämnda företag preliminärt betalat inte har gett upphov till en avkastning.

Domstolen delar även tribunalens bedömning att kommissionens skyldighet att betala ränta från och med dagen för den preliminära uppbörden av böterna inte inverkar på böternas avskräckande funktion, vilken måste förenas med kraven på ett effektivt domstolsskydd. Böternas avskräckande verkan kan under alla omständigheter inte åberopas avseende böter som ogiltigförklarats eller nedsatts av en unionsdomstol, eftersom kommissionen inte, i avskräckande syfte, kan åberopa en rättsakt som förklarats vara rättsstridig.

För det andra prövar domstolen kommissionens grund att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den, med analog tillämpning av artikel 83.2 b i delegerad förordning nr 1268/2012, fann att den tillämpliga räntesatsen för den ränta som skulle betalas till Deutsche Telekom uppgick till ECB:s refinansieringsränta med tillägg av 3,5 procentenheter.

Domstolen erinrar härvidlag om att det framgår av domstolens praxis att kommissionen, vid fastställandet av den ränta som ska betalas till ett företag som har betalat böter som ålagts av kommissionen, till följd av att dessa böter har upphävts eller nedsatts, ska tillämpa artikel 83 i delegerad förordning nr 1268/2012, som då var i kraft, i vilken ingen särskild räntesats nämns för fordringar som inte har återbetalats den dag då fristen löper ut.

Domstolen påpekar att den räntesats som föreskrivs i artikel 83.2 b, och som tribunalen tillämpat analogt i förevarande mål, visserligen inte fastställer vilken räntesats som gäller för en schablonmässig ersättning av sådant slag som den som är aktuell i förevarande fall, utan för det separata fallet med sen betalning. Det är just av denna anledning som tribunalen gjorde en analog tillämpning av denna bestämmelse. Genom att analogt tillämpa ECB:s refinansieringsränta med tillägg av 3,5 procentenheter, vilken för övrigt inte framstår som orimlig eller oproportionerlig med hänsyn till syftet med de aktuella räntesatserna, gjorde tribunalen emellertid sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid utövandet av sin behörighet inom ramen för förfaranden som syftar till att fastställa att unionen har ådragit sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar.

Domstolen underkänner dessutom kommissionens andrahandsargument om att den räntesats på 1,55 procent som föreskrivs i artikel 83.4 i delegerad förordning nr 1268/2012 ska tillämpas analogt för det fall en finansiell säkerhet har ställts.

Domstolen påpekar i detta avseende att ett företag som, trots att det har väckt talan mot kommissionens beslut att ålägga företaget böter, har betalat dessa böter preliminärt inte befinner sig i samma situation som ett företag som ställer en bankgaranti i avvaktan på att alla rättsmedel har uttömts. Eftersom sistnämnda företag inte har överfört ett belopp motsvarande det ålagda bötesbeloppet, kan kommissionen nämligen inte vara skyldig att till företaget återbetala ett felaktigt inkasserat belopp. Den enda ekonomiska skada som det berörda företaget eventuellt har lidit är en följd av dess eget beslut att ställa en bankgaranti.

Domstolen understryker slutligen att om kommissionen skulle anse att de nuvarande bestämmelserna inte tar tillräcklig hänsyn till en sådan situation som den som är aktuell i förevarande mål, så ankommer det på kommissionen eller, i förekommande fall, på unionslagstiftaren att åtgärda denna brist. Med hänsyn till att kommissionens skyldighet att se till att ränta erläggs vid återbetalning av böter som helt eller delvis ogiltigförklarats av en unionsdomstol följer av artikel 266 första stycket FEUF, måste varje ny metod eller anpassning av tillämplig metod för att beräkna räntan vara förenlig med de mål som eftersträvas med sådan ränta. Den räntesats som är tillämplig på denna ränta kan följaktligen inte begränsas till att kompensera för den försämring av penningvärdet som har inträffat, utan att täcka den schablonersättning som företaget har rätt till på grund av att det under en viss tid

har berövats möjligheten att förfoga över de medel som motsvarar det belopp som felaktigt inkasserats av kommissionen.

Av dessa skäl underkänner domstolen kommissionens andra grund och ogillar följaktligen överklagandet i dess helhet.

XIV. Tillnärmning av lagstiftning

1. Gemenskapsformgivningar

Dom av den 27 februari 2024 (stora avdelningen), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#))

“Överklagande – Immateriella rättigheter – Gemenskapsformgivningar – Konventionen om patentsamarbete (PCT) – Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter – Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten – Artikel 4 – Förordning (EG) nr 6/2002 – Artikel 41 – Ansökan om ett formskydd – Rätt till prioritet – Åberopande av prioritet som grundar sig på en internationell ansökan som lämnats in enligt PCT – Frist – Tolkning i överensstämmelse med artikel 4 i Pariskonventionen – Gränser”

EU-domstolen (stora avdelningen) klargör, genom att bifalla det överklagande av tribunalens dom i målet The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Gymnastik- och sportartiklar)²⁸⁶ som ingetts av Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO), avgränsningen mellan de internationella avtalens direkta effekt och tolkningen av sekundärrättsakter i överensstämmelse med dessa avtal och uttalar sig om gränserna för en sådan konform tolkning.

Den 24 oktober 2018 ansökte klaganden i första instans, The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR, vid EUIPO om registrering av tolv gemenskapsformgivningar och gjorde därvid gällande en rätt till prioritet som grundade sig på en internationell patentansökan som hade lämnats in den 26 oktober 2017 i enlighet med konventionen om patentsamarbete (PCT)²⁸⁷.

EUIPO beviljade registreringsansökan men vägrade att bevilja rätten till prioritet, eftersom den tidigare internationella ansökan hade lämnats in mer än sex månader före registreringsansökan. I artikel 41.1 i förordning nr 6/2002²⁸⁸ föreskrivs nämligen följande: Den som i vederbörlig ordning tidigare har lämnat in en ansökan om ett formskydd eller en nyttighetsmodell skall vid inlämningen av en senare ansökan om registrering av gemenskapsformgivning åtnjuta prioritet under sex månader från den dag då den första ansökningen lämnades in. EUIPO ansåg således att även om en internationell ansökan som lämnats in enligt PCT i princip kunde utgöra grund för en prioritet enligt artikel 41.1, eftersom den breda definitionen av begreppet patent i artikel 2 i PCT även omfattade de nyttighetsmodeller som avses i artikel 41.1, så gällde en frist på sex månader även för åberopandet av en sådan prioritet, vilken i det aktuella fallet inte hade iakttagits.

Genom dom av den 14 april 2021 ogiltigförklarade tribunalen EUIPO:s beslut. Tribunalen fann att artikel 41.1 i förordning nr 6/2002 innehöll en lucka, eftersom den inte fastställde fristen för att åberopa prioritet från en ”internationell patentansökan” i samband med en senare ansökan om formgivning. Tribunalen ansåg att den bestämmelsen syftar till att göra förordningen förenlig med de skyldigheter som följer av artikel 4 i Pariskonventionen²⁸⁹, och således att artikel 4 ska tillämpas för att fylla nämnda lucka. Tribunalen fann att det enligt artikel 4 är den tidigare rättighetens karaktär som avgör en sådan prioritetstids varaktighet, vilket innebar att den fristen var tolv månader.

²⁸⁶ Dom av den 14 april 2021, The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Gymnastik- och sportartiklar) (T-579/19, [EU:T:2021:186](#)).

²⁸⁷ PCT upprättades i Washington den 19 juni 1970 och ändrades senast den 3 oktober 2001 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1160, nr 18336, s. 231).

²⁸⁸ Rådets förordning (EG) nr 6/2002 av den 12 december 2001 om gemenskapsformgivning (EGT L 3, 2002, s. 1).

²⁸⁹ Konventionen för skydd av den industriella äganderätten som undertecknades i Paris den 20 mars 1883, reviderades senast i Stockholm den 14 juli 1967 och ändrades den 28 september 1979 (*United Nations Treaty Series*, vol. 828, nr 11851, s. 305).

Tribunalen drog således slutsatsen att EUIPO hade gjort en felaktig rättstillämpning genom att anse att den frist som var tillämplig på återopandet av den aktuella prioriteten var sex månader.

Den 23 juni 2021 överklagade EUIPO denna dom och återopade en enda grund, avseende åsidosättande av artikel 41.1 i förordning nr 6/2002. EUIPO har genom den grunden kritiserat tribunalen för att direkt ha tillämpat artikel 4 i Pariskonventionen och därvid underlåtit att tillämpa den klara och uttömmande bestämmelsen i artikel 41.1 och ersätta den med en felaktig tolkning av nämnda artikel 4.

Genom handling som inkom samma dag ansökte EUIPO om att prövningstillstånd skulle meddelas i enlighet med artikel 58a tredje stycket i stadgan. Genom beslut av den 10 december 2021²⁹⁰ beslutade domstolen att meddela prövningstillstånd.

Domstolens bedömning

För det första, vad gäller Pariskonventionens verkningar i unionens rättsordning, erinrar domstolen om att även om unionen inte har ingått den konventionen, har de regler som föreskrivs i vissa artiklar i den konventionen, däribland artikel 4, införlivats med TRIPs-avtalet²⁹¹, vilket unionen har ingått. Dessa regler ska således anses ha samma verkningar som dem som följer av TRIPs-avtalet.

Domstolen preciserar vidare att bestämmelserna i TRIPs-avtalet inte har direkt effekt med hänsyn till deras beskaffenhet och systematik. Artikel 4 i Pariskonventionen omfattas dessutom inte heller av de två undantagssituationer där enskilda rättssubjekt direkt kan återropa bestämmelserna i WTO-avtalen vid unionsdomstolen. Artikel 41 i förordning nr 6/2002 innehåller nämligen inte någon uttrycklig hänvisning till artikel 4. Artikel 41 syftar vidare inte till att i unionens rättsordning genomföra en särskild förpliktelse som unionen åtagit sig inom ramen för WTO-avtalen. Förordningen ger tvärtom uttryck för unionslagstiftarens avsikt att för en av de industriella äganderätter som omfattas av Pariskonventionen anta ett synsätt som är specifikt för unionens rättsordning, genom att inrätta ett särskilt regelverk för enhetligt och odelbart skydd för gemenskapsformgivning inom unionen, i vilket den rätt till prioritet som föreskrivs i förordningens artikel 41 utgör en integrerad del.

Domstolen drar därav slutsatsen att de regler som föreskrivs i artikel 4 i Pariskonventionen inte har direkt effekt och följaktligen inte är av sådant slag att de för enskilda rättssubjekt medför rättigheter som dessa kan göra gällande direkt enligt unionsrätten. Rätten till prioritet vid ingivande av en ansökan om registrering av gemenskapsformgivning regleras följaktligen av artikel 41 i förordning nr 6/2002, utan att de ekonomiska aktörerna direkt kan återropa nämnda artikel 4.

Domstolen betonar emellertid slutligen att eftersom TRIPs-avtalet är bindande för unionen och följaktligen har företrädare framför unionens sekundärrättsakter, ska dessa i den mån det är möjligt tolkas i överensstämmelse med bestämmelserna i det avtalet. Härav följer att förordning nr 6/2002 i den mån det är möjligt ska tolkas i överensstämmelse med de regler som föreskrivs i de artiklar i Pariskonventionen, däribland artikel 4 i konventionen, som införlivats med TRIPs-avtalet.

För det andra konstaterar domstolen att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning, eftersom den uppenbart överskred gränserna för en konform tolkning av artikel 41.1 i förordning nr 6/2002 och i själva verket direkt tillämpade artikel 4 i Pariskonventionen, såsom den tolkats av tribunalen, till förfång för den klara ordalydelsen i artikel 41.1 och med åsidosättande av denna bestämmelses uttömmande karaktär.

²⁹⁰ Beslut av den 10 december 2021, EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

²⁹¹ Avtalet om handelsrelaterade aspekter av immaterialrätter (TRIPs) återfinns i bilaga 1 C till avtalet om upprättande av Världshandelsorganisationen (WTO), vilket undertecknades i Marrakech den 15 april 1994 och godkändes genom rådets beslut 94/800/EG av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar – vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet – av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, 1994, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 38, s. 3).

Det framgår nämligen otvetydigt av den klara ordalydelsen i och den uttömmande karaktären av artikel 41.1 att en internationell ansökan som lämnats in enligt PCT kan utgöra grund för en rätt till prioritet enligt den bestämmelsen endast under förutsättning att den aktuella internationella ansökan avser en nyttighetsmodell. Vidare är fristen för att åberopa rätten till prioritet på grundval av en sådan ansökan sex månader, vilket uttryckligen fastställs i den bestämmelsen.

För det tredje, vad gäller tribunalens tolkning av artikel 4 i Pariskonventionen, nämligen att prioritet kan åberopas enligt denna bestämmelse för en tidigare "internationell patentansökan" när en senare ansökan om registrering av en formgivning lämnas in inom en frist på tolv månader, konstaterar domstolen att även denna tolkning är behäftad med en felaktig rättstillämpning.

Det följer nämligen av artikel 4 A, jämförd med artikel 4 C och artikel 4 E att ett sådant åberopande av prioritet inte är möjligt med stöd av nämnda artikel. Det föreskrivs således i än mindre grad några regler om vilken frist som gäller för den sökande i denna artikel. Endast en internationell ansökan om en nyttighetsmodell som lämnats in enligt PCT kan således ge rätt till prioritet för en ansökan om registrering av formgivning enligt nämnda artikel 4, och då inom den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 4 E punkt 1.

Mot bakgrund av det ovan anförda beslutar domstolen följande: Överklagandet ska bifallas såvitt avser den enda grunden. Tribunalens dom ska upphävas. Överklagandet i första instans ska prövas och det överklagandet ska ogillas.

2. Humanläkemedel

Dom av den 14 mars 2024, D & A Pharma/kommissionen (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#))

"Överklagande – Humanläkemedel – Ansökan om godkännande för försäljning – Krav på att de experter som kommittén för humanläkemedel (CHMP) vid Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) samråder med är oberoende – Artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten till god förvaltning – Krav på objektiv opartiskhet – Kriterier för att kontrollera att det inte föreligger någon intressekonflikt – EMA:s policy avseende konkurrerande intressen – Verksamhet såsom ansvarig prövare, konsult eller strategisk rådgivare för läkemedelsindustrin – Rivaliserande produkter – Förfarande för förnyad prövning – Förordning (EG) nr 726/2004 – Artiklarna 56, 62 och 63 – EMA:s riktlinjer – Samråd med en rådgivande grupp med vetenskapliga experter (SAG) eller en ad hoc-grupp med experter"

Domstolen bifaller det av Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma) (nedan kallat D & A Pharma) ingivna överklagandet av tribunalens dom i målet D & A Pharma/kommissionen och EMA (nedan kallad den överklagade domen)²⁹². Domstolen klagör därvid innebörden av de principer som ska iaktas i Europeiska läkemedelsmyndighetens (EMA) förfarande för bedömning av läkemedel.

Klaganden ansökte hos EMA om ett villkorligt godkännande för försäljning av läkemedlet Hopveus enligt förordning nr 507/2006²⁹³. Kommittén för humanläkemedel (nedan kallad CHMP) lämnade ett negativt yttrande över denna ansökan. Efter det att en förnyad prövning av detta yttrande begärts

²⁹² Dom av den 2 mars 2022, D & A Pharma/kommissionen och EMA (T-556/20, [EU:T:2022:111](#)).

²⁹³ Kommissionens förordning (EG) nr 507/2006 av den 29 mars 2006 om villkorligt godkännande för försäljning av humanläkemedel som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 (EUT L 92, 2006, s. 6).

med stöd av förordning nr 726/2004²⁹⁴ sammankallade CHMP en ad hoc-grupp med experter. I denna grupp deltog bland annat en expert som samtidigt var ansvarig prövare för läkemedlet AD 04. Efter det att även denna expertgrupp hade lämnat ett negativt yttrande beslutade kommissionen den 6 juli 2020 att avslå ansökan om villkorligt godkännande för försäljning (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Efter det att tribunalen ogillat klagandens talan mot det omtvistade beslutet, överklagade klaganden tribunalens dom.

Domstolens bedömning

Yrkandet om upphävande av den överklagade domen.

Domstolen erinrar om att CHMP:s och därmed EMA:s objektiva opartiskhet äventyras när det finns en risk för att det uppstår en intressekonflikt hos en av CHMP:s ledamöter till följd av ledamotens överlappande uppdrag, och detta oberoende av ledamotens personliga uppträdande. En sådan brist på objektiv opartiskhet kan medföra att det beslut som kommissionen antar efter förfarandet blir rättsstridigt. CHMP:s objektiva opartiskhet äventyras även när en expert som befinner sig i en intressekonflikt ingår i den expertgrupp som denna kommitté samråder med i samband med det förfarande för förnyad prövning som leder fram till EMA:s yttrande och kommissionens beslut angående ansökan om godkännande för försäljning.

Den ståndpunkt som uttrycks av den expertgrupp som sammankallas av CHMP har nämligen en potentiellt avgörande inverkan på EMA:s yttrande och, genom detta yttrande, på kommissionens beslut. Varje ledamot i gruppen kan, i förekommande fall på ett betydande sätt, påverka gruppens diskussioner och överläggningar, vilka är konfidentiella.

I motsats till vad tribunalen funnit innebär en intressekonflikt hos en ledamot i den expertgrupp som CHMP samråder med följaktligen att förfarandet är behäftat med ett väsentligt fel. Den omständigheten att expertgruppen efter sina diskussioner och överläggningar kollegialt formulerar sin ståndpunkt innebär inte att ett sådant fel undanröjs.

Det kan inte krävas av personer vilkas angelägenheter behandlas av någon av unionens institutioner, organ eller byråer att de lägger fram bevisning om konkreta indicier på partiskhet. Den objektiva opartiskheten ska nämligen bedömas utifrån kriterier som är oberoende av de berörda experternas specifika beteende.

Vad gäller dessa kriterier, vilka ska göra det möjligt att förvissa sig om att de personer som medverkar vid utarbetandet av myndighetens vetenskapliga yttranden är opartiska och oberoende, konstaterar domstolen, för det första, att för att EMA på ett effektivt sätt ska kunna uppnå det uppsatta målet, och med hänsyn till de komplicerade tekniska bedömningar som myndigheten har att göra, har denna myndighet ett stort utrymme för skönsässig bedömning i fråga om bland annat fastställandet av dessa kriterier.

Trots detta stora utrymme för skönsässig bedömning och betydelsen av det allmänintresse som eftersträvas, är EMA vid utövandet av sina befogenheter emellertid bunden av kraven i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i vilken det anges att varje begränsning i utövandet av rättigheterna och friheterna ska vara förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter samt med proportionalitetsprincipen.

²⁹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 726/2004 av den 31 mars 2004 om inrättande av unionsförfaranden för godkännande av och tillsyn över humanläkemedel och veterinärmedicinska läkemedel samt om inrättande av en europeisk läkemedelsmyndighet (EUT L 136, 2004, s. 1).

Av detta följer att även om det mål av allmänintresse som avser behovet av att ha tillgång till bästa möjliga vetenskapliga rådgivning kan motivera en mildring av kravet på objektiv opartiskhet, vilket följer av den grundläggande rätten till god förvaltning, ska EMA iaktta det väsentliga innehållet i denna grundläggande rättighet samt proportionalitetsprincipen. Det kan i synnerhet inte godtas att denna myndighet, under förevändning av att den vill maximera antalet tillgängliga experter, föreskriver begränsningar i utövandet av deras uppdrag som förefaller otillräckliga för att säkerställa ett opartiskt förfarande. Så skulle vara fallet om det vore tillåtet för experter, vars verksamhet innebär att de har ett aktuellt intresse i en i förhållande till den aktuella produkten rivaliserande produkt, att vara ledamöter i den expertgrupp som CHMP sammankallar för att göra en förnyad prövning av ansökan om godkännande för försäljning av den förstnämnda produkten.

För det andra konstaterar domstolen att EMA:s policydokument avseende konkurrerande intressen definierar begreppet rivaliserande produkt som ett "läkemedel som riktar sig till en liknande patientgrupp med samma kliniska syfte (nämligen att behandla, förebygga eller diagnostisera en specifik sjukdom) och som medför att det finns en potentiell kommersiell konkurrens".

Denna definition återspeglar det kriterium som domstolen har slagit fast i sin praxis för att bedöma huruvida två läkemedel konkurrerar med varandra på en viss marknad. Enligt denna rättspraxis är detta fallet när dessa produkter är likvärdiga eller sinsemellan utbytbara för samma terapeutiska indikation.

Det är således på grundval av en prövning som syftar till att fastställa huruvida AD 04 och Hopveus, vilka båda har utvecklats för att behandla alkoholberoende, vid försäljning är till den grad likvärdiga eller sinsemellan utbytbara att det kan anses finnas en potentiell kommersiell konkurrens mellan dessa båda produkter.

Denna bedömning av likvärdigheten eller utbytbarheten ska inte grundas enbart på dessa produkters objektiva egenskaper. Bedömningen av den potentiella kommersiella konkurrensen mellan de aktuella produkterna ska nämligen grunda sig på en helhetsbedömning av de faktorer som kan vara relevanta för att bedöma huruvida patienterna och deras förskrivande läkare skulle kunna se den ena produkten som ett godtagbart alternativ till den andra.

Genom att utesluta möjligheten till kommersiell konkurrens med hänvisning till att AD 04 och Hopveus har olika kliniska syften och riktar sig till olika patientgrupper, nämligen till patienter som har för avsikt att begränsa sin alkoholkonsumtion (AD 04) och till patienter som har för avsikt att helt sluta konsumera alkohol (Hopveus), har tribunalen underlåtit att göra en sådan helhetsbedömning.

Domstolen anser i detta sammanhang att det förhållandet att den terapeutiska verkan av två produkter som är avsedda för behandling av samma sjukdom endast skiljer sig åt i intensitet är ägnat att föranleda vissa patienter som lider av denna sjukdom att vid behandlingen ersätta den ena av dessa produkter med den andra beroende på hur deras symptom utvecklas eller de förskrivande läkarnas överväganden avseende terapeutisk lämplighet och produkternas effektivitet.

Av detta följer att tribunalen underlät att pröva huruvida dessa produkter kunde konkurrera med varandra med beaktande av bland annat den omständigheten att utvecklingen av behandlingen av en och samma patient kan föranleda läkaren att under denna behandling förskriva dessa två produkter växelvis, beroende på symptom och överväganden avseende terapeutisk lämplighet och produkternas effektivitet.

För det tredje påpekar domstolen att EMA under alla omständigheter måste tolka och tillämpa sitt policydokument avseende konkurrerande intressen i överensstämmelse med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I förevarande fall innebär policydokumentet avseende konkurrerande intressen att en riskreducerande åtgärd ska tillämpas på experter som har ett aktuellt konkurrerande intresse i

egenskap av ansvariga prövare. Åtgärden innebär att experterna i förfaranden avseende det "berörda läkemedlet" får delta "endast i diskussioner" och inte får delta i "slutliga överläggningar och omröstningen". Denna riskreducerande åtgärd kan inte, utan att på ett oproportionerligt sätt begränsa skyddet för den objektiva opartiskheten, tolkas eller tillämpas på så sätt att en expert som är den ansvariga prövaren för en i förhållande till den aktuella produkten rivaliserande produkt samtidigt får delta i arbetet i en expertgrupp som CHMP samråder med i förfarandet för förnyad prövning av en ansökan om godkännande för försäljning av den aktuella produkten.

Ett sådant deltagande är till sin natur sådant att det inte kan garanteras att det aktuella förfarandet för förnyad prövning genomförs på ett opartiskt sätt. Ett avslag på en ansökan om godkännande för försäljning för den rivaliserande produkt som är föremål för förnyad prövning kan nämligen vara av betydande kommersiellt intresse för det företag som tagit initiativ till och/eller sponsrar en sådan experts verksamhet som ansvarig prövare.

Härav följer att den överklagade domen innehåller en felaktig rättstillämpning, eftersom tribunalens tolkning av policydokumentet avseende konkurrerande intressen är oförenlig med principen om objektiv opartiskhet.

På samma sätt kan de begränsningar – i den mening som avses i policydokumentet avseende konkurrerande intressen – som är tillämpliga på experterna i motsats till vad tribunalen funnit inte tolkas och tillämpas på så sätt att en person som är konsult eller strategisk rådgivare för enskilda läkemedel från ett läkemedelsföretag kan vara ledamot i den ad hoc-grupp med experter som sammankallas av CHMP för den förnyade prövningen av ansökan om godkännande för försäljning för en rivaliserande produkt till ett av dessa enskilda läkemedel. En sådan tolkning är nämligen även oförenlig med principen om objektiv opartiskhet.

Det finns således fog för grunden avseende åsidosättande av principen om objektiv opartiskhet varför den överklagade domen ska upphävas.

Talan inför tribunalen

Domstolen påpekar inledningsvis att det av riktlinjerna för förfarandet för förnyad prövning följer att EMA förbinder sig att låta CHMP systematiskt samråda med en rådgivande grupp med vetenskapliga experter (nedan kallad SAG) när den som ansöker om förnyad prövning i god tid ger in en vederbörligen motiverad begäran om sådant samråd. Det framgår även att den SAG som konsulteras för detta ändamål ska vara den som har inrättats på det terapeutiska område som den aktuella produkten tillhör och att en ad hoc-grupp med experter ska sammankallas om ingen SAG har inrättats på detta område.

CHMP ska, i egenskap av behörig kommitté vid EMA, tillämpa de förhållningsregler som denna myndighet har fastställt, däribland riktlinjerna för förfarandet för förnyad prövning. Det följer nämligen av fast rättspraxis att unionens institutioner, organ och byråer som antar förhållningsregler och som genom att de offentliggör dessa tillkännager att de hädanefter kommer att tillämpa dessa regler på de fall som avses i desamma, själva begränsar sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

På grund av begränsningen av EMA:s utrymme för skönsmässig bedömning, vilken på samma sätt är bindande för CHMP, anser domstolen att CHMP uppenbart överskrider gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den beslutar att sammankalla en ad hoc-grupp med experter, trots att den har konstaterat att den terapeutiska indikationen för den aktuella produkten i vart fall till övervägande del omfattas av ett terapeutiskt område för vilket en SAG har inrättats, eller när den beslutar att sammankalla en ad hoc-grupp med experter på grund av omständigheter som redan omfattas av CHMP:s handläggning i sak av begäran om förnyad prövning eller på grund av hypotetiska överväganden.

Domstolen påpekar i detta sammanhang att samrådet med SAG gör det möjligt för CHMP att erhålla ett utlåtande som utarbetats av de ständiga experterna i denna SAG. Dessutom kan en SAG:s så kallade huvudgrupp kompletteras med ytterligare experter som är specialiserade på behandlingen av specifika problem som nämns i de frågor som CHMP avser att ställa. Samråd med en sådan samling experter, bestående av dels en grupp som genom sin beständiga och väl avvägda sammansättning säkerställer kontinuitet och enhetlighet i handläggningen av ärendena, dels ytterligare experter som är specialiserade på behandlingen av specifika problem som aktualiserats i samband med den förnyade prövningen, säkerställer "bästa möjliga vetenskapliga rådgivning" och gör det därigenom möjligt för EMA att fullgöra sitt uppdrag.

Under dessa omständigheter kan ett sammankallande, på ett terapeutiskt område för vilket en SAG har inrättats, av en ad hoc-grupp med experter inte godtas enbart på grund av att CHMP anser att en ad hoc-grupp skulle vara mer lämpad att besvara dess frågor än den SAG som inrättats, i förekommande fall förstärkt med ytterligare experter.

Domstolen finner därför att beslutet att sammankalla en ad hoc-grupp med experter i stället för SAG psykiatri utgör ett fel i förfarandet för EMA:s antagande av yttrandet. Följaktligen är även förfarandet för antagande av det omtvistade beslutet behäftat med ett formellt fel.

Domstolen ogiltigförklarar med anledning härav det angripna beslutet.

3. Kontroll av förvärv och innehav av vapen

Dom av den 5 mars 2024 (stora avdelningen), *Défense Active des Amateurs d'Armes* m.fl. (C-234/21, [EU:C:2024:200](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Direktiv 91/477/EEG – Kontroll av förvärv och innehav av skjutvapen – Skjutvapen som är förbjudna eller för vilka det krävs tillstånd – Halvautomatiska skjutvapen – Direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2017/853 – Artikel 7.4a – Medlemsstaterna får besluta att bekräfta, förnya eller förlänga tillstånd – Det förutsätts vara omöjligt att utnyttja denna möjlighet vad beträffar halvautomatiska skjutvapen som omvandlats till att avfyra lösa skott eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen – Giltighet – Artikel 17.1 och artiklarna 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principen om skydd för berättigade förväntningar"

Efter en begäran om förhandsavgörande från Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) fastställer domstolen (stora avdelningen) giltigheten av artikel 7.4a i direktiv 91/477 om kontroll av förvärv och innehav av vapen,²⁹⁵ i dess lydelse enligt direktiv 2017/853, med hänsyn till rätten till egendom²⁹⁶, principen om likhet inför lagen²⁹⁷, icke-diskrimineringsprincipen²⁹⁸ och principen om

²⁹⁵ Enligt artikel 7.4a i rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EGT L 256, 1991, s. 51; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 145), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/853 av den 17 maj 2017 (EUT L 137, 2017, s. 22) (nedan kallat direktiv 91/477), får "[m]edlemsstaterna ... besluta att bekräfta, förnya eller förlänga tillstånd för halvautomatiska skjutvapen i kategori A punkterna 6, 7 eller 8 avseende ett skjutvapen som klassificerats i kategori B, och som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017, i enlighet med de övriga villkor som fastställs i detta direktiv. Dessutom får medlemsstaterna tillåta att sådana skjutvapen förvärvas av andra personer som beviljats tillstånd av medlemsstaterna i enlighet med detta direktiv ...".

²⁹⁶ Stadgas i artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

²⁹⁷ Stadgas i artikel 20 i stadgan.

²⁹⁸ Stadgas i artikel 21 i stadgan.

skydd för berättigade förväntningar. Enligt domstolen tillåter denna bestämmelse, i motsats till vad den hänskjutande domstolen utgick från vid sin tolkning, att medlemsstaterna använder sig av möjligheten att föreskriva övergångsbestämmelser som omfattar alla halvautomatiska skjutvapen som lagligen förvärvats och registrerats före ikraftträdandet av direktiv 2017/853 den 13 juni 2017, oavsett om det rör sig om halvautomatiska skjutvapen som kan användas till att avfyra riktiga skott²⁹⁹ eller sådana vapen som omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen (nedan kallade omvandlade halvautomatiska skjutvapen)³⁰⁰.

Défense Active des Amateurs d'Armes ASBL, NG och WL har väckt talan vid Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) om ogiltigförklaring av en bestämmelse i en belgisk lag vari det, till skillnad från vad som gäller för halvautomatiska skjutvapen som kan användas till att avfyra riktiga skott, inte föreskrivs någon möjlighet att som en övergångsåtgärd fortsätta att inneha omvandlade halvautomatiska skjutvapen som förvärvats före den 13 juni 2017.³⁰¹ Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) anser att artikel 153 led 5 i lagen av den 5 maj 2019, jämförd med artikel 163 i samma lag, innebär en skillnad i behandling mellan, å ena sidan, personer som före den 13 juni 2017 lagligen hade förvärvat och registrerat ett halvautomatiskt skjutvapen som kan användas till att avfyra riktiga skott, och, å andra sidan, personer som före samma datum lagligen hade förvärvat och registrerat ett halvautomatiskt skjutvapen som omvandlats endast för att avfyra lösa skott, eftersom endast förstnämnda personer omfattas av övergångsbestämmelser som ger dem möjlighet att, på vissa villkor, inneha ett skjutvapen som nu är förbjudet. Enligt den hänskjutande domstolen har denna skillnad i behandling sitt ursprung i artikel 7.4a i direktiv 91/477, eftersom denna bestämmelse inte gjorde det möjligt för en medlemsstat att utvidga övergångsbestämmelserna till att omfatta denna andra kategori av halvautomatiska vapen. Den hänskjutande domstolen beslutade därför att inge en fråga om giltigheten av denna artikel till EU-domstolen.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar inledningsvis huruvida det antagande som ligger till grund för den fråga som ställts till den är korrekt, nämligen att artikel 7.4a i direktiv 91/477 ger medlemsstaterna rätt att föreskriva övergångsbestämmelser endast för halvautomatiska skjutvapen som kan användas till att avfyra riktiga skott och som omfattas av kategori A.6–A.8, och inte för omvandlade halvautomatiska skjutvapen i kategori A.9.

För det första konstaterar den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av ordalydelsen i denna bestämmelse är medlemsstaternas möjlighet att bekräfta, förnya eller förlänga tillstånd endast tillämplig på halvautomatiska skjutvapen i kategorierna A.6–A.8 som, före ikraftträdandet av direktiv 2017/853, klassificerades i kategori B "[s]kjutvapen för vilka det krävs tillstånd"³⁰² och som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017³⁰³, under förutsättning att övriga villkor i direktiv 91/477 är uppfyllda.

²⁹⁹ Avses i punkterna 6–8 i "Kategori A – Förbjudna skjutvapen" som återfinns i del II A i bilaga I till direktiv 91/477 (nedan kallade kategorierna A.6–A.8).

³⁰⁰ Avses i punkt 9 i "Kategori A – Förbjudna skjutvapen" som återfinns i del II A i bilaga I till direktiv 91/477 (nedan kallad A.9).

³⁰¹ Lag av den 5 maj 2019 om vissa bestämmelser på straffrättens område och vissa bestämmelser om religion (Moniteur belge av den 24 maj 2019, s. 50023) (nedan kallad lagen av den 5 maj 2019). Genom artiklarna 151–163 i denna lag införlivades delvis direktiv 2017/853 med den belgiska rättsordningen.

³⁰² Återfinns i del II A i bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse före ikraftträdandet av direktiv 2017/853.

³⁰³ Återfinns i del II A i bilaga I till direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2008/51, under "Kategori B – Skjutvapen för vilka det krävs tillstånd" (nedan kallad kategori B).

För det andra, vad gäller det sammanhang i vilket artikel 7.4a i direktiv 91/477 ingår, prövar domstolen i ett första skede huruvida de omvandlade halvautomatiska skjutvapen i kategori A.9 som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017 klassificerades i "Kategori B – Skjutvapen för vilka det krävs tillstånd". Domstolen framhåller att dessa vapen trots omvandlingen uppfyller de kriterier som definierar begreppet skjutvapen i direktiv 91/477³⁰⁴. Såsom framgår av skäl 20 i direktiv 2017/853³⁰⁵ är risken dessutom hög för att sådana halvautomatiska skjutvapen som omvandlats till att avfyra lösa skott återigen kan bli lika farliga som tidigare genom att på nytt omvandlas för att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne.

Vad gäller omvandlade halvautomatiska skjutvapen konstaterar domstolen att unionslagstiftaren inte uttryckligen har uteslutit dem från definitionen av skjutvapen. Vidare ska preciseringen i direktiv 2017/853, enligt vilken det är viktigt att ta itu med problemet med sådana skjutvapen genom att låta dem omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 91/477³⁰⁶, inte förstås så, att dessa vapen inte omfattas av det direktivets tillämpningsområde förrän efter ikraftträdandet av nämnda direktiv 2017/853. Den syftar snarare till att bekräfta att omvandlade halvautomatiska skjutvapen omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853. Halvautomatiska skjutvapen i kategori A.9 som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017 ska följaktligen anses ha klassificerats i kategori B i direktiv 91/477, som var tillämpligt innan direktiv 2017/853 trädde i kraft.

I ett andra skede prövar domstolen om omvandlade skjutvapen kan omfattas både av kategori A.9 och av en av kategorierna A.6–A.8. Enligt ordalydelsen i kategori A.9 omfattar denna kategori "varje skjutvapen i denna kategori" som har omvandlats. För att ett skjutvapen ska kunna omfattas av denna kategori krävs således inte bara att det har omvandlats till att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk ammunition, eller till ett salutvapen eller ett akustiskt vapen, utan även att det uppfyller de kriterier som anges i punkterna 2, 3, 6, 7 eller 8 i "Kategori A – Förbjudna skjutvapen"³⁰⁷. Denna ordalydelse tyder således på att en sådan omvandling av ett skjutvapen, som innebär att det omfattas av kategori A.9, inte leder till att det inte längre ska klassificeras i kategorierna A.2, A.3, A.6, A.7 eller A.8. De vapen som omfattas av kategori A.9 uppfyller nämligen kriterierna för att det ska anses vara fråga om ett skjutvapen. Vidare görs, vad gäller kategorierna A.2, A.3, A.6, A.7 eller A.8, det där inte någon skillnad beroende på om de skjutvapen som avses har omvandlats eller inte.

För det tredje, vad gäller de mål som eftersträvas med direktiven 91/477 och 2017/853, konstaterar domstolen att syftet med att lägga till kategori A.9 under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av direktiv 2017/853 var att klargöra att de omvandlade skjutvapnen omfattades av tillämpningsområdet för direktiv 91/477. Däremot finns det inget som tyder på att unionslagstiftaren genom detta tillägg ville undanta omvandlade skjutvapen från kategorierna A.2, A.3, A.6, A.7, A.8 eller från tillämpningsområdet för artikel 7.4a i direktiv 91/477.

Vidare konstaterar domstolen att, eftersom direktiv 2017/853 står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i stadgan,³⁰⁸ ska artikel 7.4a i direktiv 91/477 anses syfta till att säkerställa att förvärvade rättigheter iakttas, i synnerhet rätten till egendom.³⁰⁹ Nämnda artikel gör det möjligt för medlemsstaterna att bibehålla de tillstånd som redan

³⁰⁴ Se artikel 1.1 i direktiv 91/477, i dess lydelse före ikraftträdandet av direktiv 2017/853 och artikel 1.1 led 1 i direktiv 91/477, i dess lydelse enligt direktiv 2017/853.

³⁰⁵ Se särskilt skäl 20 i direktiv 2017/853.

³⁰⁶ Se skäl 20 i direktiv 2017/853.

³⁰⁷ Återfinns i del II A i bilaga I till direktiv 91/477 (nedan kallade kategorierna A.2, A.3, A.6, A.7 eller A.8).

³⁰⁸ Se skäl 31 i direktiv 2017/853.

³⁰⁹ Som föreskrivs i artikel 17.1 i stadgan.

beviljats för halvautomatiska skjutvapen i kategorierna A.6-A.8 som innan direktivet trädde i kraft klassificerades i kategori B och som lagligen hade förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017. Direktiv 91/477 ska således inte förstås så, att det innebär att sådana vapen exproprieras från deras innehavare. Mot bakgrund av syftet att säkerställa att förvärvade rättigheter iakttas, kan nämnda artikel 7.4a – även om den innehåller ett undantag från principen om förbud mot att inneha skjutvapen som omfattas av kategorierna A.6–A.8 – inte tolkas på ett sådant sätt att sådana vapen utesluts från dess tillämpningsområde när de därutöver uppfyller de ytterligare kriterier som anges i kategori A.9.

Vidare erinrar domstolen om att syftet med direktiv 91/477 är att stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna inom området för skydd av personers säkerhet och att säkerställa unionsmedborgarnas säkerhet. Inget av dessa syften utgör emellertid hinder för att innehavare av skjutvapen som ingår både i en av kategorierna A.6-A.8 och i kategori A.9 kan omfattas av övergångsbestämmelserna i artikel 7.4a i direktiv 91/477.

En sådan tolkning är nämligen ägnad att bidra till att uppnå målet att underlätta den inre marknadens funktion. Vad vidare gäller målet att säkerställa unionsmedborgarnas säkerhet framstår de skjutvapen som uppfyller kriterierna i kategori A.9 som en mindre omedelbar fara än de som uteslutande omfattas av kategorierna A.6–A.8. Dessutom framgår det av lydelsen i artikel 7.4a i direktiv 91/477 att den möjlighet som föreskrivs i denna bestämmelse endast är tillämplig med avseende på skjutvapen som lagligen förvärvats och registrerats före den 13 juni 2017. Detta innebär bland annat att de krav, i synnerhet de som avser säkerhet, som i detta avseende föreskrivs i direktiv 91/477, i den lydelse som var tillämplig innan direktiv 2017/853 trädde i kraft, är uppfyllda. Domstolen vill slutligen påpeka att övriga villkor, särskilt de som avser säkerhet, som fastställs i direktiv 91/477, måste vara uppfyllda vid den tidpunkt då en medlemsstat, med tillämpning av nämnda bestämmelse, har för avsikt att bekräfta, förnya eller förlänga ett tillstånd för ett halvautomatiskt skjutvapen i kategorierna A.6–A.8.

Domstolen drar slutsatsen att målet att säkerställa unionsmedborgarnas säkerhet således inte äventyras av den omständigheten att innehavare av skjutvapen som ingår både i kategorierna A.6–A.8 och i kategori A.9 har fördel av bibehållandet av de tillstånd som redan beviljats för vapen i kategorierna A.6–A.8 i enlighet med artikel 7.4a i direktiv 91/477.

För det fjärde anser domstolen att en sådan tolkning av nämnda artikel 7.4a, som är förenlig med bestämmelsens lydelse och det sammanhang i vilket den ingår samt till systematiken i och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i, inte heller leder till att nämnda bestämmelse eller tillägget, genom direktiv 2017/853, av kategori A.9, helt förlorar sin ändamålsenliga verkan.

Tvärtom säkerställer denna tolkning den ändamålsenliga verkan av artikel 7.4a, eftersom den syftar till att säkerställa iakttagandet av förvärvade rättigheter och i synnerhet iakttagandet av rätten till egendom. Vidare påverkar nämnda tolkning inte på något sätt det klagörande syfte som unionslagstiftaren har försökt uppnå genom att lägga till kategori A.9. Dessutom omfattar denna kategori inte bara skjutvapen i kategorierna A.6–A.8 och kategori A.9, utan även skjutvapen i kategorierna A.2 och A.3 som har genomgått sådana omvandlingar, vilka inte omfattades av den möjlighet som medlemsstaterna ges genom artikel 7.4a i direktiv 91/477.

Mot bakgrund av denna tolkning av artikel 7.4a i direktiv 91/477 drar domstolen slutsatsen att det antagande som ligger till grund för den fråga som Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) har ställt är felaktigt och att det vid prövningen av denna fråga under dessa omständigheter inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av nämnda artikel mot bakgrund av rätten till egendom, principen om likhet inför lagen, icke-diskrimineringsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar.

XV. Ekonomisk och monetär politik

Dom av den 18 juni 2024 (stora avdelningen), kommissionen/SRB (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#))

”Överklagande – Ekonomisk och monetär politik – Bankunionen – Förordning (EU) nr 806/2014 – Gemensam rekonstruktionsmekanism – Resolutionsförfarande som är tillämpligt om en enhet fallerar eller sannolikt kommer att falla – Artikel 18.7 – Den gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning – Europeiska kommissionens godkännande av denna resolutionsordning – Artikel 86.2 – Akt mot vilken talan kan väckas – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning”

Europeiska kommissionen har överklagat tribunalens dom av den 1 juni 2022 i målet *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* och SFL/SRB³¹⁰. Domstolen (stora avdelningen) bifaller överklagandet och avgör slutligt målet i sak genom att avvisa den talan som *Fundación* och *Stiftung für Forschung und Lehre* väckt vid tribunalen mot Gemensamma resolutionsnämndens (SRB) beslut av den 7 juni 2017 om antagande av en resolutionsordning för *Banco Popular Español SA*³¹¹ (nedan kallad den omtvistade resolutionsordningen), vilket antagits med stöd av förordning (EU) nr 806/2014³¹².

Efter sin bedömning slår domstolen fast att den omtvistade resolutionsordningen inte utgör en akt mot vilken talan kan väckas, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, och upphäver följaktligen den överklagade domen i den del tribunalen fann att talan om ogiltigförklaring av resolutionsordningen kunde tas upp till prövning. Domstolen grundar denna bedömning bland annat på de principer om delegering av befogenheter till byråer som slogs fast i domen av den 13 juni 1958, *Meroni/Höga myndigheten*³¹³, och som domstolen erinrade om i domen av den 22 januari 2014, *Förenade kungariket/parlamentet och rådet*³¹⁴.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar om att en talan om ogiltigförklaring kan väckas med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF, jämförd med första stycket i samma artikel, mot varje bestämmelse eller åtgärd som antagits av unionens institutioner, organ, kontor eller byråer, oavsett form, vilka avser att skapa bindande rättsverkningar som är ägnade att påverka en fysisk eller en juridisk persons intressen genom att på ett tydligt sätt förändra dennes rättsliga ställning. För att avgöra huruvida en rättsakt har sådana verkningar och därför kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring är det nödvändigt att se till aktens innebörd och att bedöma nämnda verkningar mot bakgrund av objektiva kriterier, såsom aktens innehåll, i förekommande fall med beaktande av det sammanhang i vilket den antogs och den antagande institutionens befogenheter.

³¹⁰ Dom av den 1 juni 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno* och SFL/SRB (T-481/17, [EU:T:2022:311](#)) (nedan kallad den överklagade domen).

³¹¹ SRB:s verkställande sessions beslut SRB/EES/2017/08 av den 7 juni 2017 om att anta en resolutionsordning för *Banco Popular Español SA*.

³¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam rekonstruktionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1) (nedan kallad SRM-förordningen).

³¹³ Dom av den 13 juni 1958, *Meroni/Höga myndigheten* (9/56, [EU:C:1958:7](#)).

³¹⁴ Dom av den 22 januari 2014, *Förenade kungariket/parlamentet och rådet* (C-270/12, [EU:C:2014:18](#)).

Vad för det första gäller innehållet i den omtvistade resolutionsordningen konstaterar domstolen att denna resolutionsordning ännu inte hade godkänts när den antogs vid SRB:s verkställande session den 7 juni 2017, eftersom den därefter anmäldes till kommissionen för godkännande, varvid dess ikraftträdande, och därmed dess bindande rättsverkningar, var beroende av att den godkändes.

Vad för det andra gäller det sammanhang i vilket den omtvistade resolutionsordningen antogs, påpekar domstolen att den rättsliga grunden för densamma, såsom framgår av dess ingress, är SRM-förordningen.³¹⁵ Det system som införts genom denna förordning grundar sig på konstaterandet³¹⁶ att utövandet av de resolutionsbefogenheter som föreskrivs i nämnda förordning omfattas av unionens resolutionspolitik, vilken endast kan bestämmas av unionsinstitutionerna, och att det finns ett utrymme för skönsmässig bedömning vid antagandet av varje specifik resolutionsordning, med hänsyn till de betydande effekter resolutionsbeslut har på medlemsstaternas finansiella stabilitet och på själva unionen, liksom på medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet. Av dessa skäl ansåg unionslagstiftaren att det var nödvändigt att föreskriva ett lämpligt deltagande av rådet och kommissionen, det vill säga ett deltagande som stärker SRB:s nödvändiga operativa oberoende samtidigt som principerna om delegering av befogenheter till byråerna respekteras.

I det sistnämnda avseendet erinrar domstolen om att den i domarna Meroni/Höga myndigheten och Förenade kungariket/parlamentet och rådet i huvudsak slog fast att följderna av en delegering av befogenheter skiljer sig markant åt, beroende på om denna delegering avser klart avgränsade verkställande befogenheter, vilkas användning därigenom är föremål för sträng kontroll med hjälp av objektiva kriterier fastställda av den delegerande myndigheten, eller om den avser en "diskretionär befogenhet som innefattar en vidsträckt bedömningsfrihet och som i den praktiska användningen kan ge uttryck för en verklig ekonomisk politik". En delegering av det förstnämnda slaget kan inte nämnvärt ändra de följder som utövandet av de aktuella befogenheterna medför, medan en delegering av det andra slaget innebär en "verklig förändring av ansvarsförhållandena" genom att den delegerande myndighetens val ersätts med de val som görs av den myndighet som mottar befogenheterna. Domstolen noterar att den i det mål som ledde fram till domen Meroni/Höga myndigheten slog fast att den delegering av befogenheter som var i fråga i det målet gav de berörda organen en "bedömningsfrihet som innebär en omfattande diskretionär beslutanderätt" som inte kan anses förenlig med "kraven i fördraget", samtidigt som den preciserade att Höga myndigheten, genom att endast förbehålla sig rätten att vägra att godkänna dessa organs beslut, inte hade behållit tillräckliga befogenheter för att undvika en sådan ansvarsövergång.

Enligt domstolen grundar sig den rättspraxis som följer av den domen på premissen att maktbalansen, som är en kännetecknande del av unionens institutionella struktur, utgör en grundläggande garanti som ges i fördragen och att en delegering av ett stort utrymme för skönsmässig bedömning undergräver denna garanti, eftersom detta innebär att denna befogenhet anförtros andra myndigheter än dem som har inrättats genom fördragen för att säkerställa och kontrollera utövandet av denna befogenhet inom ramen för deras respektive ansvarsområden. Det stora utrymme för skönsmässig bedömning som avses i denna rättspraxis omfattar bland annat grundläggande frågor på det berörda politiska området, vilka förutsätter ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att förena olika ibland motstridiga mål.

Domstolen tillägger att det särskilt framgår av nämnda rättspraxis att tillämpligheten av de principer om delegering av befogenheter till byråer som fastställts i denna rättspraxis inte beror på huruvida de rättsakter som byråerna har befogenhet att anta är av individuell eller allmän karaktär, utan endast på huruvida delegeringen medför ett stort utrymme för skönsmässig bedömning eller tvärtom avser exakt avgränsade genomförandebefogenheter.

³¹⁵ Särskilt artikel 18.

³¹⁶ Se framför allt skälen 24 och 26 i SRM-förordningen.

Syftet med det system som inrättats genom SRM-förordningen³¹⁷ är emellertid att konkretisera de principer som slogs fast i domen Meroni/Höga myndigheten och vilka det erinrades om i domen Förenade kungariket/parlamentet och rådet.

Det är riktigt att SRB ansvarar för antagandet av alla resolutionsbeslut avseende bland annat finansinstitut och koncerner som anses vara betydande för den finansiella stabiliteten i unionen och andra gränsöverskridande koncerner.³¹⁸ SRB ska därför endast anta en resolutionsordning för dessa enheter och koncerner om den efter att ha mottagit meddelandet om ECB:s bedömning att den berörda enheten fallerar eller sannolikt kommer att falla eller på eget initiativ³¹⁹ bedömer att resolutionsvillkoren är uppfyllda.³²⁰ Dessa villkor avser att enheten fallerar eller sannolikt kommer att falla, om det inte vidtas några alternativa åtgärder i förhållande till resolutionen, och att resolutionen är nödvändig med hänsyn till allmänintresset. I sådana fall kan SRB anta³²¹ en resolutionsordning som försätter den berörda enheten i resolution och fastställer tillämpningen av resolutionsverktygen³²² på densamma och användningen av den gemensamma resolutionsfonden.

Även om SRB tillerkänns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller huruvida och med vilka medel den berörda enheten ska bli föremål för ett resolutionsförfarande, kringgärdas denna befogenhet av objektiva kriterier och villkor som avgränsar SRB:s handlingsutrymme, och detta såväl vad avser villkoren som resolutionsverktygen.³²³ I SRM-förordningen föreskrivs dessutom att kommissionen och rådet ska delta i det förfarande som leder fram till antagandet av en resolutionsordning som, för att den ska kunna träda i kraft, måste godkännas av kommissionen och, i förekommande fall, av rådet.

SRB ska i detta sammanhang underrätta kommissionen om alla åtgärder som den vidtar för att förbereda en resolution och, med kommissionen och rådet, utbyta all information som behövs för att dessa institutioner ska kunna fullgöra sina uppgifter.³²⁴ Kommissionen ska dessutom utse en företrädare som ska ha rätt att delta i mötena inom SRB:s verkställande sessioner och plenarsessioner som permanent observatör. Vidare anges att kommissionens företrädare ska ha rätt att delta i debatterna och ska ha tillgång till alla handlingar.³²⁵ Vidare ska SRB, omedelbart efter antagandet av resolutionsordningen, överlämna densamma till kommissionen. Kommissionen ska, inom 24 timmar efter överlämnandet, antingen godkänna resolutionsordningen eller invända mot den med avseende på de skönsmässiga aspekterna av densamma, med undantag för de aspekter som avser uppfyllandet av kriteriet om allmänintresse och det belopp som ska användas från den gemensamma resolutionsfonden.³²⁶ Vad gäller de sistnämnda skönsmässiga aspekterna får kommissionen inom tolv timmar från överlämnandet föreslå att rådet ska invända mot resolutionsordningen.³²⁷ Domstolen påpekar slutligen att resolutionsordningen träder i kraft endast

³¹⁷ Såsom framgår av skälen 24 och 26 i SRM-förordningen.

³¹⁸ Enligt artikel 7.2 i SRM-förordningen.

³¹⁹ Enligt artikel 18.1 och 18.6 i SRM-förordningen

³²⁰ Som avses i artikel 18.1 a–c i SRM-förordningen.

³²¹ Med stöd av artikel 18.6 i SRM-förordningen.

³²² Som avses i artikel 22.2 i SRM-förordningen.

³²³ Enligt artikel 18.1 och 18.4–18.6 i SRM-förordningen.

³²⁴ Enligt artikel 30.1 och 30.2 i SRM-förordningen.

³²⁵ Enligt artikel 43.3 i SRM-förordningen.

³²⁶ Artikel 18.7 första, andra och tredje styckena i SRM-förordningen.

³²⁷ Artikel 18.7 tredje stycket i SRM-förordningen.

om varken rådet eller kommissionen har gjort invändningar inom en period på 24 timmar efter det att resolutionsordningen överlämnats av SRB.³²⁸ När kommissionen väl har godkänt en sådan ordning måste den därefter fullt ut åta sig det ansvar som den har tilldelats genom fördragen.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att bestämmelserna i artikel 18 i SRM-förordningen, på grundval av vilka den omtvistade resolutionsordningen antogs, kan förhindra en "ansvarsövergång", i den mening som avses i den rättspraxis som följer av domen Meroni/Höga myndigheten. Samtidigt som SRB ges befogenhet att bedöma huruvida villkoren för att anta en resolutionsordning är uppfyllda i förevarande fall och att fastställa de verktyg som krävs för en sådan resolutionsordning, ger dessa bestämmelser kommissionen eller, i förekommande fall, rådet ansvaret för den slutliga bedömningen av de skönsmässiga aspekter av resolutionsordningen som omfattas av unionens politik i fråga om resolution av kreditinstitut och som, såsom framgår av artikel 14 samt skäl 24, 26 och 62 i SRM-förordningen innebär en avvägning mellan olika mål och intressen, nämligen att bevara unionens finansiella stabilitet och den inre marknadens integritet, att beakta medlemsstaternas finanspolitiska suveränitet och att skydda aktieägarnas och borgenärernas intressen.

Vad för det tredje gäller SRB:s befogenheter påpekar domstolen att tribunalens tolkning, enligt vilken en resolutionsordning kan ha bindande rättsverkningar oberoende av kommissionens beslut om godkännande, innebär ett åsidosättande av såväl de befogenheter som SRB har enligt SRM-förordningen som den rättspraxis som följer av domen Meroni/Höga myndigheten.

Även om SRM-förordningen föreskriver³²⁹ att SRB ska utarbeta och anta en resolutionsordning, ger den nämligen inte SRB befogenhet att anta en rättsakt med självständiga rättsverkningar. Inom ramen för resolutionsförfarandet utgör kommissionens godkännande en nödvändig del för att resolutionsordningen ska kunna träda i kraft.

Detta godkännande är även avgörande för innehållet i den aktuella resolutionsordningen. Även om SRM-förordningen gör det möjligt för kommissionen att godkänna en sådan ordning utan att ha gjort några invändningar avseende de skönsmässiga aspekterna av denna och utan att föreslå att rådet ska framföra invändningar, så ger den även kommissionen och rådet möjlighet att ersätta SRB:s bedömning med sin egen genom att framföra invändningar.³³⁰ I så fall är SRB skyldig att inom åtta timmar ändra resolutionsordningen i enlighet med de skäl som kommissionen eller rådet har angett, så att resolutionsordningen kan träda i kraft.³³¹ En invändning från rådet som grundar sig på att kriteriet om allmänintresse inte är uppfyllt har till följd att resolutionen av den berörda enheten enligt nämnda förordning slutgiltigt förhindras, varvid enheten ska avecklas på ett ordnat sätt i enlighet med tillämplig nationell rätt.³³²

I förevarande mål har kommissionen, såsom den uttryckligen påpekade i sitt beslut om godkännande av den omtvistade resolutionsordningen,³³³ angett att den "ställer sig bakom" innehållet i denna resolutionsordning och instämmer med "den motivering som lämnats av [SRB] till varför en resolution är nödvändig för allmänintresset". De skönsmässiga aspekterna av en resolutionsordning – vilka avser fastställandet av såväl resolutionsvillkoren som resolutionsverktygen – är emellertid oupplösligt

³²⁸ Artikel 18.7 femte stycket i SRM-förordningen.

³²⁹ Enligt artiklarna 7 och 18 i SRM-förordningen.

³³⁰ Artikel 18.7 i SRM-förordningen.

³³¹ Artikel 18.7 sjunde stycket i SRM-förordningen.

³³² Artikel 18.8 i SRM-förordningen.

³³³ Kommissionens beslut (EU) 2017/1246 av den 7 juni 2017 om godkännande av resolutionsordningen för Banco Popular Español SA (EUT L 178, 2017, s. 15), skäl 4, i dess rättade lydelse per den 6 december 2017 (EUT L 320, 2017, s. 31).

förbundna med de mer tekniska aspekterna av resolutionen. I motsats till vad tribunalen angav i den överklagade domen kan det således inte göras någon åtskillnad mellan dessa skönmässiga aspekter och nämnda tekniska aspekter när det ska avgöras vad som är den akt mot vilken talan kan väckas, när det är fråga om en resolutionsordning som i sin helhet har godkänts av kommissionen.

Det är således först genom kommissionens godkännandebeslut som SRB:s resolutionsåtgärd i den omtvistade resolutionsordningen slutgiltigt har fastställs och fått bindande rättsverkningar. Detta innebär att det är kommissionen, och inte SRB, som inför unionsdomstolen ska svara för nämnda resolutionsåtgärd.

Domstolen finner att det framgår av den omtvistade resolutionsordningens innehåll, det sammanhang i vilket den antogs och SRB:s befogenheter att den inte har haft bindande rättsverkningar som kan påverka en juridisk eller fysisk persons intressen, vilket innebär att den inte utgör en akt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF.

För det första tillägger domstolen att det, i motsats till vad tribunalen slog fast, inte går att dra slutsatsen av artikel 86.1 och 86.2 i SRM-förordningen att den omtvistade resolutionsordningen kunde bli föremål för en talan om ogiltigförklaring vid tribunalen, trots att den inte utgjorde det slutliga resultatet av det aktuella resolutionsförfarandet, detta eftersom denna ordning konkretiserades först när kommissionen godkände den, varför den dessförinnan inte medförde några självständiga rättsverkningar.

Bestämmelserna i en förordning kan nämligen inte ändra det system för överklagande som föreskrivs i EUF-fördraget. Det framgår dessutom av själva ordalydelsen i artikel 86 i SRM-förordningen att talan ska väckas vid domstolen "i enlighet med artikel 263 [FEUF]", vilket förutsätter att talan uppfyller det däri angivna villkoret att talan kan väckas mot den angripna rättsakten.

Domstolen påpekar att den visserligen, i domen av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB³³⁴, slog fast att en resolutionsordning, i egenskap av det slutliga resultatet av det komplexa resolutionsförfarandet, kan bli föremål för domstolsprövning vid unionsdomstolen. I det mål som gav upphov till den domen hade domstolen emellertid att bedöma lagenligheten av ett beslut av tribunalen i vilket tribunalen hade avvisat en talan om ogiltigförklaring som inte riktade sig mot en sådan resolutionsordning, utan mot Europeiska centralbankens förberedande rättsakter, i vilka det konstaterades att det fanns enheter som fallerar eller sannolikt skulle komma att falla³³⁵. Övervägandena i den domen ska således läsas mot bakgrund av domstolens fasta praxis avseende komplexa förfaranden, av vilken det framgår att de åtgärder som vidtas under de förberedande etapperna inför antagandet av den slutliga rättsakten i ett sådant förfarande inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring när de inte har självständiga rättsverkningar.

För det andra finner domstolen att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den i den överklagade domen fann att sökandenas rätt till ett effektivt domstolsskydd, i första instans, åsidosätts om man underlåter att erkänna att den omtvistade resolutionsordningen utgör en akt mot vilken talan kan väckas.

Ett kommissionsbeslut om godkännande av det slag som är aktuellt i förevarande mål uppvisar nämligen de kännetecken som utmärker en akt som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF. Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring av ett sådant beslut får berörda fysiska eller juridiska personer göra gällande att den resolutionsordning som institutionen har godkänt och därigenom gett bindande rättsverkan, är rättsstridig. Kommissionen ska dessutom, genom ett sådant godkännande, anses godta de omständigheter och skäl som anges i

³³⁴ Dom av den 6 maj 2021, ABLV Bank m.fl./ECB (C-551/19 P och C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#), punkterna 56 och 66).

³³⁵ I den mening som avses i artikel 18.1 i SRM-förordningen.

resolutionsordningen, vilket innebär att kommissionen, i förekommande fall, måste försvara dem inför unionsdomstolen.

XVI. Offentlig upphandling

Dom av den 22 oktober 2024 (stora avdelningen), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, [EU:C:2024:910](#))

“Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling i Europeiska unionen – Direktiv 2014/25/EU – Artikel 43 – Ekonomiska aktörer från tredjeländer som inte har ingått något internationellt avtal med unionen som garanterar ömsesidig och lika tillgång till upphandlingsförfaranden – Sådana ekonomiska aktörer har inte någon rätt till en ‘behandling som inte är mindre gynnsam’ – En sådan ekonomisk aktörs deltagande i ett upphandlingsförfarande – Direktiv 2014/25 är inte tillämpligt – En begäran om förhandsavgörande angående tolkningen av bestämmelser i det direktivet, som framställts i en process som inletts av denna ekonomiska aktör, kan inte tas upp till prövning”

Domstolen, som dömer i stor sammansättning, avvisar den begäran om förhandsavgörande som framställts av Visoki upravni sud (Kroatiens appellationsdomstol) på den grunden att bestämmelserna i direktiv 2014/25³³⁶, vars tolkning begärts av den nationella domstolen, inte är tillämpliga på ekonomiska aktörer från tredjeländer som inte har ingått ett internationellt avtal med Europeiska unionen som garanterar lika och ömsesidig tillgång till offentliga kontrakt. Domstolen anser dessutom att de nationella bestämmelser genom vilka detta direktiv har införlivats inte kan göras tillämpliga på sådana ekonomiska aktörer av myndigheterna i en medlemsstat, eftersom unionens exklusiva befogenhet på området för den gemensamma handelspolitiken annars skulle åsidosättas.

I september 2020 inledde HŽ Infrastruktura d.o.o., ett kroatiskt bolag (nedan kallat den upphandlande enheten), ett förfarande för offentlig upphandling avseende byggandet av en järnvägsinfrastruktur som förbinder två orter i Kroatien. Kontraktet skulle tilldelas enligt kriteriet om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Enligt anvisningarna från den upphandlande enheten till anbudsgivarna skulle dessa visa sin tekniska och yrkesmässiga kapacitet genom att inge en handling av vilken det framgår att den aktuella anbudsgivaren under de tio år som föregick inledandet av upphandlingsförfarandet hade utfört bygg- och anläggningsarbeten avseende infrastruktur för järnväg och vägar.

Den upphandlande enheten beslutade i januari 2022 att tilldela Strabagkonsortiet det offentliga kontraktet. Detta konsortium består av tre bolag: ett österrikiskt bolag, ett kroatiskt bolag och ett tjeckiskt bolag. En av anbudsgivarna var det turkiska bolaget Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (nedan kallat Kolin). Detta bolag överklagade tilldelningsbeslutet till Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (Nationella kommissionen för kontroll av offentliga upphandlingsförfaranden, Kroatien) (nedan kallad tillsynskommissionen). Tillsynskommissionen ansåg att det inte var visat att Strabagkonsortiet hade den erforderliga tekniska och yrkesmässiga kapaciteten och upphävde därför beslutet om tilldelning av det aktuella offentliga kontraktet.

Till följd av upphävandet av tilldelningsbeslutet anmodade den upphandlande enheten Strabagkonsortiet att inkomma med en kompletterad förteckning över utförda arbeten, åtföljd av ett intyg som styrker att arbeten hade avslutats och att de uppfyllde tillämpliga krav. Strabagkonsortiet inkom med en sådan förteckning, åtföljd av det aktuella intyget. I förteckningen återfanns en ny hänvisning till andra utförda arbeten. Efter en omprövning och en ny bedömning av anbudet antog den upphandlande enheten i april 2022 ett nytt beslut om att tilldela det kontrakt som är aktuellt i det nationella målet till Strabagkonsortiet. Den upphandlande enheten ansåg nämligen att den nya hänvisningen i sig räckte för att visa att konsortiet hade den erforderliga tekniska och yrkesmässiga kapaciteten.

³³⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 2014, s. 243).

Kolin gjorde gällande att den upphandlande enhetens anmodan att låta Strabagkonsortiet komplettera sin förteckning över bygg- och anläggningsarbeten var rättsstridig och överklagade därför det nya tilldelningsbeslutet till tillsynskommissionen. Tillsynskommissionen avslog överklagandet och anförde att det inte fanns någon nationell bestämmelse som hindrade Strabagkonsortiet från att komplettera sin förteckning över utförda bygg- och anläggningsarbeten genom att ange andra projekt som inte ursprungligen hade angetts. Den kroatiska lagen om offentlig upphandling tillåter att den upphandlande myndigheten anmodar en anbudsgivare att komplettera eller förklara de bevis som lagts fram.³³⁷

Kolin överklagade tillsynskommissionens beslut till den kroatiska appellationsdomstolen i förvaltningsmål, som är den hänskjutande domstolen. Mot bakgrund av artiklarna 36 och 76 i direktiv 2014/25 hyser den domstolen tvivel om huruvida den upphandlande enheten, efter det att dess första beslut om tilldelning av det aktuella kontraktet upphävts, får beakta kompletterande handlingar avseende konsortiets tekniska och yrkesmässiga kapacitet, vilka inte fanns med i dess ursprungliga anbud och som ingetts av konsortiet på begäran av den upphandlande enheten. Den hänskjutande domstolen beslutade därför att ställa flera tolkningsfrågor till EU-domstolen om tolkningen av dessa bestämmelser.

Domstolens bedömning

EU-domstolen är i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande för det fall de frågor som ställs av nationella domstolar avser tolkningen av en bestämmelse i unionsrätten. Det ankommer dock på EU-domstolen att – för att pröva sin egen behörighet eller huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning – undersöka de omständigheter under vilka den nationella domstolen har framställt sin begäran om förhandsavgörande EU-domstolen kan bland annat ta ställning till huruvida de unionsbestämmelser som tolkningsfrågorna avser är tillämpliga i det nationella målet. Om dessa bestämmelser inte är tillämpliga är de inte relevanta för utgången i det målet och det begärda förhandsavgörandet är inte nödvändigt för att den hänskjutande domstolen ska kunna döma i saken, vilket innebär att tolkningsfrågorna inte kan tas upp till prövning.

EU-domstolen prövar i ett första steg huruvida en talan riktad mot ett beslut om tilldelning av ett offentligt kontrakt som fattats i en medlemsstat, vilken väckts vid en domstol i den medlemsstaten av en ekonomisk aktör från ett tredjeland, i förevarande fall Republiken Turkiet, kan prövas enligt de regler om offentlig upphandling som unionslagstiftaren har infört, såsom artiklarna 36 och 76 i direktiv 2014/25 vilka är de artiklar som är föremål för tolkningsfrågorna.

EU-domstolen konstaterar att unionen i förhållande till vissa tredjeländer är bunden av internationella avtal, bland annat Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling (nedan kallat WTO-avtalet)³³⁸, som på ett ömsesidigt och likvärdigt sätt garanterar tillträde till offentliga upphandlingar i dessa tredjeländer för ekonomiska aktörer i unionen och för ekonomiska aktörer i nämnda tredjeländer att delta i offentliga upphandlingar inom unionen. Artikel 43 i direktiv 2014/25 återspeglar dessa internationella åtaganden som unionen gjort. I den artikeln föreskrivs att medlemsstaterna ska bevilja ekonomiska aktörer från tredjeländer som är parter i ett sådant avtal en behandling som inte är mindre gynnsam än den som beviljas ekonomiska aktörer i unionen. Den rätt till en inte mindre gynnsam behandling som ekonomiska aktörer från dessa tredjeländer har innebär att dessa aktörer kan åberopa bestämmelserna i direktivet.

Andra tredjeländer – däribland Republiken Turkiet – har hittills inte ingått något sådant internationellt avtal med unionen som avses i artikel 43 i direktiv 2014/25. Beträffande ekonomiska aktörer från

³³⁷ Artikel 263.2 Zakon o javnoj nabavi (lagen om offentlig upphandling), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet.

³³⁸ Avtal godkänt genom rådets beslut 94/800 av den 22 december 1994 om ingående, på Europeiska gemenskapens vägnar – vad beträffar frågor som omfattas av dess behörighet – av de avtal som är resultatet av de multilaterala förhandlingarna i Uruguayrundan (1986–1994) (EGT L 336, 1994, s. 1).

dessa tredjeländer konstaterar EU-domstolen att unionsrätten visserligen inte – såvida unionen inte vidtagit några uteslutningsåtgärder – hindrar sådana aktörer från att delta i ett upphandlingsförfarande som regleras av direktiv 2014/25. Unionsrätten utgör däremot hinder för att sådana aktörer – i samband med deras deltagande i ett sådant upphandlingsförfarande – kan åberopa direktivet och kräva att deras anbud ska behandlas lika i förhållande till de anbud som lämnats av anbudsgivare i medlemsstaterna och anbudsgivare från sådana tredjeländer som avses i artikel 43 i direktiv 2014/25. Att låta ekonomiska aktörer från tredjeländer som inte ingått något sådant internationellt avtal med unionen omfattas av tillämpningsområdet för reglerna om offentlig upphandling skulle få nämligen få till följd att ge sådana aktörer en rätt till en inte mindre gynnsam behandling i strid med artikel 43 i direktivet – enligt vilken denna rätt är begränsad till ekonomiska aktörer från tredjeländer som ingått ett sådant internationellt avtal med unionen som avses i den artikeln.

Den rätt som "alla intresserade ekonomiska aktörer" har enligt artikel 45.1 i direktiv 2014/25 att, i öppna upphandlingsförfaranden i unionen, lämna ett anbud efter en anbudsinfordran omfattar således inte ekonomiska aktörer från tredjeländer som inte har ingått något sådant internationellt avtal med unionen. Denna rätt innebär inte heller att sådana aktörer har möjlighet åberopa direktivet när de tillåts att delta i ett sådant upphandlingsförfarande. I en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, som kännetecknas av att en turkisk ekonomisk aktör, som godtagits av den upphandlande enheten, deltar i ett förfarande för offentlig upphandling som regleras av direktiv 2014/25, kan denna aktör således inte åberopa artiklarna 36 och 76 i det direktivet för att angripa beslutet om tilldelning av det aktuella kontraktet.

EU-domstolen prövar i ett andra steg huruvida de frågor som ställts, vilka avser tolkningen av dessa artiklar i direktiv 2014/25, ändå kan tas upp till prövning på grund av den omständigheten att de bestämmelser i kroatisk lagstiftning som införlivar dessa artiklar tolkas så, att de är tillämpliga utan åtskillnad på anbudsgivare i unionen och anbudsgivare från tredjeländer och att den berörda turkiska ekonomiska aktören därför skulle kunna åberopa dem.

EU-domstolen erinrar om att enligt rättspraxis kan en begäran om förhandsavgörande som avser tolkningen av unionsbestämmelser i fall som befinner sig utanför unionsrättens tillämpningsområde, men där unionsbestämmelserna blivit tillämpliga genom en direkt och ovillkorlig hänvisning i nationell rätt utan att deras föremål eller räckvidd ändrats, visserligen tas upp till prövning. I dessa fall är det uppenbart att det finns ett unionsrättsligt intresse av att de bestämmelser som har hämtats från unionsrätten tolkas på ett enhetligt sätt, för att i framtiden förhindra olika tolkningar.

Denna rättspraxis är emellertid inte tillämplig när myndigheterna i en medlemsstat, i strid med unionens exklusiva befogenhet, gör bestämmelser i nationell rätt som införlivar ett direktiv tillämpliga. Detta är fallet i förevarande mål avseende deltagandet i upphandlingsförfaranden för ekonomiska aktörer från tredje länder som inte har ingått något internationellt avtal med unionen som garanterar lika och ömsesidigt tillträde till sådana förfaranden.

Den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 207 FEUF är ett område där unionen enligt artikel 3.1 e FEUF har exklusiv befogenhet. Denna politik avser handel med tredjeländer och omfattar varje unionsrättsakt som har till huvudsakligt syfte att främja, underlätta eller reglera handeln och direkt och omedelbart påverkar denna. Samtliga rättsakter med allmän giltighet som har till specifikt till syfte att fastställa hur ekonomiska aktörer från ett tredjeland kan delta i upphandlingsförfaranden i unionen är emellertid ägnade att direkt och omedelbart påverka utbytet av varor och tjänster mellan detta tredjeland och unionen och omfattas därför av unionens exklusiva befogenhet enligt artikel 3.1 e FEUF.³³⁹

³³⁹ Denna exklusiva befogenhet illustreras av artikel 86 i direktiv 2014/25. Enligt den artikeln är det unionen och inte medlemsstaterna som tilldelas befogenheten att tillfälligt avbryta eller begränsa deltagandet för företag från det aktuella tredjelandet i upphandlingsförfaranden i unionen.

EU-domstolen tillägger att det visserligen är riktigt att den gemensamma handelspolitiken inte omfattar förhandlingar om och ingående av internationella avtal på transportområdet³⁴⁰ och den kan således inte helt omfatta frågan om ekonomiska aktörers tillträde till de sektorspecifika offentliga upphandlingar som avses i direktiv 2014/25. Ingåendet av ett avtal som garanterar ekonomiska aktörer från ett tredjeland tillträde till sådana sektorspecifika offentliga upphandlingar omfattas emellertid av en annan av unionens exklusiva befogenheter, nämligen befogenheten i artikel 3.2 FEUF.

Det är således endast unionen som har befogenhet att anta en rättsakt med allmän giltighet som reglerar tillträdet till upphandlingsförfaranden inom unionen för ekonomiska aktörer från tredjeländer som inte har ingått något internationellt avtal med unionen som garanterar lika och ömsesidigt tillträde till offentliga upphandlingar.

EU-domstolen finner således att de nationella myndigheterna inte har befogenhet att göra de nationella bestämmelser som införlivar direktiv 2014/25 tillämpliga på sådana ekonomiska aktörer i tredjeländer och som en upphandlande enhet tillåtit att delta i ett upphandlingsförfarande i den berörda medlemsstaten. Detta skulle nämligen innebära att unionens exklusiva befogenhet på detta område åsidosattes. EU-domstolen anser följaktligen att tolkningen av artiklarna 36 och 76 i direktiv 2014/25 inte på något sätt kan vara relevant för att avgöra det nationella målet och avvisar begäran om förhandsavgörande.

³⁴⁰ Såsom framgår av artikel 207.5 FEUF.

XVII. Socialpolitik³⁴¹

1. Skydd för visstidsanställda

Dom av den 20 februari 2024 (stora avdelningen), X (Avsaknad av skäl för uppsägning) (C-715/20, [EU:C:2024:139](#))

“Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Direktiv 1999/70/EG – Ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP – Klausul 4 – Icke-diskrimineringsprincipen – Skillnad i behandling vid uppsägning – Uppsägning av ett avtal om visstidsanställning – Ingen skyldighet att ange skälen för uppsägningen – Domstolsprövning – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

Vid prövningen av en begäran om förhandsavgörande preciserar domstolen (stora avdelningen) räckvidden av principen om icke-diskriminering av visstidsanställda vad gäller skyldigheten att motivera uppsägningen av ett anställningsavtal samt de nationella domstolarnas skyldigheter vid åsidosättande av denna princip i en tvist mellan enskilda.

K.L., en arbetstagare, och X sp. z o.o., ett bolag bildat enligt polsk rätt, ingick ett avtal om visstidsanställning på deltid för perioden 1 november 2019–31 juli 2022. Den 15 juli 2020 delgav bolaget arbetstagaren en uppsägning av anställningsavtalet med uppsägningstid, utan att ange skälen till uppsägningen. Enligt artikel 30.4 i den polska arbetslagen³⁴² är arbetsgivaren nämligen endast skyldig att ange skälen för uppsägningen vid uppsägning av avtal om tillsvidareanställning med uppsägningstid.³⁴³

K.L. väckte talan vid Sąd Rejonowy dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie (Distriktsdomstolen i Krakow – Nowa Huta i Krakow, Polen), den hänskjutande domstolen, med yrkande om skadestånd på grund av att uppsägningen var rättsstridig. K.L. gjorde särskilt gällande att principen om icke-diskriminering av visstidsanställda, som föreskrivs i klausul 4 i ramavtalet om visstidsarbete, hade åsidosatts.³⁴⁴

Enligt beslutet om hänskjutande hade Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), trots att Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) redan hade funnit att artikel 30.4 i arbetslagen var förenlig med de konstitutionella principerna om en demokratisk rättsstat och likhet inför lagen, uttryckt tvivel om huruvida denna nationella bestämmelse var förenlig med unionsrätten. Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) ansåg sig emellertid inte kunna underlåta att tillämpa den aktuella bestämmelsen, med motiveringen att principen om icke-diskriminering av visstidsanställda inte har direkt effekt i en tvist mellan enskilda.

³⁴¹ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), **Litauen m.fl./parlamentet och rådet (Mobilitetspaketet)** (C-541/20–C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), som anges under rubrik XII “Transport”.

³⁴² Ustawa – Kodeks pracy (lag om införande av en arbetslag), av den 26 juni 1974 (Dz. U. nr 24, position 141), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (Dz. U. 2020, position 1320, i ändrad lydelse) (nedan kallad arbetslagen).

³⁴³ Eller vid uppsägning av ett anställningsavtal utan uppsägningstid, oavsett om det gäller en visstidsanställning eller en tillsvidareanställning.

³⁴⁴ Ramavtalet om visstidsarbete, undertecknat den 18 mars 1999, som återfinns i bilagan till rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, 1999, s. 43) (nedan kallat ramavtalet).

Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen har frågat EU-domstolen om huruvida klausul 4 i ramavtalet utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet och om huruvida denna klausul kan åberopas i en tvist mellan enskilda.

Domstolens bedömning

Efter att ha preciserat att de aktuella bestämmelserna om uppsägning av ett anställningsavtal omfattas av begreppet anställningsvillkor, i den mening som avses i klausul 4 led 1 i ramavtalet avseende icke-diskrimineringsprincipen, prövar domstolen frågan huruvida dessa bestämmelser inför en skillnad i behandling som innebär att visstidsanställda behandlas mindre förmånligt än tillsvidareanställda som befinner sig i en jämförbar situation. Domstolen prövar därefter huruvida en sådan skillnad i behandling kan motiveras på "objektiva grunder".

Vad för det första gäller frågan huruvida de aktuella situationerna är jämförbara erinrar domstolen om att det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de berörda personerna utför samma eller liknande arbete, i den mening som avses i ramavtalet³⁴⁵, med beaktande av en rad omständigheter, såsom arbetets art, utbildningsvillkoren och anställningsvillkoren.

För det andra konstaterar domstolen, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, att förekomsten av en mindre förmånlig behandling av visstidsanställda i förhållande till tillsvidareanställda följer av den omständigheten att de sistnämnda inte omfattas av den aktuella begränsningen avseende information om skälen för uppsägningen. Även om det antas att domstolsprövningen av huruvida skälen för uppsägning av anställningsavtalet är välgrundade säkerställs efter det att en visstidsanställd har väckt talan mot uppsägningen av anställningsavtalet, och att ett effektivt domstolsskydd säkerställs för den berörda personen, har arbetstagaren inte i ett tidigare skede tillgång till information som kan vara avgörande för valet att väcka eller inte väcka en sådan talan.

Vad för det tredje gäller frågan huruvida det föreligger "objektiva grunder", i den mening som avses i klausul 4 led 1 i ramavtalet, har den polska regeringen, med hänvisning till författningsdomstolens ovannämnda dom, gjort gällande att fullföljandet av en politik för full sysselsättning kräver en stor flexibilitet på arbetsmarknaden som visstidsanställningar bidrar till.

Enligt domstolen liknar dessa omständigheter snarare ett kriterium som på ett allmänt och abstrakt sätt uteslutande hänför sig till själva anställningstiden och således inte gör det möjligt att slå fast att den aktuella skillnaden i behandling svarar mot ett verkligt behov. Skillnaden i behandling framstår inte heller som nödvändigt med hänsyn till det mål som den polska regeringen har åberopat. Det aktuella anställningsvillkoret avser nämligen inte själva möjligheten för en arbetsgivare att säga upp ett avtal om visstidsanställning med uppsägningstid, utan en skriftlig underrättelse till arbetstagaren om skälen till uppsägningen. Även om arbetsgivarna skulle vara skyldiga att ange skälen till att ett avtal om visstidsanställning sägs upp i förtid, skulle de således inte berövas den flexibilitet som denna form av anställningsavtal medför.

Under dessa omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida artikel 30.4 i arbetslagen kan tolkas på ett sätt som är förenligt med klausul 4 i ramavtalet. I annat fall är den nationella domstolen i princip inte skyldig att, enbart på grundval av unionsrätten, underlåta att tillämpa en bestämmelse i nationell rätt som strider mot klausul 4 i ramavtalet, vilken saknar direkt effekt mellan enskilda.

När en medlemsstat antar bestämmelser som preciserar och konkretiserar de anställningsvillkor som bland annat regleras i klausul 4 i ramavtalet, tillämpar den unionsrätten³⁴⁶ och måste således

³⁴⁵ Se klausul 3 led 2 och klausul 4 led 1 i ramavtalet.

³⁴⁶ I den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

säkerställa iakttagandet av bland annat rätten till ett effektivt rättsmedel, som stadfästas i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Sistnämnda bestämmelse har direkt effekt. Domstolen konstaterar att den skillnad i behandling som införts genom den aktuella nationella bestämmelsen utgör ett åsidosättande av rätten till ett effektivt rättsmedel, eftersom en visstidsanställd fräntas möjligheten, som tillsvidareanställda arbetstagare har, att i förväg bedöma huruvida det finns anledning att väcka talan vid domstol mot beslutet att säga upp anställningsavtalet och, i förekommande fall, på ett detaljerat sätt ifrågasätta skälen till uppsägningen.

I en tvist mellan enskilda är den nationella domstolen, när det inte är möjligt att tolka tillämplig nationell rätt i överensstämmelse med klausul 4 i ramavtalet, följaktligen skyldig att säkerställa att artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ges full verkan genom att, i den utsträckning det är nödvändigt, underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som strider mot denna artikel.

2. Skydd för visstidsanställda

Dom av den 29 juli 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 och C-185/22, [EU:C:2024:637](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Artikel 157 FEUF – Likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet – Direktiv 2006/54/EG – Artikel 2.1 b och artikel 4 första stycket – Förbud mot indirekt könsdiskriminering – Deltidsarbete – Direktiv 97/81/EG – Ramavtalet om deltidsarbete – Klausul 4 – Förbud mot att behandla deltidsarbetande mindre förmånligt än jämförbara heltidsarbetande – Deltidsanställda betalas endast övertidstillägg om deras sammanlagda arbetstid överstiger den normala arbetstiden för heltidsarbetande”

Med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Bundesarbeitsgericht (Federala arbetsdomstolen, Tyskland) preciserar EU-domstolen under vilka omständigheter nationella bestämmelser enligt vilka deltidsanställda endast betalas övertidstillägg om deras sammanlagda arbetstid överstiger den normala arbetstiden för heltidsarbetande som befinner sig i en jämförbar situation, utgör en ”mindre förmånlig” behandling och indirekt diskriminering på grund av kön.

IK (mål C-184/22) och CM (mål C-185/22) är anställda som vårdbiträden på deltid av KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation eV, som är ett företag som tillhandahåller dialysbehandling i öppenvård och är verksamt i hela Tyskland. IK och CM ska enligt sina anställningsavtal arbeta 40 procent respektive 80 procent av den normala veckoarbetstiden för en heltidsanställd, vilken enligt det huvudkollektivavtal som är tillämpligt inom den berörda sektorn är 38,5 timmar.

Klagandena i de nationella målen väckte talan vid Arbeitsgericht (Arbetsdomstolen, Tyskland) och yrkade att deras arbetstidskonton skulle krediteras med tid motsvarande det övertidstillägg som de hade rätt till för övertid som hade fullgjorts utöver den arbetstid som hade överenskommit i deras anställningsavtal. De yrkade också kompensation. De gjorde gällande att de hade behandlats mindre förmånligt än heltidsanställda på den grunden att de arbetade deltid och att de hade utsatts för indirekt diskriminering på grund av kön, eftersom de flesta av arbetsgivarens deltidsanställda var kvinnor.

Talan ogillades. IK och CM överklagade till Landesarbeitsgericht Hessen (Arbetsdomstolen i andra instans för delstaten Hessen, Tyskland), som förpliktade arbetsgivaren att kreditera klagandenas arbetstidskonton, men ogillade yrkandet om kompensation.

Målet överklagades till den hänskjutande domstolen, som beslutade att fråga EU-domstolen huruvida IK och CM hade varit föremål för en ”mindre förmånlig” behandling i egenskap av deltidsarbetande i

den mening som avses i klausul 4 led 1 i ramavtalet om deltidarbete³⁴⁷ och indirekt diskriminering på grund av kön i den mening som avses i direktiv 2006/54³⁴⁸.

Domstolens bedömning

För det första konstaterar domstolen att nationella bestämmelser enligt vilka deltidanställda endast betalas övertidstillägg om deras sammanlagda arbetstid överstiger den normala arbetstiden för heltidsarbetande som befinner sig i en jämförbar situation, utgör en "mindre förmånlig" behandling av deltidanställda, i den mening som avses i klausul 4 led 1 i ramavtalet.

Den hänskjutande domstolen understryker till att börja med att denna klausul inte får tolkas restriktivt och att den syftar till att principen om icke-diskriminering ska tillämpas på deltidanställda.

Den omständigheten att det arbete som utförs av klagandena i de nationella målen är jämförbart med det arbete som utförs av företagets heltidsanställda personal förefaller inte ha ifrågasatts i förevarande fall. Domstolen prövar därefter frågan huruvida personer som arbetar som vårdbiträden på deltid och personer som arbetar som vårdbiträden på heltid behandlas olika.

Det framgår av besluten om hänskjutande att en person som arbetar som vårdbiträde på deltid måste arbeta samma antal arbetstimmar som en person som arbetar som vårdbiträde på heltid för att komma i åtnjutande av övertidstillägg, utan hänsyn till den normala arbetstid som överenskommit individuellt i anställningsavtalet för den deltidarbetande personen. Personer som arbetar som vårdbiträde på heltid erhåller sålunda övertidstillägg från och med den första timmen av arbete som överstiger den normala arbetstid som gäller för dem, det vill säga 38,5 timmars arbete per vecka, medan personer som arbetar som vårdbiträde på deltid först erhåller övertidstillägg för arbetstid som överstiger den normala arbetstid som överenskommit i deras anställningsavtal, när denna arbetstid överstiger den normala arbetstid som fastställts för personer som arbetar som vårdbiträde på heltid.

Personer som arbetar som vårdbiträde på deltid förefaller således behandlas "mindre förmånligt" än personer som arbetar som vårdbiträde på heltid.

Slutligen ger EU-domstolen den hänskjutande domstolen nödvändiga upplysningar för att den ska kunna bedöma huruvida denna skillnad i behandling kan anses vara motiverad av "objektiva skäl" i den mening som avses i klausul 4 led 1 i ramavtalet.

Domstolen erinrar i detta avseende om att begreppet "objektiva skäl" innebär ett krav på att den skillnad i behandling som konstaterats måste vara motiverad av precisa och konkreta omständigheter som är kännetecknande för det aktuella anställningsvillkoret i det särskilda sammanhang där det förekommer och på grundval av objektiva och klara kriterier, så att det kan säkerställas att denna skillnad tillgodoser ett verkligt behov, är ägnad att uppnå det eftersträvade målet och är nödvändig för detta ändamål.

Vad gäller frågan huruvida målet att avskräcka arbetsgivare från att ålägga arbetstagarna att arbeta övertid utöver den arbetstid som individuellt överenskommit för dessa arbetstagare kan utgöra ett "objektivt skäl", i den mening som avses i klausul 4 led 1 i ramavtalet, är fastställandet av en och samma gräns för deltidarbete och heltidsarbete för beviljande av ett övertidstillägg, inte ägnat att uppnå detta mål med avseende på deltidarbete.

³⁴⁷ Ramavtalet om deltidarbete, undertecknat den 6 juni 1997 (nedan kallat ramavtalet), som finns i bilagan till rådets direktiv 97/81/CE av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidarbete undertecknat av UNICE, CEEP och EFS (EGT L 14, 1998, s. 9).

³⁴⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/54/EG av den 5 juli 2006 om genomförandet av principen om lika möjligheter och likabehandling av kvinnor och män i arbetslivet (EUT L 204, 2006, s. 23).

Vad gäller målet att undvika att heltidsanställda behandlas mindre förmånligt än deltidsarbetande, behandlas heltidsarbetande, med avseende på övertid, på samma sätt som deltidsarbetande, med förbehåll för tillämpningen av principen om tidsproportionalitet. Av detta följer att inte heller detta andra mål kan motivera skillnaden i behandling mellan deltidsarbetande och heltidsarbetande.

För det andra drar domstolen slutsatsen att de nationella bestämmelser som är i fråga i de nationella målen även utgör indirekt diskriminering på grund av kön i den mening som avses i artikel 157 FEUF samt artikel 2.1 b och artikel 4 första stycket i direktiv 2006/54.

Även om det i förevarande fall är fråga om en åtgärd som framstår som neutral, framgår det av besluten om hänskjutande att denna åtgärd missgynnar en betydligt större andel kvinnor än män, utan att det även är nödvändigt att den grupp arbetstagare som inte missgynnas av nämnda lagstiftning, det vill säga heltidsarbetande, består av betydligt fler män än kvinnor. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma om den statistik som den förfogar över som belyser arbetskraftens situation är godtagbar och kan beaktas. Den nationella domstolen ska också undersöka samtliga relevanta omständigheter av kvalitativ natur för att avgöra om en sådan nackdel föreligger, med beaktande av samtliga arbetstagare som omfattas av de nationella bestämmelser som ligger till grund för särbehandlingen i fråga.

För övrigt kan inte heller sådan diskriminering, lika lite som en "mindre förmånlig" behandling av deltidsarbetande i förhållande till heltidsarbetande, och det av samma skäl, motiveras av målet att avskräcka arbetsgivaren från att ålägga arbetstagarna att arbeta övertid utöver den arbetstid som individuellt överenskommit i deras anställningsavtal eller av målet att undvika att heltidsarbetande behandlas mindre förmånligt än deltidsarbetande.

Dom av den 25 juni 2024 (stora avdelningen), Ilva m.fl. (C-626/22, [EU:C:2024:542](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Artikel 191 FEUF – Industriutsläpp – Direktiv 2010/75/EG – Samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar – Artiklarna 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 och 23 – Artiklarna 35 och 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Förfaranden för beviljande och förnyad bedömning av ett tillstånd att driva en anläggning – Åtgärder för att skydda miljön och människors hälsa – Rätt till en ren, hälsosam och hållbar miljö”

Sedan Tribunale di Milanos (Domstolen i Milano, Italien) hänskjutit en begäran om förhandsavgörande ger EU-domstolen (stora avdelningen) förtydliganden beträffande de villkor en anläggning måste uppfylla för att beviljas drifttillstånd i enlighet med direktiv 2010/75 om industriutsläpp³⁴⁹.

Stålverket Ilva (nedan kallad Ilva-fabriken) ligger i kommunen Taranto (Italien) och drivs i enlighet med ett ”samordnat miljötillstånd” från år 2011.

Trots att fabriken belagts med kvarstad år 2012 tilläts den, i enlighet med nationella undantagsbestämmelser, att fortsätta sin verksamhet under 36 månader, förutsatt att en plan för miljö- och hälsoskyddsåtgärder genomfördes. Slutdatumet för att genomföra denna plan sköts upp vid upprepade tillfällen, med totalt sett flera år, trots att den aktuella verksamheten medförde allvarig och betydande fara för miljön och hälsan hos den närboende befolkningen.

I detta sammanhang väckte cirka 300 000 invånare i Taranto kommun och angränsande kommuner en grupptalan vid den hänskjutande domstolen, och yrkade bland annat att driften av Ilva-fabriken eller vissa delar av den skulle upphöra, eftersom fabriken industriutsläpp orsakar föroreningar som är skadliga för människors hälsa.

Eftersom det inte följer av italiensk lagstiftning att förfarandena för beviljande och förnyad bedömning av en anläggnings drifttillstånd ska omfatta en förhandsanalys av den aktuella anläggningens inverkan på människors hälsa, beslutade den hänskjutande domstolen att inhämta ett förhandsavgörande för att be EU-domstolen klargöra huruvida en sådan förhandsanalys krävs, omfattningen av de behöriga myndigheternas prövning, samt den frist som verksamhetsutövaren har till sitt förfogande för att iaktta de villkor som föreskrivs i det beviljade tillståndet.

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller behovet av att göra en analys av den aktuella anläggningens inverkan på människors hälsa, erinrar domstolen om att skyddet och förbättringen av miljöns kvalitet samt skyddet av människors hälsa är två faktorer som har ett nära samband med unionens miljöpolitik. Direktiv 2010/75 inför regler som genom samordnade åtgärder är avsedda att förebygga och begränsa föroreningar som härrör från industriella verksamheter. Detta direktiv konkretiserar således unionens skyldigheter i fråga om skydd av miljön och människors hälsa, vilka bland annat följer av artikel 191 FEUF, och garanterar var och ens rätt att leva i en miljö som uppfyller erforderliga krav i fråga om människors hälsa och välbefinnande. I detta avseende hänvisar domstolen till artiklarna 35 och 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och konstaterar att det finns ett nära samband mellan skyddet av miljön och skyddet av människors hälsa.

³⁴⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17, och rättelse i EUT L 158, 2012, s. 25).

För att en anläggning ska beviljas drifttillstånd enligt detta direktiv är verksamhetsutövaren skyldig att vidta alla lämpliga förebyggande åtgärder för att undvika "föroreningar", samt åtgärder för kontroll av utsläpp i miljön. Verksamhetsutövaren är även skyldig att se till att ingen "betydande förorening" förorsakas. Dessutom ska tillståndsvillkoren bli föremål för en förnyad bedömning om de "föroreningar" anläggningen orsakar motiverar detta. Den förnyade bedömningen ska ske med intervaller som anpassats till anläggningens omfattning och art, och hänsyn bör bland annat tas till de lokala särdragen på den plats där den industriella verksamheten bedrivs, särskilt när verksamheten är belägen i närheten av befolkade områden.

Härvidlag påpekar domstolen att begreppet förorening i direktiv 2010/75 ska anses omfatta skada, eller eventuell skada, på såväl miljön som människors hälsa. Detta nära samband mellan skyddet av miljöns kvalitet och skyddet av människors hälsa bekräftas för övrigt även av ett antal bestämmelser i unionens primärrätt, ett flertal bestämmelser i direktiv 2010/75, samt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Vad närmare bestämt gäller de föroreningar som Ilva-fabriken förorsakar har nyssnämnda domstol konstaterat att de förorenande effekterna av fabriken utsläpp på såväl miljön som människors hälsa har medfört ett åsidosättande av sökandenas rätt till respekt för privat- och familjelivet.³⁵⁰

Härav följer att verksamhetsutövaren vid en anläggning som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2010/75 i sin tillståndsansökan ska tillhandahålla adekvat information om utsläppen från anläggningen, och under hela anläggningens driftsperiod säkerställa att de skyldigheter som anges i direktivet iakttas, samt att de åtgärder som föreskrivs för detta ändamål genomförs, genom en fortlöpande analys av anläggningens inverkan på såväl miljön som människors hälsa.

På samma sätt ankommer det på de behöriga nationella myndigheterna att föreskriva att en sådan analys ska utgöra såväl en integrerad del av förfarandena för beviljande och förnyad bedömning av ett tillstånd, som en nödvändig förutsättning för att ett sådant tillstånd ska beviljas eller bli föremål för förnyad bedömning. När denna analys visar att en stor population som utsätts för förorenande utsläpp löper oacceptabla hälsorisker ska tillståndet utan dröjsmål bli föremål för en förnyad bedömning. I förevarande fall hade effekterna på miljön och människors hälsa från vissa utsläpp av förorenande ämnen från Ilva-fabriken, närmare bestämt fina PM_{2,5}- och PM₁₀-partiklar, koppar, kvicksilver och naftalen från diffusa källor, inte analyserats inom ramen för de aktuella miljötillstånden.

Vad för det andra gäller omfattningen av den analys som det ankommer på de behöriga myndigheterna att göra, påpekar domstolen att dessa myndigheter - utöver de förorenande ämnen som kan förutses med hänsyn till arten och typen av den industriella verksamheten i fråga - ska beakta samtliga ämnen som ger upphov till utsläpp, i betydande mängder, med vetenskapligt påvisade skadeverkningar och som härrör från verksamheten vid den aktuella anläggningen, med beaktande av ämnenas beskaffenhet och förmåga att överföra föroreningar från ett medium till ett annat. I enlighet med principen om förebyggande ska fastställandet av den mängd förorenande ämnen som får släppas ut ska vara beroende av de aktuella ämnenas skadlighet.

Verksamhetsutövaren för en anläggning är således skyldig att i sin ansökan om drifttillstånd lämna uppgifter om arten, mängden och de potentiella negativa effekterna av de utsläpp som anläggningen kan komma att orsaka, så att de behöriga myndigheterna kan fastställa gränsvärden för dessa utsläpp, med undantag endast för sådana utsläpp som på grund av sin art eller mängd inte kan anses utgöra en risk för miljön eller människors hälsa.

Förfarandet för förnyad bedömning av ett tillstånd kan inte begränsas så att gränsvärden endast ska fastställas för sådana förorenande ämnen vars utsläppande kunde förutses och som beaktades under det ursprungliga tillståndsförfarandet. Hänsyn ska därför tas till de erfarenheter som gjorts av

³⁵⁰ Europadomstolen, 24 januari 2019, Cordella m.fl. mot Italien, EC:ECHR:2019:0124JUD005441413.

driften av den aktuella anläggningen, vad gäller konstaterade föroreningar och utsläpp. Om iakttagandet av miljö kvalitetsnormer kräver att det fastställs strängare utsläppsgränsvärden för den aktuella anläggningen så ska ytterligare åtgärder anges i tillståndet, utan att detta påverkar vidtagandet av andra åtgärder som kan behövas för att iaktta miljö kvalitetsnormerna.

Vad för det tredje gäller den tidsfrist som verksamhetsutövaren beviljats för att följa drifttillståndet, noterar domstolen inledningsvis att det följer av direktiv 2010/75 att i fråga om sådana anläggningar som Ilva-fabriken löpte de nationella behöriga myndigheternas frist för att anpassa tillståndsvillkoren till ny teknik ut den 28 februari 2016. Om tillståndsvillkoren för en anläggning inte följs är medlemsstaterna enligt nämnda direktiv skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att dessa villkor åter följs snarast möjligt.

Mot bakgrund av dessa överväganden finner domstolen att direktiv 2010/75 utgör hinder mot nationell lagstiftning som innebär att den tidsfrist som verksamhetsutövaren beviljats för att vidta de miljö- och hälsoskyddsåtgärder som föreskrivs i anläggningens drifttillstånd har förlängts vid upprepade tillfällen, trots att det har visats att det föreligger en allvarlig och betydande fara för miljön och människors hälsa. Om verksamheten vid den aktuella anläggningen medför sådan fara krävs det enligt samma direktiv att driften av anläggningen upphör.

XIX. Internationella avtal

1. Förhandling och ingående

Dom av den 9 april 2024, kommissionen/rådet (Undertecknande av internationella avtal) (C-551/21, [EU:C:2024:281](#))

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2021/1117 – Genomförandeprotokollet till partnerskapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) – Undertecknande på unionens vägnar – Institution som har befogenhet att utse den person som har rätt att underteckna avtalet – Artikel 13.2 FEU – Varje unionsinstitution ska iaktta gränserna för de befogenheter som institutionen har getts – Lojalt samarbete mellan unionsinstitutionerna – Artikel 16.1 och 16.6 FEU – Europeiska unionens råds befogenhet att fastställa politik och att utforma unionens yttre åtgärder – Artikel 17.1 FEU – Europeiska kommissionens befogenhet att representera unionen utåt – Artikel 218 FEUF”

Efter det att Europeiska kommissionen väckt talan om ogiltigförklaring av artikel 2 i beslut 2021/1117 om undertecknande på unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av genomförandeprotokollet till partnerskapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen,³⁵¹ och av Europeiska unionens råds beslut att utse den person som har rätt att underteckna detta protokoll, ogiltigförklarar domstolen (stora avdelningen) nämnda bestämmelse och det med stöd av denna fattade utseendebeslutet. Domstolen konstaterar att det i artikel 218.5 FEUF anges att rådet har befogenhet att bemyndiga undertecknande och provisorisk tillämpning av ett internationellt avtal, men att det i denna bestämmelse inte nämns att rådet har befogenhet att utse den som ska underteckna avtalet, och att kommissionen enligt artikel 17.1 sjätte meningen FEU har befogenhet att ombesörja undertecknandet av avtalet.³⁵²

Den 22 oktober 2015 antog rådet, på kommissionens rekommendation, ett beslut om bemyndigande för kommissionen att på unionens vägnar föra förhandlingar med Republiken Gabon om en förlängning för perioden 2021–2026 av genomförandeprotokollet till partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Republiken Gabon. I artikel 2 i kommissionens förslag till rådets beslut om undertecknande och provisorisk tillämpning av genomförandeprotokollet till nämnda avtal angavs att rådets generalsekretariat skulle utfärda ”det instrument som ger den person som anges av kommissionen full befogenhet att underteckna avtalet, med förbehåll för att det ingås”. I artikel 2 i beslut 2021/1117 föreskrivs följande: ”Rådets ordförande bemyndigas att utse den eller de personer som ska ha rätt att underteckna protokollet på unionens vägnar.” Rådets ordförande utsåg Republiken Portugals ständiga representant vid unionen som den person som hade rätt att underteckna protokollet på unionens vägnar.³⁵³ Nämnda medlemsstat innehade då det roterande ordförandeskapet i rådet.

³⁵¹ Rådets beslut (EU) 2021/1117 av den 28 juni 2021 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av genomförandeprotokollet till partnerskapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) (EUT L 242, 2021, s. 3).

³⁵² I artikel 17.1 FEU föreskrivs följande: ”Kommissionen ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Den ska säkerställa tillämpningen av fördragen och av de åtgärder som institutionerna antar i enlighet med fördragen. Den ska övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av Europeiska unionens domstol. Den ska genomföra budgeten och förvalta program. Den ska samordna, verkställa och förvalta i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen. Med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt övriga i fördragen angivna fall ska den representera unionen utåt. Den ska ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering för att få till stånd interinstitutionella avtal.”

³⁵³ Den 29 juni 2021 undertecknade denna ständiga representant protokollet på unionens vägnar. Den 30 juni 2021 underrättades kommissionen och medlemsstaterna om detta undertecknande och om den provisoriska tillämpningen av protokollet från och med den 29 juni 2021.

Kommissionen yrkade att domstolen skulle ogiltigförklara artikel 2 i beslut 2021/1117, bland annat på grund av ett åsidosättande av artikel 17.1 FEU, jämförd med artikel 13.1 och 13.2 FEU.³⁵⁴

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar för det första om att det, i enlighet med den befogenhetsfördelning som föreskrivs i artikel 17.1 FEU samt i artikel 218.2 och 218.5 FEUF, ankommer på rådet att, på förslag av förhandlaren, bemyndiga undertecknandet av ett internationellt avtal på unionens vägnar. Denna akt bidrar till fastställandet av unionens politik och utarbetandet av unionens yttre åtgärder i den mening som avses i artikel 16.1 andra meningen och 16.6 tredje stycket FEU. Beslutet om bemyndigande att underteckna ett internationellt avtal omfattar emellertid inte den senare handlingen som består i själva undertecknandet av detta avtal. Undertecknandet ska nämligen, sedan bemyndigande getts, göras efter det att alla för ändamålet nödvändiga åtgärder har vidtagits, bland annat med avseende på det berörda tredjelandet. Bland dessa åtgärder ingår utfärdandet av en fullmakt för en person att underteckna avtalet på unionens vägnar. Domstolen understryker i detta sammanhang att detta utseende inte kräver att det görs en bedömning som omfattas av "fastställa[ndet av unionens] politik" eller uppgifterna avseende "samordnande" eller "utformande av unionens yttre åtgärder", i den mening som avses i artikel 16.1 och 16.6 FEU, och att det således inte omfattas av den politiska bedömning som beslutet baseras på och som lett till att rådet har godtagit de rättsverkningar som följer av undertecknandet i enlighet med relevanta folkrättsliga regler.

Vad för det andra gäller frågan huruvida utseendet av den person som ska underteckna avtalet är en handling som "representerar unionen utåt", i den mening som avses i artikel 17.1 sjätte meningen FEU, påpekar domstolen att det rättsliga begreppet representera normalt avser att någon företar en handling för en annan persons räkning i förhållande till tredje man och att en sådan handling kan bestå i att ge uttryck för den andra personens vilja i förhållande till denna tredje man. Den för detta ändamål utsedda personens undertecknande av ett internationellt avtal på unionens vägnar ger uttryck för unionens vilja, såsom den fastställts av rådet, i förhållande till det tredjeland med vilket avtalet har förhandlats fram. Ordalydelsen i artikel 17.1 sjätte meningen FEU, enligt vilken kommissionen ska "representera unionen utåt", ger således stöd för att denna bestämmelse ger kommissionen befogenhet att, utanför den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och såvida inte det i fördragen föreskrivs en annan befogenhetsfördelning på denna punkt, vidta alla åtgärder som, efter det att rådet har fattat ett beslut om bemyndigande av undertecknande av ett internationellt avtal på unionens vägnar, ombesörjer att undertecknandet sker.

Domstolen konstaterar för det tredje att denna bokstavstolkning av artikel 17.1 sjätte meningen FEU ligger i linje med internationell sedvanerätt,³⁵⁵ enligt vilken varje person som i en handling som härrör från den behöriga statsmyndigheten eller från ett behörigt organ i en internationell organisation har utsetts för att underteckna en traktat ska anses företräda denna stat eller denna internationella organisation i kraft av denna fullmakt. En sådan persons undertecknande av ett internationellt avtal på unionens vägnar är således, utifrån internationella sedvanerättsliga regler, hänförlig till "representation" av unionen. Vad gäller artikel 17.1 sjätte meningen FEU finner domstolen därför att de åtgärder som är nödvändiga för att underteckna ett internationellt avtal efter det att rådet har bemyndigat undertecknandet, däribland åtgärden att utse den som ska underteckna avtalet, omfattas, utanför Gusp-området, av kommissionens befogenhet att "representera unionen utåt", såvida inte EU-fördraget eller EUF-fördraget ger en annan unionsinstitution befogenhet att organisera undertecknandet.

³⁵⁴ I artikel 13.2 i TUE föreskrivs följande: "Varje institution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra."

³⁵⁵ Såsom den kodifierats i artiklarna 2.1 c och 7.1 a i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (United Nations Treaty Series, vol. 1155, s. 331).

Domstolen preciserar i detta sammanhang att i motsats till artikel 218.3 FEUF, som i fråga om förhandlingar om internationella avtal ger rådet befogenhet inte bara att bemyndiga inledandet av förhandlingarna utan även att utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation, anges i artikel 218.5 FEUF att rådet har befogenhet att bemyndiga undertecknande och provisorisk tillämpning av det internationella avtalet men inte att den har befogenhet att utse den som ska underteckna avtalet. Sistnämnda bestämmelse innehåller således inte något undantag från artikel 17.1 sjätte meningen FEU. Av detta följer att för det fall rådet har bemyndigat undertecknandet av ett internationellt avtal som inte omfattas av Gusp eller av "andra i fördragen angivna fall", ankommer det enligt artikel 17.1 sjätte meningen FEU på kommissionen att ombesörja själva undertecknandet av detta avtal. Domstolen noterar i detta avseende att även om rådet, efter det att EU- och EUF-fördragen trädde i kraft, fortsatte att utse de personer som skulle underteckna internationella avtal, kan inte ens en fast praxis ändra de regler i fördragen som institutionerna är skyldiga att följa.

För det fjärde och sista erinrar domstolen om att kommissionen enligt artikel 17.1 första meningen FEU ska utöva sin befogenhet avseende undertecknande av internationella avtal i unionens allmänna intresse, och att den är skyldig att iaktta den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 13.2 FEU.

2. Innehåll och räckvidd³⁵⁶

a. Associeringsavtalet EG-Algeriet

Dom av den 29 februari 2024, Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Överföring av efterlevandeförmåner) (C-549/22, [EU:C:2024:184](#))

"Begäran om förhandsavgörande – Associeringsavtalet mellan EG och Algeriet – Social trygghet för migrerande arbetstagare från Algeriet och deras efterlevande – Överföring av förmåner till Algeriet till de växelkurser som den utbetalande medlemsstaten föreskriver – Efterlevandeförmån – Nationell lagstiftning enligt vilken bosättningsprincipen ska tillämpas – Krav på bosättning som innebär att efterlevandeförmånens belopp minskas för mottagare bosatta i Algeriet"

³⁵⁶ Följande dom bör också noteras under denna rubrik: dom av den 27 februari 2024 (stora avdelningen) *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#)), som anges under rubrik XIV.1 "Gemenskapsformgivningar".

Centrale Raad van Beroep (Appellationsdomstolen för mål som rör social trygghet och offentlig anställning, Nederländerna) (nedan kallad den hänskjutande domstolen) har begärt förhandsavgörande från EU-domstolen. EU-domstolen slår fast att artikel 68.4³⁵⁷ i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet,³⁵⁸ vilken rör rätten till fri överföring av sociala trygghetsförmåner, har direkt effekt och inte utgör hinder för minskning av en efterlevandeförmåns belopp på grund av att mottagaren av förmånen är bosatt i Algeriet, när denna förmån syftar till att garantera en grundinkomst beräknad på grundval av levnadskostnaderna i den utbetalande medlemsstaten och den nämnda minskningen är förenlig med kärninnehållet i nämnda rättighet.

X är bosatt i Algeriet. Hon har i egenskap av efterlevande till sin make, som vid sin död arbetade i Nederländerna och var försäkrad enligt Algemene nabestaandenwet (lagen om allmän efterlevandeförsäkring) (nedan kallad ANW), rätt till en efterlevandeförmån sedan den 1 januari 1999. Efter det att Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (styrelsen för socialförsäkringskassan, Nederländerna) år 2018 med retroaktiv verkan hade återställt X:s efterlevandeförmån, vilken hade upphävts år 2012, underrättade nämnda organ X om att denna förmån skulle minskas från och med den 1 januari 2013 på grund av att den borde ha utbetalats i enlighet med bosättningsprincipen, det vill säga med ett belopp som beräknas utifrån en procentsats som återspeglar levnadskostnaderna i Algeriet i förhållande till levnadskostnaderna i Nederländerna.³⁵⁹

Efter att utan framgång ha överklagat detta beslut i flera instanser gav X in ett överklagande till den hänskjutande domstolen, som beslutade att begära förhandsavgörande från EU-domstolen angående olika frågor om tolkningen av artikel 68.4 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet, för att få klarhet i huruvida detta avtal utgör hinder för att med stöd av bosättningsprincipen minska X:s efterlevandeförmåns belopp.

Domstolens bedömning

Domstolen besvarar först frågan huruvida artikel 68.4 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet har direkt effekt, med hänsyn till bestämmelsens ordalydelse och avtalets syfte och art.

³⁵⁷ Artikel 68 i detta avtal har följande lydelse:

"1. Om inte annat följer av följande punkter skall arbetstagare med algeriskt medborgarskap, och de av deras familjemedlemmar som bor tillsammans med dem, i fråga om social trygghet åtnjuta en behandling som är fri från diskriminering på grund av medborgarskap i förhållande till medborgarna i de medlemsstater där de är anställda. Med social trygghet avses de sociala förmåner som avser bidrag vid sjukdom, moderskap, invaliditet och ålderdom samt till efterlevande och vid olycksfall i arbetet, yrkessjukdom, dödsfall och arbetslöshet samt familjebidrag.

Denna bestämmelse skall dock inte medföra att de andra samordningsreglerna enligt den gemenskapslagstiftning som grundas på artikel 42 i EG-fördraget blir tillämpliga, annat än på de villkor som fastställs i artikel 70 i detta avtal.

...

4. Dessa arbetstagare skall fritt och till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver till Algeriet kunna överföra alla pensioner och livräntor vid ålderdom, till efterlevande och vid olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom samt vid invaliditet till följd av olycksfall i arbetet eller yrkessjukdom, dock med undantag av särskilda [icke avgiftsfinansierade förmåner]. ..."

³⁵⁸ Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Demokratiska folkrepubliken Algeriet, å andra sidan, som godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/690/EG av den 18 juli 2005 (EUT L 265, 2005, s. 1) (nedan kallat associeringsavtalet mellan EG och Algeriet).

³⁵⁹ Denna procentsats fastställs i enlighet med bestämmelserna i Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (2012 års förordning om bosättningsprincipen på området för social trygghet), som antagits med stöd av artikel 17.3 ANW, i dess lydelse enligt Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (lag om bosättningsprincipen på området för social trygghet). För Algeriet är denna procentsats 60 procent av efterlevandeförmånens maximibelopp från och med den 1 januari 2013 och 40 procent av nämnda maximibelopp från och med den 1 januari 2016.

Domstolen konstaterar att denna bestämmelse i klara, precisa och ovillkorliga ordalag inför en rätt till fri överföring till Algeriet av de pensioner och livräntor som avses i bestämmelsen, till de växelkurser som den utbetalande medlemsstaten föreskriver. Nämda bestämmelse innebär således en klar och precis skyldighet för medlemsstaterna att uppnå ett visst resultat, nämligen att ge de berörda personerna möjlighet att erhålla en sådan fri överföring. Denna skyldighet är som sådan inte beroende av att någon ytterligare rättsakt antas, för att kunna fullgöras eller få verkningar.

Domstolen påpekar att rätten till fri överföring inte är absolut, eftersom dess konkreta verkningar i varje enskilt fall beror på "de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver", men konstaterar att detta inte kan tolkas så, att medlemsstaterna efter eget skön får begränsa denna rätt till fri överföring och tömma den på dess kärninnehåll. Den noterar dessutom att utövandet eller verkningarna av den rättighet som föreskrivs i denna bestämmelse inte är beroende av att någon annan rättsakt antas, och i synnerhet inte av att associeringsrådet antar de bestämmelser som avses i artikel 70.1 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet. Sistnämnda bestämmelse kan således inte anses innehålla ett villkor för en omedelbar tillämpning av denna rättighet. Domstolen drar i detta sammanhang slutsatsen att artikel 68.4 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet har direkt effekt, så att de personer som denna bestämmelse är tillämplig på har rätt att åberopa den direkt vid medlemsstaternas domstolar för att förhindra att nationella bestämmelser som strider mot denna bestämmelse tillämpas.

Domstolen besvarar därefter frågan avseende den personkrets som artikel 68.4 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet är tillämplig på.

Samtidigt som domstolen noterar att artikel 68.4 uttryckligen endast gäller "[d]essa arbetstagare", vilket uttryck syftar på de "arbetstagare med algeriskt medborgarskap" som nämns i punkt 1 i samma artikel, konstaterar den att pensioner och livräntor till efterlevande ingår bland de förmåner som fritt kan överföras till Algeriet och att det per definition endast kan vara arbetstagarnas efterlevande som erhåller sådana förmåner. Artikel 68.4 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet skulle följaktligen förlora sin ändamålsenliga verkan, om dessa efterlevande inte ingick i den personkrets som bestämmelsen är tillämplig på. Domstolen påpekar även att det skulle strida mot logiken bakom själva principen om fri överföring av förmåner till Algeriet att kräva att förmånstagaren ska vara bosatt i den utbetalande medlemsstaten, i förevarande fall Nederländerna. Domstolen drar i detta sammanhang slutsatsen att artikel 68.4 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet är tillämplig på efterlevande till en arbetstagare som inte själva är arbetstagare och som önskar överföra sin efterlevandeförmån till Algeriet, där de är bosatta.

Vad slutligen gäller frågan huruvida det är förenligt med artikel 68.4 i associeringsavtalet mellan EG och Algeriet att minska en efterlevandeförmåns belopp på grund av att mottagaren av denna förmån är bosatt i Algeriet, erinrar domstolen om att det i denna bestämmelse föreskrivs en rätt att fritt överföra förmånerna i fråga till Algeriet "till de växelkurser som den eller de utbetalande medlemsstaternas lagstiftning föreskriver". Den utbetalande medlemsstaten har således ett utrymme för skönsmässig bedömning när den fastställer regler för beräkningen av de förmåner som avses i nämnda bestämmelse, och denna medlemsstat får därför anta bestämmelser som syftar till att anpassa de nämnda förmånernas belopp i samband med denna överföring, såsom den regel som grundar sig på bosättningsprincipen.

Domstolen slår emellertid fast att sådana regler måste vara förenliga med kärninnehållet i rätten till fri överföring av förmåner och inte får medföra att denna rättighet förlorar sin ändamålsenliga verkan, och undersöker i detta syfte den aktuella efterlevandeförmånens kännetecken. Domstolen konstaterar att denna förmåns belopp fastställs på grundval av levnadskostnaderna i Nederländerna och att denna förmån följaktligen är avsedd att säkerställa att efterlevande har en grundinkomst som beräknas på grundval av levnadskostnaderna i denna medlemsstat. En anpassning av den överförda förmånens belopp för att ta hänsyn till levnadskostnaderna i Algeriet framstår därför inte som en regel som kan tömma rätten till fri överföring på dess kärninnehåll, i den mån fastställandet av den

växelkurs som ska tillämpas för denna anpassning grundar sig på objektiva omständigheter. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida så är fallet.

b. Handels- och samarbetsavtalet mellan Europeiska unionen och Förenade kungariket

Dom av den 29 juli 2024 (stora avdelningen), Alchaster (C-202/24, [EU:C:2024:649](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan – Överlämnande av en person till Förenade kungariket för lagföring – Den verkställande rättsliga myndighetens befogenheter – Risk för kränkning av en grundläggande rättighet – Artiklarna 49.1 och 52.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Den straffrättsliga legalitetsprincipen (inget brott och inget straff utan lag) – Ändring av systemet för villkorlig frigivning som är till nackdel för den berörda personen”

EU-domstolen (stora avdelningen) prövar en begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Högsta domstolen, Irland). EU-domstolen preciserar vilka skyldigheter som den verkställande rättsliga myndigheten har när en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder, som utfärdats med stöd av handels- och samarbetsavtalet med Förenade kungariket och Nordirland (nedan kallat handels- och samarbetsavtalet)³⁶⁰, gör gällande att det föreligger en risk för kränkning av en grundläggande rättighet om vederbörande överlämnas till Förenade kungariket.

Magistrates’ Courts of Northern Ireland (Förstainstansdomstolen i Nordirland, Förenade kungariket) hade utfärdat fyra arresteringsorder mot MA för terroristbrott som påstods ha begåtts i juli 2020. Vissa av dessa brott kan leda till fängelse på livstid.

High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) beslutade under hösten 2022 att MA skulle överlämnas till Förenade kungariket. MA överklagade detta beslut till den hänskjutande domstolen. Han gjorde gällande att ett överlämnande till Förenade kungariket skulle vara oförenligt med den straffrättsliga legalitetsprincipen, som bland annat är stadfäst i artikel 7 i Europakonventionen³⁶¹.

Den hänskjutande domstolen har preciserat att för det fall MA överlämnades till Förenade kungariket skulle hans eventuella villkorlig frigivning regleras av en lagstiftning i Förenade kungariket som antagits efter det att de påstådda brotten att hade begåtts. Villkorlig frigivning av en person som dömts för sådana brott som MA misstänks för måste numera godkännas av en specialiserad myndighet och kan inte ske förrän personen har avtjänat två tredjedelar av straffet. Så var inte fallet enligt det tidigare systemet, enligt vilket den dömde med automatik gavs villkorlig frigivning efter att ha avtjänat hälften av straffet.

Mot denna bakgrund underkände den hänskjutande domstolen MA:s argument om risken för en kränkning av artikel 7 i Europakonventionen, med hänsyn till bland annat de garantier som Förenade kungarikets rättssystem erbjuder vad gäller tillämpningen av Europakonventionen, att det inte har visats att det föreligger en systembetingad brist som tyder på en sannolik och uppenbar kränkning av

³⁶⁰ Avtalet om handel och samarbete mellan Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen, å ena sidan, och förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, å andra sidan (EUT L 149, 2021, s. 10).

³⁶¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

de rättigheter som garanteras i Europakonventionen om MA skulle överlämnas samt att MA har möjlighet att vända sig till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida det är möjligt att komma fram till en liknande slutsats vad gäller risken för åsidosättande av artikel 49.1 i stadgan³⁶², i vilken det bland annat anges att det inte får utdömas ett strängare straff än det som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida den verkställande staten är behörig att pröva argumentet att ett överlämnande skulle strida mot artikel 49.1 i stadgan på grund av det straff som skulle kunna komma att tillämpas i den utfärdande staten, då den staten inte är skyldig att iakttä stadgan och EU-domstolen har ställt upp stränga krav beträffande beaktandet av en risk för kränkning av grundläggande rättigheter i den utfärdande medlemsstaten.

Domstolens bedömning

För det första påpekar domstolen, efter att ha slagit fast att rambeslut 2002/584³⁶³ inte är tillämpligt på verkställigheten av de arresteringsorder som är aktuella i det nationella målet, att det följer av strukturen i avdelning VII i tredje delen av handels- och samarbetsavtalet, som avser samarbete på det straffrättsliga området, och särskilt av artiklarna 600–604 i samma avtal,³⁶⁴ att en medlemsstat endast får vägra att verkställa en arresteringsorder som utfärdats av Förenade kungariket av skäl som följer av handels- och samarbetsavtalet.

Såsom det erinras om i artikel 52.4 i handels- och samarbetsavtalet är medlemsstaterna skyldiga att iakttä stadgan, eftersom ett beslut om överlämnande utgör en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. De verkställande rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna är således skyldiga att säkerställa att de grundläggande rättigheter som bland annat erkänns i artikel 49.1 i stadgan iakttas med avseende på den person som är föremål en arresteringsorder som utfärdats med stöd av handels- och samarbetsavtalet. Det faktum att stadgan inte är tillämplig i Förenade kungariket är inte relevant i detta avseende.

För det andra understryker domstolen att det krav på att göra en prövning i två steg som följer av rättspraxis avseende rambeslut 2002/584³⁶⁵ inte kan överföras på handels- och samarbetsavtalet. Det förenklade och effektiva system för överlämnande som införts genom detta rambeslut grundar sig nämligen på principen om ömsesidigt förtroende, vilken på ett specifikt sätt kännetecknar förbindelserna mellan medlemsstaterna och som ligger till grund för presumtionen att den utfärdande medlemsstaten iakttar de grundläggande rättigheterna. Det är visserligen inte uteslutet att ett internationellt avtal kan skapa en hög grad av förtroende mellan medlemsstaterna och vissa tredjeländer, såsom vissa medlemsstater i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Detta övervägande kan emellertid inte utsträckas till att omfatta samtliga tredjeländer och i synnerhet inte Förenade kungariket.

³⁶² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

³⁶³ Rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (EGT L 190, 2002, s. 1).

³⁶⁴ Dessa artiklar rör bland annat möjligheterna att vägra att verkställa en arresteringsorder som utfärdats på grundval av handels- och samarbetsavtalet samt vilka garantier som i mer specifika fall ska lämnas av den utfärdande staten.

³⁶⁵ Vad gäller verkställandet av en europeisk arresteringsorder ska den verkställande rättsliga myndigheten, i ett första steg, avgöra huruvida det finns omständigheter som visar att det finns en verklig risk för att en relevant grundläggande rättighet kränks i den utfärdande medlemsstaten till följd av antingen systembrister eller allmänna brister eller brister som mer specifikt påverkar en objektivt identifierbar personkrets. I ett andra steg ska den hänskjutande domstolen på ett konkret och precist sätt pröva i vilken mån de brister som konstaterats i det första steget kan påverka den person som är föremål för en europeisk arresteringsorder och huruvida det, med hänsyn till hans eller hennes personliga situation, finns grundad anledning att anta att denna person löper en verklig risk att kränka en relevant grundläggande rättighet om han eller hon överlämnas till den utfärdande medlemsstaten.

Inledningsvis har handels- och samarbetsavtalet inte skapat några förmånliga förbindelser mellan unionen och Förenade kungariket som kan motivera denna höga grad av förtroende. Framför allt ingår inte Förenade kungariket i det europeiska området utan inre gränser, vars förverkligande bland annat möjliggjorts av principen om ömsesidigt förtroende. Även om det framgår av handels- och samarbetsavtalet att samarbetet mellan Förenade kungariket och medlemsstaterna grundar sig på en långvarig respekt för skyddet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter,³⁶⁶ vilar detta samarbete inte på ett vidmakthållande av det ömsesidiga förtroende mellan de berörda staterna som förelåg innan Förenade kungariket lämnade unionen den 31 januari 2020. Slutligen finns det väsentliga skillnader mellan bestämmelserna i handels- och samarbetsavtalet om systemet för överlämnande och motsvarande bestämmelser i rambeslut 2002/584.

För det tredje preciserar domstolen, under dessa omständigheter, den prövning som den verkställande rättsliga myndigheten är skyldig att göra när den berörda personen vid den domstolen gör gällande att det finns en risk för kränkning av artikel 49.1 i stadgan om han eller hon överlämnas till Förenade kungariket. Domstolen understryker att skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna innebär en skyldighet för den verkställande rättsliga myndigheten att konkret fastställa, efter en lämplig prövning, om det finns giltiga skäl att anta att den berörda personen är utsatt för en verklig risk för en sådan kränkning. I detta syfte ska den verkställande rättsliga myndigheten undersöka samtliga relevanta omständigheter för att bedöma den situation som den eftersökta personen kan förväntas befinna sig i om han eller hon överlämnas till Förenade kungariket, vilket, till skillnad från den ovannämnda prövningen i två steg, förutsätter att både regler och praxis som gäller allmänt i detta land och de särskilda omständigheterna i personens individuella situation beaktas samtidigt. Den verkställande rättsliga myndigheten får endast vägra att verkställa en arresteringsorder som utfärdats enligt handels- och samarbetsavtalet om den, med hänsyn till den eftersökta personens individuella situation, förfogar över objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligen aktualiserade uppgifter som visar att det finns giltiga skäl att anta att det finns en verklig risk för en kränkning av artikel 49.1 i stadgan.

Innan den verkställande rättsliga myndigheten kan vägra att verkställa en arresteringsorder ska den dessutom, i enlighet med den skyldighet till ömsesidigt bistånd som föreskrivs i artikel 3.1 i handels- och samarbetsavtalet, på förhand begära upplysningar från den utfärdande rättsliga myndigheten om bestämmelserna i den utfärdande staten och om hur dessa regler kan komma att tillämpas på den eftersökta personens individuella situation samt, i förekommande fall, om ytterligare garantier för att undanröja risken för en kränkning av artikel 49.1 i stadgan.

Vad slutligen gäller räckvidden av den sistnämnda bestämmelsen preciserar domstolen att en åtgärd avseende verkställighet av ett straff endast är oförenlig med den bestämmelsen om den medför en retroaktiv ändring av själva omfattningen av det straff som utmättes med hänvisning till den dag då det aktuella brottet begicks, med resultatet att det faktiska straffet blir strängare än det ursprungligen utmätta. Så är inte fallet när åtgärden begränsar sig till en senareläggning av gränsen för när villkorlig frigivning är möjlig. Det kan dock förhålla sig annorlunda exempelvis med en åtgärd som i allt väsentligt innebär att möjligheten till villkorlig frigivning avskaffas eller med en åtgärd som tillsammans med andra åtgärder leder till att det ursprungligen utmätta straffets inneboende beskaffenhet blir strängare.

³⁶⁶ Artikel 524.1 i handels- och samarbetsavtalet.

c. Internationella avtal som unionen har ingått med Konungariket Marocko

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), Confédération paysanne (Meloner och tomater från Västsahara) (C-399/22, [EU:C:2024:839](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam handelspolitik – Internationella avtal – Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan – Ändring av protokoll nr 1 och nr 4 i Europa-Medelhavsavtalet – Förordning (EU) nr 1169/2011 – Artikel 9 – Artikel 26.2 – Genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 – Artikel 3.1 och 3.2 – Artikel 5.1 och 5.2 – Artikel 8 – Artikel 15.1 och 15.4 – Bilaga I – Bilaga IV – Förordning (EU) nr 1308/2013 – Artikel 76 – Livsmedelsinformation till konsumenterna – Obligatorisk uppgift om ett livsmedels ursprungsland eller härkomstplats – Frukt och grönsaker som skördats i Västsahara – Begäran till en medlemsstat om att den ensidigt ska förbjuda import av dessa varor till medlemsstaten – Obligatorisk uppgift om att Västsahara är härkomstplats för tomater och meloner som skördats där”

Med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) slår EU-domstolen (stora avdelningen) fast att artikel 207 FEUF, förordning nr 2015/478³⁶⁷ och förordning nr 1308/2013³⁶⁸ inte tillåter att en medlemsstat ensidigt vidtar en åtgärd som förbjuder import av jordbruksvaror vars märkning systematiskt strider mot unionslagstiftningen om angivelse av ursprungsland eller ursprungsterritorium. EU-domstolen uttalar dessutom att artikel 76 i förordning nr 1308/2013, jämförd med artikel 3.1 i genomförandeförordning nr 543/2011³⁶⁹, ska tolkas så, att man vid märkningen av charentaismeloner och körsbärstomater som skördats på Västsaharas territorium, vid import och försäljning till konsument, endast ska ange Västsahara som varornas ursprungsland.

Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Confédération paysanne, ett franskt jordbruksförbund, och, å andra sidan, ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaires (jordbruks- och livsmedelsministern, Frankrike) och ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (ministern med ansvar för ekonomi, finans, industri och digitalisering, Frankrike). Målet rör lagenligheten av ett tyst beslut från nämnda ministrar att avslå en begäran från Confédération paysanne om att de genom förordning skulle förbjuda import av körsbärstomater och charantaismeloner som skördats på Västsaharas territorium (nedan kallade de aktuella varorna eller de i det nationella målet aktuella varorna).

Confédération paysanne väckte den 2 oktober 2020 talan vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen), som är hänskjutande domstol i detta mål, och yrkade dels att ministrarnas tysta avslag på dess begäran skulle ogiltigförklaras, dels att ministrarna skulle föreläggas att anta nämnda förordning. Confédération paysanne gjorde gällande att Västsaharas territorium inte ingår i Konungariket Marockos territorium och att den märkning som anger att de aktuella varorna har sitt ursprung i Marocko således strider mot de unionsrättsliga bestämmelserna om information till konsumenterna om ursprunget för frukt och grönsaker som saluförs.

³⁶⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/478 av den 11 mars 2015 om gemensamma importregler (EUT L 83, 2015, s. 16) (nedan kallad grundförordningen om skyddsåtgärder).

³⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007 (EUT L 347, 2013, s. 671).

³⁶⁹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 543/2011 av den 7 juni 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller sektorn för frukt och grönsaker och sektorn för bearbetad frukt och bearbetade grönsaker (EUT L 157, 2011, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 594/2013 av den 21 juni 2013 (EUT L 170, 2013, s. 43).

Den hänskjutande domstolen vill bland annat få klarhet i huruvida de relevanta unionsrättsliga bestämmelserna ger en medlemsstat rätt att vidta en nationell åtgärd om förbud mot import från ett tredjeland av varor vars märkning inte på ett korrekt sätt anger det land eller territorium varifrån varorna kommer och huruvida nämnda lagstiftning, i det skede då de aktuella varorna importeras och säljs till konsumenter, tillåter att Konungariket Marocko nämns som ursprungsland i märkningen av dessa varor eller om den endast behöver nämna Västsaharas territorium.

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller frågan huruvida artikel 207 FEUF, grundförordningen om skyddsåtgärder och förordning nr 1308/2013 ska tolkas så, att de tillåter att en medlemsstat ensidigt vidtar en åtgärd som förbjuder import av jordbruksvaror vars märkning systematiskt strider mot unionslagstiftningen om angivelse av ursprungsland eller ursprungsterritorium, erinrar EU-domstolen om att artikel 3.1 e FEUF ger unionen exklusiv befogenhet på området för den gemensamma handelspolitiken. Enligt artikel 207.1 FEUF ska denna politik grunda sig på enhetliga principer och den ska föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder.

När fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter;³⁷⁰ inom ett sådant område får medlemsstaterna göra detta endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. I avsaknad av ett sådant bemyndigande får medlemsstaterna således inte ensidigt vidta en åtgärd som förbjuder import av en kategori av varor från ett tredje territorium eller tredjeland, varvid sådan import för övrigt är tillåten och reglerad i ett handelsavtal som unionen har ingått.

I artikel 24.2 a i grundförordningen om skyddsåtgärder föreskrivs det visserligen att förordningen inte ska hindra att medlemsstaterna inför eller tillämpar förbud, kvantitativa restriktioner eller övervakningsåtgärder som grundas på hänsyn till vissa skäl. Denna bestämmelse påverkar emellertid inte andra relevanta bestämmelser i unionsrätten. När det gäller import av jordbruksprodukter ger artikel 194 i förordning nr 1308/2013 Europeiska kommissionen behörighet att vidta skyddsåtgärder mot import till unionen av produkter som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 1308/2013. Artikel 24.2 a i grundförordningen om skyddsåtgärder kan följaktligen inte förstås så, att den ger medlemsstaterna rätt att ensidigt vidta skyddsåtgärder mot import av jordbruksprodukter.

EU-domstolen understryker i detta avseende att om exportörerna generellt underlåter att iaktta nämnda unionsbestämmelser om information till konsumenterna om ursprunget för frukt och grönsaker, ankommer det inte på en medlemsstat utan på kommissionen att vidta åtgärder inom den ram som fastställts genom de i associeringsavtalet angivna samarbetsmekanismerna.

För det andra prövar EU-domstolen frågan huruvida artikel 76 i förordning nr 1308/2013, jämförd med artikel 3.1 i genomförandeförordning nr 543/2011, ska tolkas så, att det i märkningen av de aktuella varorna ska anges Västsahara i import- och konsumentledet, utan att det är möjligt att nämna Konungariket Marocko som ursprungsland.

EU-domstolen erinrar i detta avseende om att kraven i artikel 3.1 i genomförandeförordning nr 543/2011 ska läsas mot bakgrund av förordningens skäl 8. I detta skäl 8 anges i huvudsak att uppgifter om vad som krävs enligt handelsnormerna ska framträda tydligt på förpackningen och/eller i märkningen, bland annat för att förebygga vilseledande av konsumenterna. Den uppgift om ursprungsland som måste anges på sådana varor som de som är aktuella i det nationella målet får således inte vara vilseledande.

³⁷⁰ Artikel 2.1 FEUF.

Mot bakgrund av artikel 60 i förordning nr 952/2013³⁷¹ är den skyldighet att ange ursprungslandet för de aktuella varorna som följer dels av de allmänna handelsnormer som föreskrivs i del A i bilaga I till genomförandeförordning nr 543/2011 och av de särskilda handelsnormer som anges i del 10 i del B i bilaga I till denna genomförandeförordning, dels av artikel 76.1 i förordning nr 1308/2013, tillämplig inte bara på varor med ursprung i "länder", utan även på varor med ursprung i "territorier", vilka kan omfatta geografiska områden som, även om de står under en stats jurisdiktion eller internationella ansvar, ändå har en egen status enligt internationell rätt, skild från denna stat.

De aktuella varorna har skördats på Västsaharas territorium, som är ett territorium skilt från Konungariket Marocko.³⁷² Bilaga 1 till genomförandeförordning 2020/1470³⁷³ föreskriver för övrigt olika koder och texter för Västsahara och för Konungariket Marocko.

Under dessa omständigheter finner EU-domstolen att Västsaharas territorium ska anses vara ett tullområde i den mening som avses i artikel 60 i förordning nr 952/2013 och följaktligen i förordning nr 1308/2013 och genomförandeförordning nr 543/2011. Den ursprungslandsuppgift som ska finnas på de i det nationella målet aktuella varorna får således endast ange Västsahara som sådant, eftersom varorna skördas inom det territoriet. EU-domstolen preciserar att varje annan uppgift skulle vara vilseledande. En sådan uppgift skulle nämligen kunna vilseleda konsumenterna om det verkliga ursprunget för de aktuella varorna, i det att den skulle kunna ge intrycket av att varorna härrör från en annan plats än det område där de har skördats.

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), kommissionen och rådet/Front Polisario (C-778/21 P och C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#))

"Överklagande - Yttre åtgärder - Internationella avtal - Partnerskapsavtal om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko - Beslut om ingående av avtalet och dess genomförandeprotokoll - Påstående om åsidosättande av folkrätten på grund av att avtalet är tillämpligt på de vatten som angränsar till Västsahara - Talan om ogiltigförklaring - Upptagande till prövning - Partshabilitet - Talerätt - Villkoret att en sökande i vissa fall ska vara direkt och personligen berörd av den omtvistade åtgärden - Principen om traktaters relativa verkan - Principen om självbestämmande - Icke självstyrande territorier - Artikel 73 i Förenta nationernas stadga - Utrymme för skönsmässig bedömning för Europeiska unionens råd - Internationell sedvanerätt - Allmänna unionsrättsliga principer - Samtycke från ett icke självstyrande territoriums folk som har rätt till självbestämmande i sin egenskap av tredje part i förhållande till ett internationellt avtal"

Dom av den 4 oktober 2024 (stora avdelningen), kommissionen och rådet/Front Polisario (C-779/21 P och C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#))

"Överklagande - Yttre åtgärder - Internationella avtal - Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan - Avtal om ändring av protokoll nr 1 och 4 till detta avtal - Beslut om ingående av avtal - Påstående om åsidosättande av folkrätten på grund av att det andra avtalet är tillämpligt på Västsaharas territorium - Talan om ogiltigförklaring - Upptagande till prövning - Partshabilitet - Talerätt - Villkoret att en sökande i vissa fall ska vara direkt och personligen berörd av den omtvistade åtgärden -

³⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1).

³⁷² Se dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punkt 92), och dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), punkt 62).

³⁷³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1470 av den 12 oktober 2020 om nomenklaturen avseende länder och territorier för europeisk statistik om internationell varuhandel och geografisk uppdelning för annan företagsstatistik (EUT L 334, 2020, s. 2).

Principen om traktaters relativa verkan – Principen om självbestämmande – Icke självstyrande territorier – Artikel 73 i Förenta nationernas stadga – Utrymme för skönsmässig bedömning för Europeiska unionens råd – Internationell sedvanerätt – Allmänna unionsrättsliga principer – Samtycke från ett icke självstyrande territoriums folk som har rätt till självbestämmande i sin egenskap av tredje part i förhållande till ett internationellt avtal”

Domstolen (stora avdelningen) ogillar – genom två domar dels i de förenade målen C-778/21 P och C-798/21 P, dels i de förenade målen C-779/21 P och C-799/21 P – de överklaganden som getts in av Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd av två domar där tribunalen ogiltigförklarat radsbeslut om godkännande av ingåendet av avtal mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko till följd av talan om ogiltigförklaring av dessa beslut, som väckts av Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de Oro (Front Polisario).

Genom beslut 2019/217³⁷⁴ godkände rådet ingåendet av avtalet mellan unionen och Konungariket Marocko om ändring av vissa protokoll till Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan.³⁷⁵ Genom beslut 2019/441³⁷⁶ godkände rådet även ingåendet av partnerskapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko, dess genomförandeprotokoll och skriftväxlingen som åtföljer avtalet och, genom förordning 2019/440, fördelningen av fiskemöjligheterna enligt nämnda avtal och dessa genomförandeprotokoll.³⁷⁷ Dessa båda beslut meddelades med anledning av domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Genom den domen hade domstolen bland annat preciserat att associeringsavtalet endast omfattade Konungariket Marocko och inte det icke självstyrande Västsahara, samt med anledning av domen av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), där domstolen fört ett i stora delar analogt resonemang avseende fiskeavtalen med Konungariket Marocko vad gäller de vatten som angränsar till Västsahara.

Det avtal som godkändes genom beslut 2019/217 ändrade protokollen till Europa-Medelhavsavtalet om den ordning som ska tillämpas på import till Europeiska unionen av jordbruksprodukter, fisk och fiskeprodukter med ursprung i Marocko och om definitionen av begreppet ursprungsprodukter för att utsträcka de tullförmåner som beviljas produkter av marockanskt ursprung som exporteras till unionen till att gälla även produkter med ursprung i Västsahara som exporteras under de marockanska tullmyndigheternas kontroll. Fiskeavtalet mellan Europeiska gemenskapen och Marocko³⁷⁸ ändrades genom att bland annat inbegripa de vatten som angränsar till Västsaharas territorium i avtalets tillämpningsområde.

³⁷⁴ Rådets beslut (EU) 2019/217 av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 34, 2019, s. 1).

³⁷⁵ Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan, som undertecknades den 26 februari 1996 i Bryssel (EGT L 70, 2000, s. 2).

³⁷⁶ Rådets beslut (EU) 2019/441 av den 4 mars 2019 om ingående av partnerskapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko, dess genomförandeprotokoll och skriftväxlingen som åtföljer avtalet (EUT L 77, 2019, s. 4).

³⁷⁷ Rådets förordning (EU) 2019/440 av den 29 november 2018 om fördelning av fiskemöjligheterna inom ramen för partnerskapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko och dess genomförandeprotokoll (EUT L 77, 2019, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen).

³⁷⁸ Avtalet om fiskepartnerskap mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko (EUT L 141, 2006, s. 4).

Genom ansökan som ingavs år 2019 mot dessa rättsakter i de tre målen Front Polisario/rådet (T-279/19, T-344/19 och T-356/19), hade Front Polisario även yrkat ogiltigförklaring av de omtvistade besluten och den omtvistade förordningen.

I det mål som avgjordes genom domen Front Polisario/rådet (T-279/19)³⁷⁹, och i de förenade mål som avgjordes genom domen Front Polisario/rådet (T-344/19 och T-356/19)³⁸⁰ ogiltigförklarade tribunalen de omtvistade besluten och den omtvistade förordningen med motiveringen att kravet på att Västsaharas folk ska ge sitt samtycke inte hade iakttagits. Rådet hade nämligen inte i tillräcklig grad beaktat alla relevanta omständigheter med anknytning till Västsaharas situation och rådet saknade fog för att anse sig ha utrymme för skönsmåsig bedömning när det gällde att avgöra huruvida det var nödvändigt att uppfylla kravet på att Västsaharas folk, i sin egenskap av tredje part i förhållande till det omtvistade avtalet, måste samtycka till det avtalets tillämpning på Västsahara, i enlighet med principen om traktaters relativa verkan jämförd med principen om självbestämmande.

Rådet och kommissionen har var för sig överklagat dessa domar till domstolen.

Domstolens bedömning

1. Huruvida Front Polisarios talan om ogiltigförklaring vid tribunalen kunde tas upp till prövning

a) Huruvida Front Polisario har partsbehörighet

För det första erinrar domstolen om att alla fysiska eller juridiska personer, på vissa villkor, får väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder. Det har emellertid redan godtagits i rättspraxis att en enhet kan tillerkännas partshabilitet vid unionsdomstolarna oberoende av huruvida den är juridisk person enligt nationell lagstiftning.

Front Polisario är en självutnämnd befrielseörelse som bildats för att strida för det icke självstyrande territoriet Västsaharas oberoende gentemot Konungariket Marocko, och för att en suverän saharawisk stat ska bildas. I och med att Front Polisario just har föresatt sig att, med stöd av rätten till självbestämmande för Västsaharas folk, bilda en statlig rättsordning för Västsahara, kan det inte krävas att Front Polisario, för att anses ha partshabilitet vid unionsdomstolarna, ska ha bildats som en juridisk person i enlighet med en viss nationell rättsordning. Front Polisario är dessutom en av de legitima samtalsparterna inom ramen för den process för att fastställa Västsaharas framtid som leds av FN:s säkerhetsråd. De beslut som fattas därvid är bindande för samtliga medlemsstater och för unionsinstitutionerna. Domstolen finner därför att Front Polisario, som även har bilaterala rättsförhållanden på internationell nivå, har en tillräcklig rättslig existens för att ha partshabilitet vid unionsdomstolarna.³⁸¹ Mot denna bakgrund finner domstolen således följande. Tribunalen kunde, utan att därvid göra någon felaktig rättstillämpning, dra slutsatsen att Front Polisario hade partshabilitet vid unionsdomstolarna, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

b) Huruvida Front Polisario har talerätt

För det andra prövar domstolen om Front Polisario har talerätt. Vad gäller frågan huruvida Front Polisario berörs direkt av de omtvistade besluten och av den omtvistade förordningen erinrar domstolen om att två kumulativa kriterier ska vara uppfyllda. För det första måste den omtvistade

³⁷⁹ Dom av den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-279/19, [EU:T:2021:639](#)).

³⁸⁰ Dom av den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-344/19 och T-356/19, [EU:T:2021:640](#)).

³⁸¹ När det gäller frågan huruvida Front Polisario lagligen kan anses företräda de intressen som tillkommer Västsaharas folk, avser denna fråga Front Polisarios rätt att föra talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, inte dess partshabilitet vid unionsdomstolen.

åtgärden ha direkt inverkan på dennes rättsliga ställning. För det andra får den inte lämna något utrymme för skönsässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den.

Front Polisario väckte talan om ogiltigförklaring vid tribunalen för att värna rätten till självbestämmande för Västsaharas folk.³⁸² Det är emellertid mot bakgrund av de omtvistade rättsakternas och följaktligen de omtvistade avtalens verkningar på den rättsliga ställningen för Västsaharas folk, som domstolen ska pröva huruvida Front Polisario är direkt berörd av de omtvistade rättsakterna.

Det är visserligen riktigt att Front Polisario inte officiellt erkänts som exklusiv företrädare för Västsaharas folk. Inte desto mindre är Front Polisario, i enlighet med resolutioner från FN:s högsta organ, en privilegierad samtalspartner i den process som är tänkt att fastställa Västsaharas framtida status. Dessa särskilda omständigheter ger vid handen att Front Polisario vid unionsdomstolen får bestrida lagenligheten av en unionsrättsakt som har en direkt inverkan på den rättsliga ställningen för Västsaharas folk. De omtvistade rättsakterna, och i förlängningen även de omtvistade avtalen, uppfyller – genom den inverkan som dessa har på rätten för Västsaharas folk till självbestämmande – villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som är föremål för talan. Detta villkor ska bedömas med beaktande av artikel 73 i FN:s stadga och principen om ett effektivt domstolsskydd, i förhållande till den rättsliga situationen för Västsaharas folk, företrätt av Front Polisario i förevarande mål.

Ett beslut om ingående av ett internationellt avtal utgör för övrigt i unionens interna rättsordning en definitiv rättsakt som ger uttryck åt unionens samtycke till att vara bunden av det avtalet. Detta beslut utgör en rättsakt mot vilken talan kan väckas, och domstolen erinrar om att den inte är behörig att ogiltigförklara ett internationellt avtal. En delgivning med underrättelse till den andra avtalsparten om att ett sådant avtal har godkänts utgör däremot en genomförandeåtgärd som i princip ska anses utgöra en rättsakt som inte kan angripas.

Mot denna bakgrund finner domstolen att Front Polisario var direkt berörd av de omtvistade besluten och att tribunalen gjorde en riktig bedömning i det avseendet.

Vad gäller frågan om Front Polisario var personligen berörd finner domstolen att tribunalen gjorde rätt då den med beaktande av de omständigheter som ledde fram till att Front Polisario var direkt berörd fann att Front Polisario även var personligen berörd av de omtvistade besluten. Folket i Västsahara, företrätt av Front Polisario, berörs personligen av det omtvistade beslutet. Västsaharas territorium inkluderas nämligen uttryckligen i de omtvistade avtalens tillämpningsområde, vilket är bindande för unionen enligt de omtvistade besluten. Detta förändrar rättsställningen för Västsaharas folk i dess egenskap av innehavare av rätten till självbestämmande såvitt avser nämnda territorium. Denna egenskap särskiljer nämligen Västsaharas folk från alla andra personer eller enheter, inbegripet alla andra folkrättsliga rättssubjekt.

2. Huruvida Västsaharas folk gett sitt samtycke till de omtvistade avtalen samt omfattningen av tribunalens domstolsprövning

Enligt de omtvistade besluten godkändes de aktuella avtalen efter det att kommissionen i samarbete med Europeiska utrikestjänsten vidtagit "alla rimliga och möjliga åtgärder ... för att göra de berörda personerna tillräckligt delaktiga i syfte att säkerställa deras samtycke till avtalen".³⁸³ Merparten av den nuvarande befolkningen i Västsahara ingår emellertid inte i det folk som har rätt till självbestämmande, det vill säga Västsaharas folk, varav de flesta har gett sig av. Det görs det i detta avseende skillnad mellan, å ena sidan, "befolkningen" i ett icke självstyrande territorium och "folket" i

³⁸² Se dom av den 21 december 2016, rådet/*Front Polisario* (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punkterna 88, 91 och 105).

³⁸³ Skäl 10 i beslut 2019/217 och skäl 11 i beslut 2019/441.

ett sådant territorium. "Folket" hänför sig nämligen till en politisk enhet som har självbestämmanderätt; "befolkningen" avser däremot invånarna i ett territorium.

Enligt den allmänna folkrättsliga principen om traktaters relativa verkan ska traktater varken missgynna eller gynna tredje man. Tredje part kan påverkas av avtalets genomförande om ett territorium i förhållande till vilket denna tredje part har suveräna rättigheter eller självbestämmanderätt omfattas av avtalets tillämpningsområde. Västsaharas folk måste således lämna sitt samtycke till att ett internationellt avtal mellan unionen och Konungariket Marocko genomförs på Västsaharas territorium.³⁸⁴ Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska i synnerhet bidra till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i FN:s stadga³⁸⁵. Om Västsaharas folk inte har gett sitt samtycke till sådana avtal, som är ämnade att genomföras i Västsahara eller i de till Västsahara angränsande vattnen, kan detta således påverka giltigheten av en unionsrättsakt om ingående av avtalen.

3. *Huruvida Västsaharas folk måste lämna sitt samtycke och identifieringen av Front Polisario som är den som ska ge uttryck för detta samtycke*

Tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den konstaterade att de omtvistade avtalen innebär att Västsaharas folk åläggs en skyldighet i så måtto att Konungariket Marockos myndigheter tillerkänns vissa befogenheter inom Västsaharas territorium.³⁸⁶ De omtvistade avtalen innebär visserligen att rättsakter antagna av de marockanska myndigheterna inom Västsaharas territorium får rättsverkningar som ändrar rättsställningen för Västsaharas folk. Detta innebär emellertid inte att avtalen kan anses ge upphov till rättsliga skyldigheter för Västsaharas folk, i egenskap av folkrättssubjekt. De omtvistade avtalen innebär inte att unionen erkänner att Konungariket Marocko – såsom påståtts – har suveräna rättigheter över Västsahara. Det är för övrigt inte Västsaharas folk som är adressaten för de fisketillstånd eller andra förvaltningsåtgärder som meddelas av de marockanska myndigheterna i samband med partnerskapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko, vilka det skulle vara skyldigt att erkänna; Västsaharas folk är inte heller adressaten för de åtgärder som vidtas av unionens och medlemsstaternas myndigheter beträffande dessa. Tribunalen grundade sig således på en felaktig premiss när den konstaterade att samtycket från Västsaharas folk till det omtvistade avtalet måste vara uttryckligt.

I detta avseende noterar domstolen emellertid att det i internationell sedvanerätt inte anges någon särskild form för hur en tredje part ska uttrycka sitt samtycke till ett avtal som ger den en rättighet.³⁸⁷ Det är således enligt internationell sedvanerätt inte uteslutet att sådant samtycke kan ges underförstått under vissa omständigheter. Såvitt särskilt gäller ett folk i ett icke självstyrande territorium kan det således presumeras att det folket samtycker till ett internationellt avtal, i förhållande till vilket folket är tredje part och som ska tillämpas på det territorium där folket utövar självbestämmanderätt, förutsatt att två villkor är uppfyllda. För det första får det aktuella avtalet inte medföra några förpliktelser för detta folk. För det andra måste det i avtalet anges att det berörda folket självt erhåller en precis, konkret, väsentlig och kontrollerbar fördel av att naturresurserna i detta territorium tas i anspråk, och i proportion till i vilken utsträckning dessa naturresurser tas i anspråk. Dessutom måste det aktuella avtalet innehålla en mekanism som gör det möjligt att med jämna mellanrum kontrollera att det berörda folket verkligen kan tillgodogöra sig den i avtalet angivna fördelen. Dessa villkor ska iaktas för att säkerställa att ett sådant avtal är förenligt med den

³⁸⁴ Se dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punkt 106).

³⁸⁵ Artiklarna 3.5 och 21.1 FEU.

³⁸⁶ Dom av den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-279/19, [EU:T:2021:639](#), punkterna 322 och 323), och dom av den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-344/19 och T-356/19, [EU:T:2021:640](#), punkt 318).

³⁸⁷ Se dom av den 7 juni 1932 från permanenta Internationella domstolen i målet Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex (PCIJ Reports 1927, Series A/B, nr 46, s. 148).

ur artikel 73 i FN-stadgan härledda och i internationell sedvanerätt fastlagda principen om att intressen som tillkommer folken i icke självstyrande territorier ska komma i främsta rummet.

För det fall dessa båda villkor är uppfyllda, ska det berörda folket anses ha gett sitt samtycke. Att en rörelse som uppger sig vara legitim företrädare för detta folk motsätter sig avtalet kan inte i sig vara tillfyllest för att vederlägga sådant presumerat samtycke. Denna samtyckespresumtion kan emellertid motbevisas. Så är fallet om folkets legitima företrädare visar att det förmånssystem som folket omfattas av enligt det aktuella avtalet, eller den kontrollmekanism som måste finnas med i avtalet, inte uppfyller nämnda villkor.

I förevarande fall finner domstolen att de omtvistade avtalen inte innebär några rättsliga förpliktelser för Västsaharas folk i egenskap av folkrättssubjekt, även om avtalen ändrar den unionsrättsliga ställningen för detta folk såvitt avser dess rätt till självbestämmande i Västsahara. Det första av de båda villkoren ska därmed anses vara uppfyllt.

När det gäller det andra villkoret konstaterar domstolen att det är uppenbart att de omtvistade avtalen inte innehåller någon sådan fördel för Västsaharas folk som uppfyller de kännetecken som nämns ovan. Om ett avtal framledes gynnar Västsaharas folk i enlighet med de krav som nämnts, torde möjligheten att avtalet även gynnar Västsaharas invånare i allmänhet inte kunna hindra att Västsaharas folk befinns ha lämnat ett presumerat samtycke därtill.

4. Huruvida det är möjligt att åberopa folkrätten

Unionen är skyldig att utöva sin befogenhet med iakttagande av internationell rätt. Domstolen är således, inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, behörig att pröva huruvida ett internationellt avtal som har ingåtts av unionen är förenligt med de regler i internationell rätt som i kraft av fördragen binder unionen. Domstolens prövning av giltigheten av den rättsakt genom vilken unionen har ingått ett sådant internationellt avtal kan avse denna rättsakts lagenlighet med beaktande av det aktuella internationella avtalets innehåll.³⁸⁸ Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den fann att principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan kunde åberopas inom ramen för prövningen av det omtvistade beslutets giltighet.

Slutsats

Ingen av de grunder som kommissionen och rådet har åberopat till stöd för överklagandena har godtagits. Överklagandena ska därmed ogillas i sin helhet.

5. Huruvida verkningarna av de omtvistade besluten ska bestå för det fall rådets och kommissionens överklaganden ogillas

Såvitt avser de förenade målen C-778/21 P och C-798/21 P har tribunalen förordnat att verkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå till dess att domstolen meddelar dom i målen om överklagande. Genomförandeprotokollet löpte emellertid ut den 17 juli 2023. Utan gällande protokoll ger fiskeavtalet inte unionsfartyg tillträde till den "fiskezon" som avses i avtalet. Därmed har föremålet för kommissionens och rådets andrahandsyrkanden om att det omtvistade beslutets rättsverkningar ska bestå förfallit.

Såvitt avser de förenade målen C-779/21 P och C-799/21 P trädde det avtal som ingicks genom det omtvistade beslutet i kraft den 19 juli 2019. En ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet - för det fall det inte förordnas att beslutets verkningar ska bestå under en begränsad period - skulle kunna medföra allvarliga negativa konsekvenser för unionens yttre åtgärder och en risk för att rättssäkerheten äventyras vad gäller de internationella åtaganden som unionen har gjort och som är bindande för unionsinstitutionerna och medlemsstaterna. Domstolen förordnar följaktligen att

³⁸⁸ Dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), punkterna 47–51).

verkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå under en tolv månadersperiod från och med den dag då denna dom meddelas.

XX. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken

1. Restriktiva åtgärder

Dom av den 5 september 2024, Jemerak (C-109/23, [EU:C:2024:681](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Förordning (EU) nr 833/2014 – Artikel 5n.2 och 5n.6 – Förbud mot att direkt eller indirekt tillhandahålla juridisk rådgivning till Rysslands regering eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland – Undantag för tillhandahållande av tjänster som är absolut nödvändiga för att säkerställa tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden eller skiljedomsförfaranden i en medlemsstat – En notaries bestyrkande och genomförande av ett avtal om försäljning av fast egendom – Biträde av tolk vid avtalets bestyrkande”

Landgericht Berlin (Regionala domstolen i Berlin, Tyskland) har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen för att den ska uttala sig om tillämpningsområdet för det förbud mot att tillhandahålla juridisk rådgivning till juridiska personer etablerade i Ryssland som föreskrivs i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014³⁸⁹, i dess lydelse enligt förordning 2022/1904³⁹⁰, som avser restriktiva åtgärder som antagits av Europeiska unionens råd mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

GM och ON, som är tyska medborgare, förberedde sig för att förvärva en lägenhet i Berlin (Tyskland) som tillhörde bolaget Visit Moscow Ltd, en juridisk person med säte i Ryssland. Med anledning av denna transaktion vände sig GM, ON och Visit-Moscow till PR, en notarie med verksamhet i Berlin, och bad honom att upprätta ett notariebestyrkt köpeavtal och därefter låta genomföra det. År 2022 beslutade PR emellertid att inte bestyrka köpeavtalet med motiveringen att det inte kunde uteslutas att bestyrkandet stred mot förbudet i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014. GM, ON och Visit-Moscow begärde omprövning av detta beslut. PR efterkom inte deras begäran, vilken överlämnades till Regionala domstolen i Berlin, som har ställt flera tolkningsfrågor till domstolen i detta avseende.

Domstolens bedömning

Domstolen konstaterar för det första att enligt dess normala betydelse i vanligt språkbruk avser uttrycket ”juridisk rådgivning” generellt ett yttrande i ett rättsligt spörsmål. När uttrycket används tillsammans med ordet ”tjänster” i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 avser det således utövande av en ekonomisk verksamhet, som grundar sig på ett förhållande mellan en tjänsteleverantör och dennes kund och som går ut på att tillhandahålla juridisk rådgivning, genom vilken en tjänsteleverantör tillhandahåller rådgivning i rättsliga spörsmål till dem som begär det.

Denna tolkning av uttrycket juridisk rådgivning vinner stöd i skäl 19 i förordning 2022/1904. Till att börja hänvisar det till förhållandet mellan en tjänsteleverantör och dennes kund, varvid tjänsteleverantörens uppgift är att bistå kunden och efter bästa förmåga ge honom eller henne rådgivning i fråga om de rättsliga aspekterna av kundens transaktioner med tredje man. Därefter nämns kompletterande verksamhet som består i ”utarbetande, genomförande och kontroll av rättsliga handlingar”.

³⁸⁹ Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1),

³⁹⁰ Rådets förordning (EU) 2022/1904 av den 6 oktober 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 259 I, 2022, s. 3).

De verksamheter som avses med begreppet juridisk rådgivning, i den mening som avses i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014, skiljer sig sålunda tydligt från de verksamheter som kan behöva utföras av offentliga myndigheter. Dessa myndigheter har nämligen inte till uppgift att tillhandahålla tjänster som består i att avge råd i rättsliga frågor till personer för att främja eller tillvarata deras särskilda intressen.

I förevarande fall konstaterar domstolen att notarien, inom ramen för ett bestyrkande av ett avtal om försäljning av fast egendom, inte förefaller agera för att främja den ena eller den andra partens, eller båda parternas, specifika intressen. Istället agerar notarien opartiskt, på lika avstånd från parterna och deras respektive intressen, enbart i lagens och rättssäkerhetens intresse. Med hänsyn till de särskilda villkoren för notariens bestyrkande av handlingar, och de rättsverkningar som är knutna till notariebestyrkta handlingar i den tyska rättsordningen omfattas en notaries bestyrkande, på sätt som detta är reglerat i tysk rätt, av ett avtal om försäljning av fast egendom tillhörande en i Ryssland etablerad juridisk person följaktligen inte av begreppet juridisk rådgivning i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 och därmed av det i artikel 5n.2 b föreskrivna förbudet att tillhandahålla sådana tjänster till en sådan juridisk person.

Domstolen påpekar i detta avseende att om artikel 5n.2 i nämnda förordning tolkades på motsatt sätt, skulle detta leda till inkonsekvenser dels vid tillämpningen av denna förordning, dels mellan förordningen och förordning nr 269/2014³⁹¹.

Transaktioner avseende fast egendom som är belägen inom unionen och som tillhör juridiska personer som är etablerade i Ryssland är nämligen fortfarande tillåtna enligt förordning nr 833/2014. Dessa transaktioner skulle emellertid kunna hindras i praktiken i vissa medlemsstater i vilka notariebestyrkta avtal om försäljning av fast egendom utgör ett väsentligt villkor för att sådan egendom ska kunna avyttras, och detta oberoende av om dessa juridiska personer är föremål för ett förbud mot att förfoga över sina tillgångar i enlighet med förordning nr 269/2014.

Det är emellertid uteslutet att unionslagstiftaren hade för avsikt att verkningarna av förbudet i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 skulle variera från en medlemsstat till en annan, beroende på vilket notariesystem som är tillämpligt.

Den valda tolkningen strider inte heller mot syftet med vare sig förordning nr 833/2014 eller förordning nr 269/2014.

Till att börja med framgår det varken av beslut 2022/1909³⁹², av förordning nr 833/2014 eller av förordning 2022/1904 att rådet, genom att införa ett förbud mot tillhandahållande av juridisk rådgivning, har eftersträvat en situation i vilken juridiska personer som är etablerade i Ryssland till följd av detta förbud i vissa medlemsstater inte kan förfoga över sin fasta egendom.

Vidare var syftet med förbudet i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 att göra det svårare för ryska juridiska personer med verksamhet i unionen att fortsätta sin affärsverksamhet i unionen och därigenom påverka den ryska ekonomin. Att en notarie bestyrker ett avtal om försäljning av fast egendom som tillhör en juridisk person etablerad i Ryssland kan emellertid inte anses strida mot detta syfte.

Slutligen framgår det inte på vilket sätt en notaries bestyrkande av ett avtal om försäljning av fast egendom som tillhör en juridisk person etablerad i Ryssland, a priori och generellt, skulle kunna bidra till att kringgå de vidtagna restriktiva åtgärderna.

³⁹¹ Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6).

³⁹² Rådets beslut (Gusp) 2022/1909 av den 6 oktober 2022 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 259 I, 2022, s. 122.)

Domstolen konstaterar för det andra att det ankommer på den hänskjutande domstolen att, med avseende på vart och ett av de göromål som notarien utför i samband med fullgörandet av ett sådant köpeavtal, bedöma huruvida de innebär att notarien tillhandahåller juridisk rådgivning till parterna i den mening som avses i den tolkning av begreppet juridisk rådgivning som gjorts ovan.

Vad slutligen gäller frågan huruvida de översättningstjänster som tillhandahålls av en tolk i samband med en notaries bestyrkande utgör juridisk rådgivning i den mening som avses i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014, anser domstolen att eftersom tolkyrket inte är av juridisk art, så kan dessa tjänster inte utgöra juridisk rådgivning, inte ens när den aktuella tjänsten består i att bistå rättstillämpare som vidtar åtgärder på ett juridiskt område. Det framgår inte heller att en tysk notaries bestyrkande av ett avtal avseende försäljning av fast egendom som är belägen i Tyskland och tillhör en juridisk person med säte i Ryssland omfattas av tillämpningsområdet för förbudet i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 mot att tillhandahålla juridisk rådgivning. Av detta följer att tolken – genom att tillhandahålla översättningstjänster inom ramen för förfarandet för en notaries bestyrkande av en sådan handling, i syfte att bistå företrädaren för en sådan juridisk person som inte behärskar det språk som används i samband med bestyrkandet – inte tillhandahåller denna juridiska person juridisk rådgivning i den mening som avses i denna bestämmelse.

Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), Neves 77 Solutions (C-351/22, [EU:C:2024:723](#))

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) – Restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Beslut 2014/512/Gusp – Artikel 2.2 a – Domstolens behörighet – Artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU – Artikel 275 FEUF – Artikel 215 FEUF – Artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till egendom – Rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen – Förmedlingstjänster avseende militär utrustning – Förbud att tillhandahålla dylika tjänster – Utebliven underrättelse till de behöriga nationella myndigheterna – Administrativ förseelse – Böter – Belopp som erhållits som vederlag för en förbjuden transaktion förverkas per automatik”

Tribunalul București (Appelationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) har framställt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen. Med anledning av denna begäran preciserar domstolen räckvidden av begränsningarna av sin behörighet på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp)³⁹³. Domstolen har även uttalat sig om tillämpningsområdet för förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster avseende militär utrustning enligt artikel 2.2 a i beslut 2014/512/Gusp³⁹⁴ om restriktiva åtgärder som antagits av Europeiska unionens råd med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.

Bolaget Neves 77 Solutions SRL (nedan kallat Neves) är huvudsakligen verksam inom förmedling i samband med försäljning av produkter inom flygindustrin.

År 2019 ingick Neves ett avtal med det ukrainska bolaget SFTE Spetstechnoexport (nedan kallat SFTE) om överföring av äganderätten till 32 radioinstrument som skulle levereras till Förenade Arabemiraten. Efter att ha köpt dessa radioinstrument från ett portugisiskt bolag, varav 20 hade tillverkats i Ryssland och exporterats till Förenade Arabemiraten, överlämnade Neves dem på SFTE:s begäran till ett indiskt bolag.

³⁹³ Dessa begränsningar finns i artikel 24.1 FEU och artikel 275.1 FEUF.

³⁹⁴ Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13), i ändrad lydelse enligt rådets beslut (Gusp) 2023/1767 av den 8 september 2014 (EUT L 271, 2023, s. 54).

Den rumänska skattemyndigheten ansåg bland annat att denna förmedlingstransaktion stred mot artikel 2.2 a i beslut 2014/512 och upprättade år 2020 en rapport om en administrativ förseelse, varigenom Neves ådömdes böter och belopp som bolaget erhållit som vederlag för tillhandahållna förmedlingstjänster förverkades.

Neves väckte talan om ogiltigförklaring av rapporten vid Judecătoria Sectorului 1 București (Förstainstansdomstolen för distrikt 1 i Bukarest, Rumänien), som ogillade talan. Neves överklagade denna dom till Appellationsdomstolen i Bukarest, som är den hänskjutande domstolen.

Domstolens bedömning

Vad gäller domstolens behörighet att tolka artikel 2.2 a i beslut 2014/512 konstaterar domstolen inledningsvis att denna bestämmelse utgör en restriktiv åtgärd med allmän räckvidd som utgör grund för en nationell sanktionsåtgärd. Även om domstolens behörighet inte på något sätt är begränsad när det gäller en förordning som antagits med stöd av artikel 215 FEUF och som ger verkan åt unionens ställningstagande inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, hade förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster i artikel 2.2 a emellertid inte genomförts i en förordning vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet.

För det första ankommer det emellertid, inom ramen för kontrollen av att artikel 40 första stycket FEU³⁹⁵ iakttas, på domstolen att särskilt se till att rådet, när det gäller genomförandet av artikel 215 FEUF, inte kan kringgå domstolens behörighet när det gäller en förordning enligt den artikeln. Det framgår av den klara ordalydelsen i artikel 215.1 FEUF att det ankommer på rådet att vidta sådana åtgärder som krävs för att genomföra ett beslut på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som ger uttryck för unionens ställningstagande att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland ska avbrytas eller begränsas. I det fall som omfattas av punkt 1 i artikel 215 FEUF har rådets således normbunden behörighet.

För det andra måste den möjlighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen som föreskrivs i fördragen avseende en förordning som antagits med stöd av artikel 215.1 FEUF följaktligen gälla varje bestämmelse som rådet var skyldigt att införa i en sådan förordning och som utgör grund för en nationell sanktionsåtgärd gentemot tredje man. Denna tolkning gör det möjligt att säkerställa inte bara att de nationella domstolarna tillämpar unionsrätten enhetligt, utan även att säkerställa konsekvensen i det system för domstolsskydd som föreskrivs i unionsrätten. Förfarandet för förhandsavgörande³⁹⁶ utgör nämligen själva kärnan i unionens domstolssystem och bidrar väsentligt till att bevara rättsstaten, vilket utgör ett värde som ligger till grund för unionen.³⁹⁷

Domstolen är således behörig att tolka en restriktiv åtgärd med allmän räckvidd för det fall det hade ålegat rådet att genomföra denna åtgärd i en förordning enligt artikel 215 FEUF, när åtgärden lagts till grund för en nationell sanktionsåtgärd. I förevarande fall syftar förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster till att begränsa möjligheten för ekonomiska aktörer att utföra vissa transaktioner som omfattas av EUF-fördragets tillämpningsområde³⁹⁸. Beslutet kan endast genomföras på unionsnivå om det följs av antagandet av en sådan förordning och omfattas av de åtgärder som krävs för att ge verkan åt beslut 2014/512 på unionsnivå, vilka det ankom på rådet att genomföra genom förordning nr 833/2014.

³⁹⁵ Enligt artikel 40 första stycket FEU ska genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 i EUF-föredraget.

³⁹⁶ Förfarandet för förhandsavgörande föreskrivs i artikel 19.3 b FEU och artikel 267 FEUF.

³⁹⁷ Se artikel 2 FEU och artikel 21 FEU, vilken hänvisar till artikel 23 FEU, rörande Gusp.

³⁹⁸ Enligt artiklarna 114 och 207 FEUF omfattas handel med vapen, militär utrustning och tjänster som avses i artikel 2.2 a i beslut 2014/512 av detta tillämpningsområde.

Domstolen är följaktligen behörig att pröva tolkningsfrågorna.

I sak finner domstolen för det första att förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster i artikel 2.2 a i beslut 2014/512 är tillämpligt även när den militära utrustning som förmedlingen avser aldrig har importerats till en medlemsstat.

För det andra understryker domstolen att artikel 2.2 a i beslut 2014/17, jämförd med rätten till egendom enligt artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen, inte utgör hinder mot en nationell åtgärd som innebär att de totala intäkterna från sådana förmedlingstjänster som avses i denna artikel 2.2 a förverkas per automatik, för det fall att de behöriga nationella myndigheterna konstaterar att det har skett ett åsidosättande av förbudet mot att tillhandahålla dylika tjänster och av skyldigheten att underrätta myndigheterna härom.

När det gäller rätten till egendom erinrar domstolen inledningsvis om praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), enligt vilken förverkandeåtgärder avseende vinsten av ett brott eller olaglig verksamhet, samt medel som nyttjats för att begå ett brott och som inte tillhör tredje man i god tro, i allmänhet omfattas av regleringen av nyttjandet av egendom även när de i sig innebär att en person berövas sin egendom.³⁹⁹

I förevarande fall förefaller den begränsning av utövandet av rätten till egendom som följer av en dylik förverkandeåtgärd således vara förenlig med proportionalitetsprincipen och således också förenlig med de villkor som föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan, vilket det likväl ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Denna begränsning är nämligen föreskriven i lag⁴⁰⁰ och förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till egendom, eftersom den omfattas av regleringen av nyttjandet av egendom, i den mening som avses i artikel 17.1 tredje meningen i stadgan och inte utgör ett egendomsberövande i den mening som avses i stadgans artikel 17.1 andra meningen. Åtgärden svarar dessutom mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.

Vad gäller proportionalitetsprincipen framstår det således som nödvändigt att förverka det totala vederlaget för de förbjudna förmedlingstjänsterna för att faktiskt och effektivt avskräcka ekonomiska aktörer från att bryta mot förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster avseende militär utrustning. På samma sätt är en förverkandeåtgärd som vidtas automatiskt nödvändig för att säkerställa att sanktionen får full verkan. När en förverkandepåföljd utdöms oberoende av en fällande brottmålsdom, är det emellertid enligt Europadomstolens praxis viktigt att förfarandet i sin helhet ger den berörda personen möjlighet att försvara sig både inför de nationella myndigheter som har utdömt denna påföljd och inför de domstolar som prövar ett eventuellt överklagande av myndigheternas beslut, så att de kan göra en helhetsbedömning av de olika intressen som gör sig gällande⁴⁰¹.

³⁹⁹ Se, bland annat, Europadomstolen, 24 oktober 1986, Agosi mot Förenade kungariket, CE:ECHR:1986:1024JUD 000911880, § 51. Europadomstolen, 12 maj 2015, Gogitidze m.fl. mot Georgien, CE:ECHR:2015:0512JUD 003686205, § 94, och Europadomstolen, 15 oktober 2020, Karapetyan mot Georgien, CE:ECHR:2020:1015JUD 006123312, § 32.

⁴⁰⁰ Denna åtgärd grundar sig på Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (regeringens undantagsförordning nr 202/2008 om internationella sanktioner) av den 4 december 2008 (Monitorul Oficial al României, del I, nr 825 av den 8 december 2008) och på den nationella förteckning över militär teknik och krigsmateriel som avses i artikel 12 i gemensam ståndpunkt 2008/944 och som, med avseende på Rumänien, upprättats genom förordningarna nr 156/2018 och nr 901/2019.

⁴⁰¹ Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 15 oktober 2020 i målet Karapetyan mot Georgien, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35.

2. Skadeståndstalan

Dom av den 10 september 2024 (stora avdelningen), KS m.fl./rådet m.fl. (C-29/22 P och C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#))

”Överklagande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) – Gemensam åtgärd 2008/124/Gusp – Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo (Eulex Kosovo) – Skadeståndstalan – Påstådd skada till följd av olika handlingar och underlåtenheter av Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (EEAS) vid genomförandet av denna gemensamma åtgärd – Bristfällig utredning av tortyr, försvinnanden och mord – Europeiska unionens domstols behörighet att pröva talan – Artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU – Artikel 275 FEUF”

Domstolen (stora avdelningen) ogillar tribunalens beslut KS och KD/rådet m.fl.⁴⁰² (nedan kallat det överklagade beslutet) i den mån tribunalen där förklarade sig uppenbart obehörig att pröva den talan som väckts av KS och KD med motiveringen att den talan avsåg politiska eller strategiska val inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp).⁴⁰³ Domstolen preciserar räckvidden av den begränsning av unionsdomstolens behörighet på Gusp-området som föreskrivs i artikel 24.1 andra stycket FEU⁴⁰⁴ och artikel 275 första stycket FEUF.⁴⁰⁵ KS och KD är nära familjemedlemmar till personer som torterats, försvunnit eller dödats i Kosovo år 1999, i samband med konflikten i landet. År 2008 etablerade Europeiska unionen genom gemensam åtgärd 2008/124⁴⁰⁶ ett civilt uppdrag i detta tredjeländ, ett rättsstatsuppdrag kallat Eulex Kosovo, som bland annat fick ansvar för att utreda sådana brott. År 2009 inrättade unionen, på grundval av denna gemensamma åtgärd, en kommitté för granskning av iakttagandet av de mänskliga rättigheterna (nedan kallad granskningskommittén), med ansvar för att pröva klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna som Eulex Kosovo påstods ha gjort sig skyldigt till under utförandet av uppdraget.

Efter att KS och KD gett in klagomål, fann granskningskommittén, i november 2015 respektive oktober 2016, att flera grundläggande rättigheter som skyddas av den europeiska konventionen om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad Europakonventionen) hade kränkts.⁴⁰⁷ I mars 2017 avslutade kommittén ärendena och konstaterade samtidigt att de rekommendationer som utfärdats till uppdragschefen för Eulex Kosovo i båda fallen endast delvis hade följts.

I december 2017 avisade tribunalen, genom beslutet KS/rådet m.fl.,⁴⁰⁸ KS talan mot Europeiska unionens råd, Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (EEAS), med motiveringen att

⁴⁰² Beslut av den 10 november 2021, KS och KD/rådet m.fl. (T-771/20, [EU:T:2021:798](#)).

⁴⁰³ Beslutet upphävs i den mån KS och KD:s talan avsåg kränkning av olika grundläggande rättigheter samt missbruk av verkställande makt av ett unionsorgan och av unionsinstitutioner. Överklagandena ogillas i övrigt.

⁴⁰⁴ Enligt den bestämmelsen ska ”Europeiska unionens domstol inte vara behörig med avseende på [bestämmelserna om Gusp], med undantag av dess behörighet att kontrollera att artikel 40 [FEU] följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket [FEUF]”.

⁴⁰⁵ Enligt artikel 275 FEUF är ”Europeiska unionens domstol ... inte behörig med avseende på bestämmelserna om [Gusp] eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser. Domstolen är dock behörig att kontrollera att artikel 40 [FEU] följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket [FEUF] om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 [FEU].”

⁴⁰⁶ Rådets gemensamma åtgärd 2008/124/Gusp av den 4 februari 2008 om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo, Eulex Kosovo (EUT L 42, 2008, s. 92).

⁴⁰⁷ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.

⁴⁰⁸ Beslut av den 14 december 2017, KS/rådet m.fl. (T-840/16, [EU:T:2017:938](#)).

den var uppenbart obehörig att pröva talan, vilken avsåg "ogiltigförklaring eller ändring av gemensam åtgärd 2008/124" samt utomobligatoriskt skadeståndsansvar, för åsidosättande av flera bestämmelser i Europakonventionen.

I november 2021 avisade tribunalen, genom det överklagade beslutet och med samma motivering, KS och KD:s talan om ersättning för den skada som de ansåg sig ha lidit till följd av olika handlingar och underlåtenheter från rådets, kommissionens och utrike tjänstens sida avseende, i synnerhet, de utredningar som gjorts under uppdraget Eulex Kosovo av tortyren, försvinnandet och morderna på deras familjemedlemmar. KS och KD hade i mellantiden, i juni 2021, lämnat in en begäran om åtgärder för bevisupptagning, avseende tillgång till den fullständiga versionen av Eulex Kosovos operationsplan (Oplan) från det att uppdraget inrättades år 2008.

I det överklagade beslutet fann tribunalen bland annat att KS och KD:s talan avsåg handlingar eller ageranden som rörde politiska eller strategiska frågor kopplade till fastställandet av Eulex Kosovos verksamheter, prioriteringar och resurser och till beslutet att inrätta en granskningskommitté inom ramen för uppdraget och att, i enlighet med gemensam åtgärd 2008/124, upprättandet av Eulex Kosovo liksom dess verksamhet omfattades av EU-fördragets bestämmelser om Gusp. Tribunalen fann vidare, med tillämpning av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF, att Europeiska unionens domstol i princip inte var behörig beträffande bestämmelserna om Gusp och rättsakter som antagits på grundval av de bestämmelserna, och att de undantag från den principen som föreskrivs i förstnämnda bestämmelse och i artikel 275 andra stycket FEUF inte var tillämpliga i förevarande fall, av det skälet att talan varken avsåg restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse, eller iakttagandet av artikel 40 FEU.⁴⁰⁹

Efter att överklaganden getts in av KS och KD (mål C-29/22 P) och av kommissionen (mål C-44/22 P), upphäver domstolen delvis detta beslut från tribunalen och återförvisar målet dit för prövning av om talan kan prövas i sak och, om så är fallet, för prövning i sak.

Domstolens bedömning

Eftersom KS och KD samt kommissionen har bestritt tribunalens bedömning att den saknar behörighet att pröva KS och KD:s talan, prövar domstolen om tribunalens tolkning av dessa aspekter är välgrundad.

Tolkningen av artikel 24.1 andra stycket FEU och artikel 275 första stycket FEUF

För att tolka fördragsbestämmelserna om begränsning av unionsdomstolens behörighet på Gusp-området, konstaterar domstolen först att eftersom det politikområdet ingår i unionens konstitutionella ram, betyder det att de grundläggande rättigheterna i unionens rättsordning även gäller där. Bland dessa principer märks respekt för rättsstaten och de grundläggande rättigheterna, värden som kräver att unionens myndigheter är underkastade domstolskontroll.

Domstolen påpekar dock att enligt artikel 24.1 andra stycket första meningen "omfattas [Gusp] av särskilda regler och förfaranden", bland annat sådana som begränsar Europeiska unionens domstols behörighet vad gäller bestämmelser på Gusp-området och rättsakter som antagits på grundval av sådana bestämmelser. En sådan begränsning går att förlika såväl med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) som med artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen.

⁴⁰⁹ Den artikeln stadgar följande: "Genomförandet av [Gusp] ska inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 [FEUF]. På samma sätt ska genomförandet av den politik som avses i nämnda artiklar inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna enligt detta kapitel."

Domstolen har i det avseendet redan slagit fast att artikel 47 i stadgan varken kan skapa en behörighet åt sig själv när fördraget utesluter detta eller ändra det fördragsstadgade systemet för domstolskontroll, till vilket hör reglerna om när en direkt talan kan tas upp till prövning. Principerna för tilldelad befogenheter och om institutionell jämvikt gäller även på Gusp-området. Påståendet att de handlingar eller underlåtenheter som en enskilds talan avser kränker dennes grundläggande rättigheter räcker alltså inte i sig för att Europeiska unionens domstol ska förklara sig behörig att pröva talan. Domstolen ska förvisso se till att dess tolkning av artikel 47 i stadgan, vars första och andra stycken motsvarar artikel 6.1 och artikel 13 i Europakonventionen, säkerställer en skyddsnivå som inte strider mot den som garanteras genom de bestämmelserna i Europakonventionen, såsom denna har tolkats av Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna. Den rättighet som garanteras i artikel 6.1 i Europakonventionen är dock inte absolut och kan underkastas legitima begränsningar. Det skydd som ges genom artikel 13 i Europakonventionen, enligt vilken de nationella rättssystemen ska tillhandahålla rättsmedel för att ta tillvara rättigheterna och friheterna enligt konventionen, kan emellertid inte heller betraktas som absolut. Den påstådda kränkningens sammanhang eller typ kan därför rättfärdiga en begränsning av vilken talan som är möjlig.

Tribunalen gjorde följaktligen inte en felaktig rättstillämpning när den fann att varken artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF⁴¹⁰ eller åberopandet av kränkningar av grundläggande rättigheterna i sig motiverade att den förklarade sig behörig att pröva KS och KD:s talan. Vidare kan artikel 6.2 FEU, som föreskriver att unionen ska tillträda Europakonventionen, inte tolkas på det sättet att den utvidgar behörigheten för Europeiska unionens domstol på Gusp-området, eftersom reglerna för det tillträdet föreskriver att tillträdesavtalet varken påverkar unionens behörighet eller om de befogenheter som tilldelas unionsinstitutionerna.

Vad mer specifikt gäller tillämpningen av artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF på talan om utomobligatoriskt ansvar för unionen, som regleras i artiklarna 268 och 340 FEUF, noterar domstolen att varken den exklusiva behörighet som tillerkänns Europeiska unionens domstol att pröva sådana mål eller autonomi hos den kategorin av mål kan tänja gränserna för den behörighet som denna institution getts genom fördragen. Artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF, som begränsar unionsdomstolens behörighet på Gusp-området ska, vad gäller talan rörande detta område, betraktas som *lex specialis* i förhållande till artiklarna 268 och 340 FEUF. Det kan således inte godtas att artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF inte avser talan om unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar.

Domstolen bekräftar också – på grundval av domen *Carvalho m.fl./parlamentet och rådet*⁴¹¹, som uttrycker en tolkningsprincip som gäller för alla rättsmedel som föreskrivs i fördragen – den tolkning som tribunalen gjort av fördragsbestämmelserna om unionsdomstolens behörighet mot bakgrund av den grundläggande rätten till ett effektivt rättsskydd i den meningen av denna grundläggande rättighet inte kan leda till att de villkor som uttryckligen föreskrivs i EUF-fördragen sätts åt sidan.

Om de berörda handlingarna och underlåtenheternas koppling till de politiska eller strategiska val som görs inom ramen för Gusp och som rör fastställandet och genomförandet av Gusp

Domstolen erinrar om att inom ramen för prövningen av behörigheten för Europeiska unionens domstol vad gäller handlingar eller underlåtenheter som omfattas av Gusp, ska man först kontrollera om situationen i fråga hör till något av de fall som anges i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF, där behörighet uttryckligen medges.⁴¹² Om så inte är fallet, ska man sedan i ett andra steg bedöma om behörighet kan grundas på att handlingarna eller

⁴¹⁰ Jämförda med artikel 47 i stadgan, artiklarna 6.1 och 13 i Europakonventionen samt artiklarna 2, 3.5, 6, 19, 21 och 23 FEU.

⁴¹¹ Dom av den 25 mars 2021, *Carvalho m.fl./parlamentet och rådet* (C-565/19 P, EU:C:2021:252, [EU:C:2021:252](#), punkterna 69 och 78).

⁴¹² Dom av den 28 mars 2017, *Rosneft* (C-72/15, [EU:C:2017:236](#), punkt 60), och dom av den 6 oktober 2020, *Bank Refah Kargaran/rådet* (C-134/19 P, [EU:C:2020:793](#), punkt 27).

underlåtenheterna inte är direkt kopplade till de politiska eller strategiska val som görs av unionens institutioner, organ och byråer inom ramen för Gusp, och i synnerhet den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP).⁴¹³ Även om Europeiska unionens domstol är behörig att pröva lagligheten av handlingar eller underlåtenheter som inte är direkt kopplade till dessa politiska eller strategiska val eller att tolka dem, har den inte en sådan behörighet om dessa handlingar eller underlåtenheter är direkt kopplade till dessa politiska eller strategiska val.⁴¹⁴

Domstolen prövar i det avseendet den bedömning som tribunalen har gjort,⁴¹⁵ med en konkret analys av var och en av de handlingar och underlåtenheter som KS och KD talan avser och som omfattas av Gusp, särskilt GSFP.⁴¹⁶

I förevarande fall framgår det av det överklagade beslutet att tribunalen fann att talan inte hörde till de fall för vilka fördragsbestämmelserna uttryckligen föreskriver av Europeiska unionens domstol är behörig inom Gusp-området. Detta har inte heller bestritts i målen om överklagande. Tribunalen fann att de handlingar och underlåtenheter som talan avsåg⁴¹⁷ var direkt kopplade till detta politikområde, med tanke på deras politiska och strategiska art och samband med fastställandet och genomförandet av Gusp. Det var av detta skäl den förklarade sig obehörig att pröva talan.

I detta avseende påpekar domstolen att de resurser som ställs till förfogande för ett Gusp-uppdrag, och särskilt GSFP, är direkt kopplade till de politiska eller strategiska val som görs inom ramen för Gusp, såsom tribunalen korrekt konstaterat.

Däremot gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning när den fann att den påstådda bristen på adekvat personal hörde till de politiska eller strategiska frågor som rör fastställandet och

⁴¹³ Detta framgår av domstolens rättspraxis enligt punkt 49 i domen av den 12 november 2015, *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, [EU:C:2015:753](#)), av punkt 55 i domen av den 19 juli 2016, *H/rådet m.fl.* (C-455/14 P, [EU:C:2016:569](#)), och av punkt 66 i domen av den 25 juni 2020, *Satcen/KF* (C-14/19 P, [EU:C:2020:492](#)).

⁴¹⁴ Följaktligen är Europeiska unionens domstol inte behörig att pröva lagligheten av eller att tolka handlingar eller underlåtenheter som är direkt kopplade till fastställandet och genomförandet av Gusp, och i synnerhet GSFP, särskilt fastställandet av unionens strategiska intressen liksom fastställandet av såväl de åtgärder som unionen ska vidta och de ställningstaganden den ska göra som den allmänna inriktningen för Gusp, i den mening som avses i artiklarna 24–26, 28, 29, 37, 38, 42 och 43 FEU.

⁴¹⁵ Denna bedömning återfinns i punkterna 28 och 39 i den överklagade domen.

⁴¹⁶ Domstolen beaktar därvidlag att rättssäkerhetssyftet fordrar att unionsdomstolen inte är tvingad att pröva målet i sak för att kunna avgöra om den är behörig.

⁴¹⁷ Dessa handlingar och underlåtenheter nämns i punkt 20 i domen. Det handlar konkret om

- att försvinnandet och mordet på KS och KD:s familjemedlemmar inte utretts på ett adekvat sätt, på grund av att uppdraget hade brist på nödvändiga resurser och lämplig personal för att utföra sitt verkställande uppdrag,
- att det inte finns några bestämmelser om rättshjälp till förmån för berättigade sökande i förfaranden vid granskningskommittén, och inrättandet av denna kommitté utan befogenhet att verkställa dess beslut och utan möjlighet att erbjuda ett rättsmedel för de konstaterade överträdelsena,
- att det inte vidtagits korrigerande åtgärder för att helt eller delvis åtgärda de åsidosättanden som avses i första och andra strecksatsen, trots att chefen för Eulex Kosovo underrättade unionen om granskningskommitténs slutsatser,
- missbruk av verkställande befogenheter från rådets och utrikestjänstens sida genom att de försäkrade att Eulex Kosovo hade gjort allt som stod i dess makt för att utreda bortförandet och det troliga mordet på KS make samt mordet på KD:s make och son,
- missbruk av eller underlåtenhet att på ett adekvat sätt utöva de verkställande befogenheterna genom att Eulex Kosovos verkställande mandat återkallades genom rådets beslut (Gusp) 2018/856 av den 8 juni 2018 om ändring av gemensam åtgärd 2008/124/Gusp om Europeiska unionens rättsstatsuppdrag i Kosovo (EUT L 146, 2018, s. 5), trots att de åsidosättanden som nämns i första och andra strecksatserna kvarstod, och
- missbruk av verkställande eller offentliga befogenheter genom att inte säkerställa att KD:s ärende, där det fanns prima facie-bevis för krigsförbrytelser, blev föremål för en seriös rättslig prövning av Eulex Kosovo och/eller den särskilda åklagarmyndigheten för utredning samt lagföring inför Specialistkammaren för Kosovo.

genomförandet av Gusp. I själva verket är Eulex Kosovos förmåga att rekrytera personal⁴¹⁸ en akt avseende den löpande förvaltningen som ingår i fullgörandet av uppdraget. De beslut som Eulex Kosovo fattar om valet av den personal som detta uppdrag använder har inte något direkt samband med de politiska eller strategiska val som Eulex Kosovo gör inom ramen för Gusp.

Domstolen når samma slutsats – att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning – vad gäller avsaknaden av bestämmelser om rättshjälp inom ramen för granskningskommitténs förfaranden. Den delen av KS och KD:s talan avser kommitténs förfaranderegler, vilka inte är direkt kopplade till de politiska eller strategiska val som görs inom ramen för Gusp.

När det gäller avsaknaden av genomförandebefogenheter för granskningskommittén och avsaknaden av rättsmedel för de kränkningar som granskningskommittén konstaterat, påpekar domstolen att sett till syftena med att inrätta uppdraget Eulex Kosovo,⁴¹⁹ har beslutet att låta eller inte låta handlingar och underlåtenhet att utföra denna uppgift omfattas av en kontrollmekanism som uppfyller dessa normer inte direkt samband med de politiska eller strategiska val som görs i samband med uppdraget, utan endast med en aspekt av dess administrativa förvaltning.

Vidare anger domstolen att en avsaknad av korrigerande åtgärder för att komma till rätta med de kränkningar av grundläggande rättigheter som granskningskommittén konstaterat och av en seriös rättslig prövning av KD:s ärende rör en underlåtenhet att vidta individuella åtgärder och inte är direkt kopplade till de politiska eller strategiska valen inom ramen för Gusp. Detsamma gäller rådets och utrikestjänstens påstående att Eulex Kosovo hade gjort sitt bästa för att utreda brotten i fråga. Tribunalen gjorde således en felaktig rättstillämpning även avseende de aspekterna av talan.

Däremot är beslutet att återkalla det verkställande mandatet för ett Gusp-uppdrag, och särskilt ett GSFP-uppdrag, ett direkt samband med sådana politiska eller strategiska val inom ramen för Gusp, i den mening som avses i artiklarna 28.1 och 43.2 FEU. Tribunalen gjorde följaktligen inte en felaktig rättstillämpning när den förklarade sig obehörig att pröva invändningarna mot återkallandet av Eulex Kosovos verkställande mandat genom beslut 2018/856.⁴²⁰

Talan inför tribunalen

Domstolen konstaterar att den inte förfogar över de upplysningar som krävs för att slutligt ta ställning till rådets, kommissionens och utrikestjänstens invändningar om rättegångshinder eller till huruvida KS och KD:s talan är välgrundad. Den återförvisar därför målet till tribunalen för prövning av huruvida talan kan tas upp till sakprövning och, i förekommande fall, för prövning av talan i sak samt av begäran om tillgång till Eulex Kosovos Oplan.

⁴¹⁸ Denna förmåga framgår av lydelsen av artikel 15a i gemensam åtgärd 2008/124, i dess lydelse enligt rådets beslut 2014/349/Gusp av den 12 juni 2014 (EUT L 174, 2014, s. 42).

⁴¹⁹ Se artiklarna 1 och 2 i gemensam åtgärd 2008/124.

⁴²⁰ Det beslutet upphävde uppdragets skyldighet enligt artikel 3 d i gemensam åtgärd 2008/124 att se till att vissa brott "utreds, lagförs, döms och verkställs korrekt enligt tillämplig lag".

Kapitel 2 – Tribunalen

I. Unionsrättsliga förfaranden

1. Talan om ogiltigförklaring

Beslut av den 4 juni 2024 (stora avdelningen), Medel m.fl./rådet (förenade målen T-530/22–T-533/22, [EU:T:2024:363](#))

”Talan om ogiltigförklaring – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 – Rådets genomförandebeslut av den 17 juni 2022 om godkännande av bedömningen av Polens återhämtnings- och resiliensplan – Villkoret direkt berörd ej uppfyllt – Rättegångshinder”

Tribunalen (stora avdelningen) avisar respektive talan som väckts av fyra domarsammanslutningar⁴²¹ om ogiltigförklaring av rådets genomförandebeslut om godkännande av bedömningen av Republiken Polens återhämtnings- och resiliensplan.⁴²²

Sökandena är sammanslutningar som företräder domare på internationell nivå och vars medlemmar i allmänhet är nationella yrkessammanslutningar, inbegripet polska domarföreningar.

Den 12 februari 2021 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd förordning 2021/241 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (nedan kallad faciliteten).⁴²³ Inom ramen för faciliteten kan medlemsstaterna beviljas medel i form av ett ekonomiskt bidrag som består av ett icke återbetalningspliktigt stöd eller ett stöd i form av ett lån.

Genom det angripna beslutet godkände rådet bedömningen av Republiken Polens återhämtnings- och resiliensplan och angav i bilagan till detta beslut vilka delmål och mål som den medlemsstaten måste uppnå för att det ekonomiska bidrag som ställts till dess förfogande i det angripna beslutet ska kunna betalas ut. Den första delen i den bilagan omfattar bland annat de åtgärder avseende reformen av det polska domstolsväsendet som anges i delmålen F1G, F2G och F3G.⁴²⁴ Sökandena har bestridit det angripna beslutet på den grunden att de delmålen strider mot unionsrätten.

Genom sitt beslut bifaller tribunalen rådets invändning om rättegångshinder, med stöd av artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler, och ogillar följaktligen sökandenas talan.

Tribunalens bedömning

Tribunalen påpekar inledningsvis att eftersom det angripna beslutet riktar sig till Republiken Polen, ska frågan huruvida talan kan tas upp till prövning bedömas mot bakgrund av artikel 263 fjärde

⁴²² Rådets genomförandebeslut av den 17 juni 2022 om godkännande av bedömningen av Republiken Polens återhämtnings- och resiliensplan, ändrat genom rådets genomförandebeslut av den 8 december 2023 (nedan kallat det angripna beslutet).

⁴²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/241 av den 12 februari 2021 om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (EUT L 57, 2021, s. 17).

⁴²⁴ De angivna delmålen, som är mått på framsteg när det gäller att genomföra en reform, består i att stärka de polska domstolarnas oberoende och opartiskhet (delmål F1G), säkerställa att de domare som berörs av besluten från Izba Dyscyplinarna (avdelningen för disciplinmål) vid Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) (nedan kallad disciplinavdelningen) har tillgång till ett förfarande för prövning av sådana beslut från nämnda avdelning som berör dem (delmål F2G) och se till att sådana prövningsförfaranden som anges i delmål F2G i princip skulle vara avslutade under fjärde kvartalet 2023, enligt den preliminära tidsplanen (delmål F3G).

stycket andra och tredje meningsledet FEUF, där det framgår att villkoret direkt berörd måste vara uppfyllt.⁴²⁵

Tribunalen börjar med att pröva huruvida sökandenas talan i deras eget namn kan tas upp till prövning.

Tribunalen slår i detta hänseende fast att det inte finns någon lagbestämmelse om faciliteten som ger sökandena en sådan processuell möjlighet. Den omständigheten att de på regelbunden basis agerar som samtalspartner till EU-institutionerna i frågan gällande domstolsväsendet oberoende innebär inte heller att de har talerätt.

Därefter prövar tribunalen huruvida sökandenas talan för deras medlemmars räkning vilkas intressen de försvarar kan tas upp till prövning.

Sökandena har i detta hänseende gjort åtskillnad mellan tre grupper av domare, nämligen de polska domare som berörs av disciplinavdelningens beslut och som är direkt berörda av det prövningsförfarande som avses i delmålen F2G och F3G, alla de polska domare som är direkt berörda av detta prövningsförfarande och av delmål F1G och alla andra europeiska domare som också är direkt berörda av dessa delmål.

Vad gäller domarna i den första gruppen prövar tribunalen, för det första, det angripna beslutets innebörd, bedömt mot bakgrund av dess innehåll och dess sammanhang.

Tribunalen konstaterar att det i det angripna beslutet anges att ett ekonomiskt bidrag utbetalas förutsatt att vissa villkor är uppfyllda, nämligen att den berörda medlemsstaten genomför de planer för återhämtning och resiliens som har bedömts av Europeiska kommissionen och godkänts av rådet, inbegripet uppnår delmål och mål, som är mått på framsteg när det gäller att genomföra en reform. I och med att delmålen F1G, F2G och F3G har karaktären av budgetvillkor, eftersom de måste uppnås för att finansiering inom ramen för faciliteten ska betalas ut, återspeglar de det samband som finns mellan respekten för rättsstaten, å ena sidan, och ett effektivt genomförande av unionsbudgeten, i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning, och skyddet av unionens ekonomiska intressen, å andra sidan.

Vid fastställandet av nämnda delmål försökte rådet emellertid inte att ersätta bestämmelserna om rättsstaten eller om ett effektivt domstolsskydd, såsom dessa har klargjorts i EU-domstolens praxis. Härav följer att rådet, genom fastställandet av dessa, inte hade för avsikt att ge Republiken Polen rätt att inte följa de domar där EU-domstolen har slagit fast att Republiken Polen har underlåtit att iakttä rättsstatsprincipen eller principen om ett effektivt domstolsskydd.

Mot bakgrund av dessa bedömningar prövar tribunalen, för det andra, huruvida domarna i den första gruppen är direkt berörda av det angripna beslutet, mot bakgrund av delmål F2G. Tribunalen påpekar att för att de domare som berörs av disciplinavdelningens beslut ska anses vara direkt berörda, måste det finnas ett direkt samband mellan det angripna beslutet och dess verkningar för de domarna.

I det hänseendet uppställs i delmål F2G endast ett villkor som Republiken Polen måste uppfylla för att kunna erhålla finansiering. Det angripna beslutet har inte medfört att de domare som berörs av disciplinavdelningens beslut har blivit underkastade de villkor som har fastställts i det eller att någon särskild bestämmelse har blivit direkt tillämplig på dem. Genom föreskrivandet av delmål F2G har det angripna beslutet således inte på ett slutgiltigt sätt ålagt Republiken Polen några särskilda skyldigheter i sina förbindelser med de domare som berörs av disciplinavdelningens beslut, och ett direkt samband föreligger inte.

⁴²⁵ Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer på de villkor som anges i första och andra stycket väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

Följaktligen regleras situationen för de domare som berörs av disciplinavdelningens beslut, även efter antagandet av det angripna beslutet, fortfarande av de relevanta bestämmelser i polsk rätt som är tillämpliga på nämnda situation samt av bestämmelserna i unionsrätten och EU-domstolens domar, utan att delmål F2G, som anges i det beslutet, direkt förändrar dessa domares rättsliga ställning, på det sätt som krävs enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF.

Vad gäller domarna i den andra gruppen påpekar tribunalen att sökandena inte har visat att det finns ett tillräckligt nära samband mellan situationen för alla polska domare och delmål F1G. Tribunalen underkänner även sökandenas argument, vad gäller domarna i den tredje gruppen, nämligen att alla andra europeiska domare är direkt berörda av delmålen F1G, F2G och F3G.

Eftersom de domare vars intressen sökandena försvarar inte själva har rätt att väcka talan, uppfyller sökandena således inte heller villkoren för att deras talan ska tas upp till prövning.

Slutligen underkänner tribunalen sökandenas argument att villkoren för upptagande till prövning bör mjukas upp. En sådan mildring skulle nämligen strida mot såväl artikel 263 fjärde stycket FEUF som EU-domstolens praxis. De systemfel i det polska domstolsväsendet som sökandena har gjort gällande kan inte under några som helst omständigheter motivera att tribunalen kringgår villkoret direkt berörd som är tillämpligt på en talan som väcks av fysiska eller juridiska personer.

Tribunalen understryker att detta konstaterande inte påverkar Republiken Polens skyldighet, enligt artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 266 FEUF, att snarast möjligt avhjälpa de överträdelser som EU-domstolen har konstaterat föreligga vad gäller rättsstatskrisen. Detta beslut påverkar inte heller medlemsstaternas och EU-institutionernas möjlighet att väcka talan mot alla bestämmelser som antas av unionens institutioner, organ och byråer och som är avsedda att medföra bindande rättsverkningar eller de åtgärder som kommissionen vidtar för att bidra till att säkerställa att de krav som följer av unionens bestämmelser på rättsstatsområdet iakttas.

2. Talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar

Dom av den 23 oktober 2024, Keserű Művek/Europeiska unionen (T-519/23, [EU:T:2024:733](#))

”Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Kontroll av förvärv och innehav av vapen – Genomförandedirektiv (EU) 2019/69 – Orsakssamband – Begreppet skjutvapen – Begreppet larm- och signalvapen”

Tribunalen har prövat en talan om utomobligatoriskt ansvar grundad på artikel 268 FEUF och artikel 340 andra stycket FEUF, vilken ogillas på grund av att kravet på orsakssamband inte är uppfyllt. Tribunalen har därefter prövat frågan om huruvida vapen som använder en förbränningsbar drivladdning för att avfyra gummiprojektiler omfattas av begreppet skjutvapen i unionsrättslig mening och huruvida innehavarna av dessa vapen därför måste omfattas av ett tillstånds- eller anmälningssystem.

Sökanden Keserű Művek Fegyvergyár Kft., är ett bolag med hemvist i Ungern, verksamt inom tillverkning av och handel med vapen. Bolaget anför att det har ensamrätt att tillverka och försälja en vapenmodell avsedd för att skjuta med gummikulor (nedan kallat Keserű-vapnet). I samband med att Ungern införlivande genomförandedirektiv 2019/69⁴²⁶, väckte bolaget förevarande talan och

⁴²⁶ Kommissionens genomförandedirektiv (EU) 2019/69 av den 16 januari 2019 om fastställande av tekniska specifikationer för larm- och signalvapen enligt rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EUT L 15, 2019, s. 22).

åberopade att detta direktiv orsakade bolaget skada, genom att ha till följd att bolagets försäljning av Keserú-vapnet begränsas till att endast vara tillåten till personer som har tillstånd att inneha vapen.

Tribunalens bedömning

Efter att ha erinrat om att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, enligt fast rättspraxis, fordrar att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger den som är ansvarig för handlandet och den skada som de drabbade personerna har lidit, har tribunalen prövat villkoret vad gäller orsakssambandet.

I detta syfte har tribunalen noterat att genomförandedirektiv 2019/69 har till syfte att fastställa de tekniska specifikationerna för larm- och signalvapen.⁴²⁷ Tribunalen har därför först prövat huruvida ett vapen med de egenskaper som Keserú-vapnet har kan kvalificeras som ett "larm- och signalvapen", i den mening som avses i direktiv 2021/555, och därefter huruvida genomförandedirektiv 2019/69 – som bolaget påstår är orsak till dess skada – borde ha föreskrivit ett undantag för den typ av vapen som har liknande egenskaper som Keserú-vapnet.

Begreppet skjutvapen⁴²⁸ innefattar alla vapen som skjuter "skott, en kula eller en projektil" med hjälp av ett antändbart drivämne. Definitionen av "skjutvapen"⁴²⁹ omfattar inte föremål som stämmer överens med definitionen, men som är gjorda för larm, signalering, livräddning, djursläkt eller harpunfiske eller för industriellt eller tekniskt bruk, förutsatt att de bara kan användas i ett sådant syfte.

Begreppet larm- och signalvapen⁴³⁰ är definierat som "anordningar med patroner som är konstruerade endast för att avfyra lösa skott, retande ämnen, andra verksamma ämnen eller pyroteknisk signalammuniton och som inte kan omvandlas till att avfyra ett skott, en kula eller en projektil med hjälp av ett antändbart drivämne".

Tribunalen har funnit att Keserú-vapnet är ett handhållet vapen som avfyrrar "kulor", i detta fall av gummi, med hjälp av ett antändbart drivämne, och att den följaktligen ska klassificeras som ett "skjutvapen". Enbart det faktum att vapnet är utformat för att avfyra gummikulor genom förbränning av en drivladdning är således tillräckligt för att klassificera det som ett "skjutvapen".

Keserú-vapnet omfattas inte heller av den vapenkategori som avses i punkt III a i bilaga I till direktiv 2021/555. Vapnen i denna kategori omfattas nämligen inte av definitionen av "skjutvapen". Detta vapen är inte konstruerat för larm- eller signaländamål och uppfyller därför inte villkoret om att pistolen endast ska kunna användas för detta specifika ändamål. Även om man antar att vapnet var konstruerat för larmändamål kvarstår under alla omständigheter det faktum att det också kan avfyra gummikulor, och en sådan användning kan inte sägas vara enbart för larmändamål. Slutligen, den omständigheten att Keserú-vapnet är utformat som ett icke-dödligt vapen är inte ett relevant kriterium för att fastställa huruvida det är fråga om ett "skjutvapen".

Av detta följer att Keserú-vapnet inte kan klassificeras som ett "larm- och signalvapen", i den mening som avses i direktiv 2021/555, och omfattas därför inte av tillämpningsområdet för

⁴²⁷ Enligt rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EGT L 256, 1991, s. 51), vilket upphävdes genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av den 24 mars 2021 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (EUT L 115, 2021, s. 1).

⁴²⁸ Enligt artikel 1.1 led 1 i direktiv 2021/555.

⁴²⁹ I enlighet med punkt III, a i bilaga I till direktiv 2021/555.

⁴³⁰ Enligt artikel 1.1 led 4 i direktiv 2021/555.

genomförandedirektiv 2019/69. Följaktligen kan genomförandedirektiv 2019/69 inte ha orsakat den skada som bolaget åberopat.

Tribunalen finner följaktligen att villkoret om att det ska föreligga ett orsakssamband mellan det påtalade handlandet och den påstådda skadan inte är uppfyllt.

II. Institutionell rätt: Verksamhet som är oförenlig med ämbetet

Dom av den 11 september 2024, CQ/revisionsrätten (T-386/19, [EU:T:2024:613](#))

”Institutionell rätt – Ledamot av revisionsrätten – Verksamhet som är oförenlig med ämbetet som ledamot av revisionsrätten – Utgifter som har befunnits vara felaktiga – Återkravsbeslut – Av domstolen meddelat avgörande om åsidosättande av de skyldigheter som följer av ämbetet som ledamot av revisionsrätten – Rättsenligheten av Olafs utredning och slutliga rapport – Motiveringsskyldighet – Preskriptionstid – Artikel 98.2 i förordning (EU, Euratom) 2018/1046 – Berättigade förväntningar – Oriktig bedömning – Utomobligatoriskt ansvar – Ideell skada”

Tribunalen har i utökad sammansättning (bestående av fem domare) för första gången uttalat sig om de ekonomiska konsekvenserna av rättsstridigheter som en person på en hög befattning vid en av Europiska unionens institutioner påstås ha gjort sig skyldig till i samband med fullgörandet av skyldigheter som följer av ämbetet. Tribunalens dom har föregåtts av en dom från EU-domstolen i vilken denna fann att nämnda skyldigheter hade åsidosatts.

Sökanden, CQ, har under två ämbetsperioder varit ledamot av Europeiska revisionsrätten, varvid han bland annat erhöll ersättning för olika kostnader och hade tillgång till tjänstebil och chaufförstjänster.

Under sökandens tjänstgöringstid fick revisionsrätten upplysningar om flera allvarliga oegentligheter som han uppgavs ha gjort sig skyldig till.

Revisionsrättens generalsekreterare överlämnade därefter till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) en akt avseende verksamheter från sökandens sida som hade gett upphov till kostnader vilka eventuellt hade belastat unionens budget utan att det fanns fog för detta.

Efter att ha utfört en utredning sände Olaf sin slutliga rapport till revisionsrätten. I rapporten drog Olaf bland annat slutsatsen att sökanden hade missbrukat revisionsrättens medel inom ramen för verksamheter som saknade samband med hans arbetsuppgifter.

Efter att ha tagit emot Olafs rapport fastställde revisionsrätten sin fordran på sökanden och slog fast att han felaktigt hade erhållit ett belopp av 153 407,58 euro avseende resekostnader och dagtraktamenten, representationskostnader och kostnader för utnyttjande av chaufförstjänster. Med anledning av detta förordnade revisionsrätten om återkrav av det beloppet (nedan kallat det angripna beslutet).

Sökanden väckte den 24 juni 2019 talan och yrkade dels att det angripna beslutet skulle ogiltigförklaras, dels att han skulle gottgöras för den ideella skada som han ansåg sig ha lidit.⁴³¹

Oberoende av talan om ogiltigförklaring i förevarande mål väckte revisionsrätten en annan talan vid EU-domstolen med hänvisning till att sökanden skulle ha åsidosatt de skyldigheter som följer av hans ämbete som ledamot av revisionsrätten.⁴³² I det målet fastställde EU-domstolen att sökanden verkligen hade åsidosatt dessa skyldigheter och förordnade om att han skulle fråntas två tredjedelar av sina pensionsrättigheter.

Tribunalens bedömning

Vid sin bedömning av huruvida det finns fog för det angripna beslutet har tribunalen inledningsvis prövat en grund med innebörden att revisionsrätten inte fick sända sökanden en debetnota daterad

⁴³¹ På grundval av artikel 263 FEUF respektive artikel 268 FEUF.

⁴³² I den mening som avses i artikel 286.6 FEUF.

mer än fem år efter fastställandet av fordran, med hänvisning till den frist som anges i artikel 98 i förordning 2018/1046.⁴³³

Tribunalen framhåller att utgångspunkten för denna frist, alltså den tidpunkt då den berörda institutionen normalt sett kan göra sin fordran gällande, inte nödvändigtvis sammanfaller med den tidpunkt då en sådan person som sökanden ansöker hos institutionen om utbetalning av ett penningbelopp, utan att den aktuella tidsfristen under vissa omständigheter i stället kan börja löpa när Olaf överlämnar en rapport till institutionen.

Med ledning av detta finner tribunalen att de flesta av fordringarna avseende belopp som sökanden enligt revisionsrättens uppfattning har erhållit på felaktiga grunder inte är preskriberade, eftersom det inte var förrän efter Olafs utredning som revisionsrätten kunde göra gällande sin fordran. Såvitt avser ett ytterst begränsat antal fordringar motsvarande ett sammanlagt belopp av 3 170,19 euro konstaterar emellertid tribunalen att preskription har inträtt, eftersom revisionsrätten skulle ha kunnat göra gällande sin fordran redan i samband med att de ifrågavarande ansökningarna om kostnadsersättning lämnades in, om den hade iakttagit vederbörlig omsorg.

I nästa steg har tribunalen prövat en grund som i allt väsentligt rör åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar samt förekomsten av "uppenbara fel" i det angripna beslutet såvitt avser revisionsrättens fastställande av de belopp som den ansåg att sökanden var skyldig att betala.

Tribunalen framhåller inledningsvis, såvitt avser omfattningen av dess prövning, att EU-domstolen i domen i målet revisionsrätten/Pinxten⁴³⁴ angav att dess bedömning där av de oegentligheter som hade lagts sökanden till last inte avsåg fastställandet av de belopp som sökanden skulle komma att bli skyldig att betala, varför den bedömningen inte påverkade den bedömning som tribunalen skulle komma att behöva göra av det angripna beslutet i samband med en talan om ogiltigförklaring av detta.

I detta hänseende påpekar tribunalen till att börja med att föremålet för den med stöd av artikel 286.6 FEUF väckta talan som föranledde EU-domstolens ställningstagande avseende sökanden skiljer sig från föremålet för förevarande talan. Den förstnämnda talan rörde nämligen fastställande av huruvida sökanden hade åsidosatt de skyldigheter som följer av ämbetet som ledamot av revisionsrätten samt vilken påföljd som detta i förekommande fall skulle föranleda. Föremålet för förevarande talan, som har väckts med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF, är i stället återkrav av felaktigt utbetalda belopp; konkret innehåller talan ett yrkande om ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

Vidare noterar tribunalen att bevisbördans fördelning var annorlunda i målet i EU-domstolen än den är i målet i tribunalen. I förevarande mål är det sökanden som har bevisbördan och som för varje ansökan om kostnadsersättning måste styrka att han ådrog sig de aktuella kostnaderna i enlighet med de tillämpliga bestämmelserna.

Tribunalen konstaterar också att EU-domstolen i domen i målet revisionsrätten/Pinxten gjorde en rättslig prövning av var och en av de verksamheter från sökandens sida som revisionsrätten ansåg

⁴³³ Enligt artikel 98.2 andra stycket i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1) gäller närmare bestämt att "[u]tanordnaren ska skicka debetnotan omedelbart efter fastställandet av fordran och senast inom fem år från den tidpunkt då unionsinstitutionen under normala omständigheter kunnat göra sin fordran gällande. Denna tidsfrist ska inte gälla om den behöriga utanordnaren fastställer att dröjsmålet trots unionsinstitutionens ansträngningar vållats av gäldenärens agerande".

⁴³⁴ Dom av den 30 september 2021 (plenum), *revisionsrätten/Pinxten* (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

vara rättsstridiga. Därvid fann EU-domstolen att vissa av dessa verksamheter var rättsenliga eller inte var uppenbart rättsstridiga medan andra var rättsstridiga eller uppenbart rättsstridiga.

Med tanke på att föremålet för talan i de båda målen skiljer sig åt, på att bevisbördans fördelning är olika och på att vissa inlagor i förevarande mål inte ingavs förrän efter det att domen i målet revisionsrätten/Pinxten hade meddelats, har parterna i förevarande mål emellertid fått möjlighet att lägga fram nya klargöranden, nya argument och ny bevisning.

Tribunalen har därför, mot bakgrund av de argument och förklaringar som parterna har framfört inför den, prövat var och en av de verksamheter från sökandens sida som har föranlett de ifrågavarande ansökningarna om kostnadsersättning i syfte att avgöra huruvida det är lämpligt eller ej att ansluta sig till den bedömning som EU-domstolen gjorde i domen i målet revisionsrätten/Pinxten.

Mer specifikt finner tribunalen att kostnaderna med anknytning till sökandens möten med politiska ledare som var medlemmar i ett visst nationellt politiskt parti saknar samband med hans arbetsuppgifter som ledamot av revisionsrätten. Med hänvisning bland annat till det specifika sammanhanget för dessa möten, vilket framgår av Olafs rapport, drar tribunalen slutsatsen att dessa kostnader var rättsstridiga. Därför ogillar tribunalen talan såvitt avser nämnda kostnader.

Däremot ogiltigförklarar tribunalen det angripna beslutet i den del som det i detta förordnas om återkrav avseende vissa ansökningar om kostnadsersättning motsvarande ett sammanlagt belopp av 16 084,01 euro. Enligt tribunalens bedömning är nämligen de ifrågavarande kostnaderna inte rättsstridiga.

Mot bakgrund av ovanstående, och efter att ha funnit att inget avseende ska fästas vid de övriga grunderna för talan, vilka bland annat rörde att Olafs utredning skulle ha varit rättsstridig och att motiveringsskyldigheten skulle ha åsidosatts, ogiltigförklarar tribunalen det angripna beslutet i den del som detta avser ett belopp av 19 254,20 euro och specificerar den dröjsmålsränta som ska betalas på det beloppet. Tribunalen ogillar också sökandens skadeståndsyrkande, vilket grundade sig på den ideella skada som han påstod sig ha lidit.

III. Konkurrens

1. Konkurrensbegränsande samverkan (artikel 101 FEUF)

Dom av den 2 oktober 2024, Crown Holdings och Crown Cork & Seal Deutschland/kommissionen (T-587/22, [EU:T:2024:661](#))

”Konkurrens – Konkurrensbegränsande samverkan – Marknaden för metallförpackningar – Beslut genom vilket en överträdelse av artikel 101 FEUF konstateras – Samarbete mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna – Kommissionen inleder ett granskningsförfarande på begäran av en nationell konkurrensmyndighet – Överföringsfrist – Motiveringsskyldighet – Berättigade förväntningar – Subsidiaritetsprincipen – Rätten till försvar – Proportionalitet – Principen om god förvaltningssed – Genkärsmål om omprövning av bötesbeloppet efter ett förlikningsförfarande”

Genom sin dom ogillar tribunalen den talan om ogiltigförklaring som Crown Holdings, Inc. och Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH har väckt mot ett beslut av Europeiska kommissionen att ålägga dem böter för överträdelse av artikel 101 FEUF⁴³⁵, samt kommissionens genkärsmål om höjning av det ålagda bötesbeloppet. Tribunalen klargör därvid behörighetsfördelningen mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna när ett ärende överförs till kommissionen på begäran av nämnda myndigheter. Den förklarar att tillkännagivandet om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter⁴³⁶ inte kan ge upphov till berättigade förväntningar hos de berörda företagen om att en eventuell överföring av ett ärende ska ske inom en frist på två månader. Tribunalen prövar dessutom, inom ramen för sin obegränsade behörighet, kommissionens genkärsmål med yrkande om att den fördel som sökandena beviljades för att de samarbetade under förlikningsförfarandet ska undanröjas, på grund av att de genom förevarande talan, för första gången vid tribunalen, har ifrågasatt kommissionens behörighet att handlägga ärendet i en nationell konkurrensmyndighets ställe.

År 2015 inledde Bundeskartellamt (Federala konkurrensmyndigheten, Tyskland) en utredning mot flera företag inom sektorn för metallförpackningar, däribland sökandena. Eftersom den federala konkurrensmyndigheten ansåg att det misstänkta konkurrensbegränsande beteendet kunde beröra marknader utanför Förbundsrepubliken Tyskland, och eftersom den då tillämpliga tyska lagstiftningen inte tillät denna myndighet att vidta sanktionsåtgärder mot de företag som tillhörde sökandena och som hade upplösts eller omorganiserats innan utredningen hade avslutats, begärde nämnda myndighet år 2018 att utredningen skulle övertas av kommissionen, som inledde ett förfarande enligt artikel 101 FEUF mot sökandena.

Efter detta förfarande antog kommissionen det angripna beslutet. I beslutet fann kommissionen att sökandena hade deltagit i en enda, fortlöpande överträdelse av artikel 101 FEUF inom sektorn för metallförpackningar i Tyskland och ålade dem att betala 7 670 000 euro i böter. Detta belopp tog hänsyn till den nedsättning av böterna med 50 procent som sökandena beviljats för att de samarbetat

⁴³⁵ Kommissionens beslut C(2022) 4761 final av den 12 juli 2022 om ett förfarande enligt artikel 101 FEUF (ärende AT.40522 – Metallförpackningar) (nedan kallat det angripna beslutet).

⁴³⁶ Kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (EUT C 101, 2004, 101, s. 43) (nedan kallat tillkännagivandet om samarbete).

i enlighet med 2006 års meddelande om samarbete,⁴³⁷ och med 10 procent som de beviljats för att de samarbetat inom ramen för förlikningsförfarandet.⁴³⁸

Sökandena väckte i detta sammanhang talan mot det angripna beslutet, inte för att ifrågasätta dess innehåll, vilket de redan hade godtagit inom ramen för förlikningsförfarandet, utan på grund av ett antal förfarandefel som ledde till att ärendet överfördes till kommissionen och slutligen till att det angripna beslutet antogs.

Tribunalens bedömning

Inom ramen för sin talan om ogiltigförklaring har sökandena bland annat gjort gällande att den nationella konkurrensmyndighetens överföring av ärendet till kommissionen ägde rum efter utgången av den frist som föreskrivs i tillkännagivandet om samarbete, och att kommissionen därför åsidosatte de principer som anges i detta tillkännagivande och sökandenas berättigade förväntningar.

Tribunalen erinrar i detta avseende om att kommissionen, genom att anta förhållningsregler och offentliggöra dessa och genom att tillkännage att den fortsättningsvis ska tillämpa dem på de fall som omfattas av dem, själv begränsar utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom principen om skydd för berättigade förväntningar.

Denna rättspraxis är även tillämplig på tillkännagivandet om samarbete. Tribunalen har nämligen slagit fast, i domen *Sped-pro/kommissionen*⁴³⁹, att kommissionen själv begränsade sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid handläggningen av klagomål på konkurrensområdet genom att anta detta tillkännagivande, vilket innehåller riktlinjer för fastställandet av vilken konkurrensmyndighet som är bäst lämpad att handlägga ett klagomål.

Kommissionen kan således inte vinna framgång med sitt argument att denna dom inte är tillämplig på grund av att den rör ett ärende som inleddes till följd av ett klagomål, medan kommissionen i förevarande fall vidtog åtgärder på eget initiativ till följd av en begäran från en nationell konkurrensmyndighet. Tillkännagivandet om samarbete behandlar nämligen båda fallen och gör ingen åtskillnad beroende på om ärendet utreds till följd av ett klagomål eller om det tagits upp av en konkurrensmyndighet på eget initiativ, och detta gäller i synnerhet när det är fråga om en överföring av ett ärende. Trots att förfrågningar och diskussioner inom nätverket sker myndigheter emellan och inte påverkar företags rättigheter och skyldigheter har kommissionen således, genom att anta detta tillkännagivande, inte enbart begränsat sitt utrymme för skönsmässig bedömning i förhållande till klagande, utan även till de företag vars verksamhet är föremål för en utredning.

Efter detta klagörande prövar tribunalen frågan huruvida punkterna 18 och 19 i tillkännagivandet om samarbete, vilka behandlar frågor om överföring av ärenden, kan ha gett upphov till berättigade förväntningar hos sökandena att en eventuell överföring av deras ärende skulle ske inom en frist på två månader.

Det följer i detta avseende av fast rättspraxis att det, för att man ska kunna konstatera att kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar, krävs att denna institution, genom att ge en person tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar. Tillkännagivandet om samarbete ger emellertid inte någon tydlig försäkran om att överföringsfristen inte kan överstiga en period av två månader.

⁴³⁷ Kommissionens tillkännagivande om immunitet mot böter och nedsättning av böter i kartellärenden (EUT C 298, 2006, s. 11).

⁴³⁸ Kommissionens tillkännagivande om förlikningsförfaranden i samband med beslut enligt artikel 7 och artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 i kartellärenden (EUT C 167, 2008, s. 1).

⁴³⁹ Dom av den 9 februari 2022, *Sped-Pro/kommissionen* (T-791/19, [EU:T:2022:67](#)).

För det första bör överföring av ärenden, enligt punkt 18 i detta tillkännagivande, "normalt" ske inom en frist på två månader, vilket innebär att denna frist inte är tvingande. Under alla omständigheter avser denna frist situationer där det uppstår problem vad gäller överföring av ärenden mellan konkurrensmyndigheter. En sådan situation var inte för handen i det nu aktuella fallet, eftersom kommissionen inledde förfarandet på begäran av den federala konkurrensmyndigheten.

För det andra, vad gäller punkt 19 i tillkännagivandet om samarbete, i vilken det anges att överföring av ett ärende efter överföringsfristens två månader endast bör ske om sakförhållandena i ärendet ändras väsentligt under förfarandets gång, klargör tribunalen att uttrycket "sakförhållandena i ärendet" inte kan tolkas på så sätt att det endast omfattar de faktiska omständigheter som är relevanta för bedömningen av huruvida en överträdelse av konkurrensreglerna har ägt rum. Det följer nämligen av det sammanhang i vilket denna punkt ingår⁴⁴⁰ att kommissionen, efter utgången av tvåmånadersfristen, kan inleda ett granskningsförfarande i ett flertal olika situationer som inte endast avser omständigheter som är relevanta för att avgöra huruvida en överträdelse har ägt rum. Detta uttryck ska följaktligen tolkas så, att det omfattar alla relevanta omständigheter som framkommer under förfarandet.

I sin vidare prövning underkänner tribunalen även grunden avseende åsidosättande av subsidiaritetsprincipen. Den slår fast att även om det genom förordning nr 1/2003⁴⁴¹ inrättades en ordning med större delaktighet från de nationella konkurrensmyndigheternas sida, i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen, har kommissionen behållit sin dominerande roll när det gäller att utreda och beivra överträdelser. Således föreskrivs i artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 att kommissionen, med förbehåll för att den samråder med den berörda nationella myndigheten, behåller möjligheten att inleda ett granskningsförfarande även om ärendet redan handläggs av en nationell myndighet, såsom i förevarande fall. Av detta följer att kommissionen, som inledde granskningsförfarandet på begäran av den tyska konkurrensmyndigheten själv, fullt ut iakttog villkoret i denna bestämmelse och den berörda medlemsstatens befogenheter påverkades därför inte.

Såvitt avser kommissionens genkärsmål underkänner tribunalen först den invändning om rättegångshinder som framställts av sökandena. Tribunalen understryker därvid att även om det oftast är den sökande parten som yrkar att tribunalen ska utöva sin obegränsade behörighet att undanröja, sätta ned eller höja det bötesbelopp som kommissionen fastställt, och då i syfte att utverka en nedsättning av böterna, finns det ingenting som hindrar att kommissionen framställer ett yrkande om en höjning av detta belopp.

När det gäller prövningen i sak av genkäröålet finner tribunalen, för det första, att kommissionen inte kunnat visa att sökandena under förlikningsförfarandet hade godtagit att kommissionen var behörig istället för den nationella konkurrensmyndigheten, och inte ens att det var rimligt för den att anta att sökandena inte skulle bestrida denna behörighet.

Kommissionen har i själva verket inte lagt fram någon bevisning till styrkande av påståendet att sökandena hade godtagit kommissionens behörighet. Det var först vid förhandlingen som kommissionen förklarade sig beredd att, inom ramen för en åtgärd för bevisupptagning beslutad av tribunalen, överlämna sökandenas förlikningsinlägga som, enligt kommissionen, innehöll uppgifter som visade att denna behörighet hade godtagits av sökandena. Kommissionen har emellertid inte lämnat någon godtagbar motivering till varför den dröjt med att vidta åtgärder och inte heller förklarat varför en sådan åtgärd för bevisupptagning var nödvändig i förevarande fall, utan endast gjort en allmän hänvisning till skäl avseende sekretess eller känslighet, trots att de handlingar som kommissionen erbjöd sig att förete härrörde från sökandena själva.

⁴⁴⁰ Se, för ett liknande resonemang, punkt 54 i tillkännagivandet om samarbete.

⁴⁴¹ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 2003, s. 1).

Det går inte heller att av uppgifterna i förlikningsinlagan, bland annat sökandenas medgivande av ansvar och angivande av det högsta bötesbelopp som de skulle vara beredda att godta, dra slutsatsen att sökandena hade godtagit kommissionens behörighet att handlägga ärendet, eftersom ett godtagande av kommissionens behörighet inte föreskrevs i tillkännagivandet om förlikning, till skillnad från angivandet av de ovannämnda uppgifterna. Dessutom har domstolen redan, under omständigheter som liknar dem som är aktuella i förevarande mål,⁴⁴² slagit fast att frågan om behörigheten för den som antagit rättsakten omfattas av unionsdomstolens prövning, vilken ska pröva huruvida det förekommit något rättsstridigt i detta avseende.

För det andra kan kommissionen inte motivera höjningen av böterna genom att göra gällande att den gick miste om processekonomiska vinster eller att sökandenas väckande av talan medförde en ytterligare administrativ börda. De processekonomiska vinster som kommissionen gjort kvarstår nämligen oberoende av att förevarande talan har väckts. Att kommissionens resurser används för att försvara det angripna beslutet vid tribunalen är en naturlig följd av varje domstolsförfarande och påverkar inte nämnda processekonomiska vinster.

Dom av den 6 november 2024, Crédit Agricole m.fl./kommissionen (förenade målen T-386/21 och T-406/21, [EU:T:2024:776](#))

”Konkurrens – Konkurrensbegränsande samverkan – Sektorn för obligationer i US-dollar utgivna av överstatliga institutioner, stater och offentliga institutioner – Beslut om fastställande av en överträdelse av artikel 101 FEUF och artikel 53 i EES-avtalet – Samordning av priser och handel med obligationer – Utbyte av känslig affärsinformation – En enda och fortlöpande överträdelse – Konkurrensbegränsning genom syfte – Beräkning av bötesbeloppet – Grundbelopp – Ersättningsvärde för försäljningsvärdet – Talan om ogiltigförklaring – Obegränsad behörighet”

Tribunalen, i utökad sammansättning, fastställer i allt väsentligt Europeiska kommissionens beslut⁴⁴³ genom vilket kommissionen fastställde att bankerna Crédit agricole SA och Crédit agricole Corporate and Investment Bank (nedan kallade Crédit agricole) samt Credit Suisse Group AG och Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (nedan kallade Credit Suisse) deltog i en konkurrensbegränsande samverkan i sektorn för obligationer i US-dollar utgivna av överstatliga institutioner, stater och offentliga institutioner (nedan kallade SSA-obligationer). Tribunalen fastställer således bankernas böter för överträdelse av artikel 101 FEUF och artikel 53 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

År 2015 ingav Deutsche Bank en ansökan om förmånlig behandling till kommissionen och underrättade kommissionen om en konkurrensbegränsande samverkan på andrahandsmarknaden för SSA-obligationer. SSA-obligationerna utgör skuldinstrument som emittenten kan använda för att anskaffa medel i syfte att finansiera vissa utgifter eller investeringar. Obligationerna bjuds ut till försäljning första gången av, eller på uppdrag av, emittenten på primärmarknaden. Därefter handlas de över disk mellan investerare på andrahandsmarknaden, utan någon central börs.

På andrahandsmarknaden försöker bankerna få inkomster genom att fånga upp skillnaden mellan köpkursen och säljkursen för SSA-obligationerna.

Efter att ha inlett en undersökning för att undersöka de förfaranden som anmälts av Deutsche Bank konstaterade kommissionen att handlare i flera banker, däribland Crédit agricole och Credit Suisse, hade samarbetat och utbytt information för att erhålla en konkurrensfördel på

⁴⁴² Beslut av den 29 januari 2020, *Silgan Closures och Silgan Holdings/kommissionen* (C-418/19 P, [EU:C:2020:43](#), punkterna 63 och 64).

⁴⁴³ Kommissionens beslut C(2021) 2871 final av den 28 april 2021 i ett förfarande enligt artikel 101 FEUF och artikel 53 i EES-avtalet (ärende AT.40346 – SSA-obligationer) (nedan kallat det angripna beslutet).

andrahandsmarknaden för SSA-obligationer. Kommissionen ansåg också att agerandet ingick i en övergripande plan med samma konkurrensbegränsande syfte och fann att de berörda bankerna hade gjort sig skyldiga till en enda och fortlöpande överträdelse av artikel 101.1 FEUF genom att ingå avtal eller genomföra samordnade förfaranden som hade till syfte att begränsa eller snedvrída konkurrensen i sektorn för SSA-obligationer inom EES. Crédit agricole och Credit Suisse ålades följaktligen böter på 3 993 000 euro respektive 11 859 000 euro.

UBS Group AG, som trätt i stället för Credit Suisse, och Crédit agricole väckte talan vid tribunalen i två mål om ogiltigförklaring av kommissionens beslut i den del det avsåg dem. Crédit agricole yrkade även att tribunalen, inom ramen för utövandet av sin obegränsade behörighet enligt artikel 261 FEUF och artikel 31 i förordning nr 1/2003, skulle sätta ned det bötesbelopp som bolaget hade ålagt.

Tribunalens bedömning

Tribunalen framhåller inledningsvis att kommissionen slog fast i det angripna beslutet att Crédit agricole hade gjort sig skyldig till en enda och fortlöpande överträdelse. Tribunalen underkänner således bankens argument, att kommissionen fastställde att det var fråga om fem separata överträdelser som kvalificerades som "konkurrensbegränsning genom syfte", vilket grundar sig på en oriktig tolkning av det angripna beslutet.

Tribunalen förtydligar sedan att de grunder som sökandena har anfört till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring i saken består av tre kategorier av kritik som avser

- för det första, oriktig bedömning vid kvalificeringen av agerandena i fråga som "en enda och fortlöpande överträdelse" av artikel 101.1 FEUF samt av omfattningen av deras deltagande i nämnda överträdelse,
- för det andra, oriktig bedömning vid felaktig kvalificering av överträdelserna som "konkurrensbegränsning genom syfte", och
- för det tredje, felaktig rättstillämpning vid fastställandet av deras bötesbelopp.

Innan tribunalen prövar denna rad av grunder som anförts i båda målen, granskar tribunalen först Crédit agricoles grund avseende åsidosättande av principen om oskuldspresumtion.

Iakttagande av oskuldspresumtionen

Vad beträffar iakttagandet av oskuldspresumtionen har Crédit agricole anfört att kommissionen felaktigt antog att de inblandade handlarna och i synnerhet Crédit agricoles handlare hade kännedom om all information som utbyttes i de permanenta chattrum som de var anslutna till, oavsett om de deltog aktivt i nämnda utbyte.

Argumentet underkänns av tribunalen, som understryker att chattrummen i fråga kännetecknades av att meddelanden lämnades i realtid till samtliga inloggade personer. Kommissionen hade mot den bakgrunden rätt att anse att Crédit agricole fick kännedom om diskussionerna som fördes i nämnda chattrum då bankens handlare var inloggad, även om nämnde handlare inte deltog aktivt i diskussionerna eller hade tillgång till många andra informationskällor samtidigt. Förhållandet skulle endast ha kunnat vara annorlunda om Crédit agricole, genom säkra och exakt tidsbestämda bevis, hade visat att bankens handlare faktiskt inte hade fått kännedom om det eller de meddelanden som lagts banken till last. Crédit agricole har emellertid inte fram någon sådan bevisning. Formerna för de berörda diskussionerna skiljer sig i detta avseende från dem som gav upphov till domen i målet *Eturas m.fl.*⁴⁴⁴.

⁴⁴⁴ Dom av den 21 januari 2016, *Eturas m.fl.* (C-74/14, [EU:C:2016:42](#)).

Tribunalen konstaterar däremot att kommissionen åsidosatte principen om oskuldspresumtion genom att fastställa startpunkten för Crédit agricoles deltagande i överträdelsen till den dag då dess handlare för första gången loggade in i det omtvistade chattrummet med bankens inloggningsuppgifter, vilket skedde den 10 januari 2013.

För att kommissionen skulle kunna använda denna första inloggning som bevis för ett konkurrensbegränsande agerande som markerade början på Crédit agricoles deltagande i överträdelsen, ankom det nämligen på kommissionen att visa att Crédit agricoles handlare samma dag som denna första inloggning åtminstone passivt hade deltagit i en konkurrensbegränsande diskussion. I det nu aktuella fallet framgår det inte vare sig av det angräpningsbeslutet eller av handlingarna i målet vid tribunalen att meddelanden av konkurrensbegränsande art utbyttes i det aktuella chattrummet den 10 januari 2013 efter det att Crédit agricoles handlare hade loggat in för första gången.

Sökandenas deltagande i en enda och fortlöpande överträdelse

Vad gäller de grunder genom vilka sökandena har bestritt kvalificeringen av agerandena i fråga som "en enda och fortlöpande överträdelse", påpekar tribunalen inledningsvis att det endast är ageranden som ingår i en "övergripande plan" med ett enda konkurrensbegränsande syfte som kan kvalificeras som en enda och fortlöpande överträdelse.

I frågan huruvida det rör sig om en enda överträdelse anser tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att det enda konkurrensbegränsande syfte som eftersträvades av handlarna i de berörda bankerna var att maximera bankernas inkomster och samtidigt begränsa de förluster som kunde följa av osäkerheten i fråga om andra handlares agerande.

Kommissionen visade att handlarna i de berörda bankerna under perioden januari 2010-februari 2013 agerade på ett sätt som var hänförligt till en övergripande plan med det angivna enda konkurrensbegränsande syftet. Tribunalen anser vidare att Deutsche Banks beslut i februari 2013, att förbjuda sina handlare från att använda multilaterala chattrum, inte hindrade handlarna i de berörda bankerna från att förverkliga nämnda syfte. Att en enda överträdelse ska anses föreligga följer av att deltagarna i en konkurrensbegränsande samverkan har eftersträvat ett och samma syfte. Det är ostridigt att de berörda bankernas handlare kringgick förbudet för Deutsche Banks handlare i februari 2013 genom ett nätverk av bilaterala diskussioner som fungerade på samma sätt som de permanenta multilaterala chattrummen.

Beträffande överträdelsens fortlöpande karaktär bekräftar tribunalen att den fastställda konkurrensbegränsande samverkan fungerade på ett sätt som ger stöd för kommissionens slutsats, att de berörda bankerna deltog i en fortlöpande överträdelse från januari 2010 till mars 2015. Även om utbytena mellan bankernas handlare blev mindre frekventa efter februari 2013, fortsatte handlarna ändå med sina konkurrensbegränsande diskussioner och utbytte obehindrat information om sin pågående handelsverksamhet.

Crédit agricoles argument, att banken inte deltog i överträdelsen under vissa perioder, påverkar inte heller konstaterandet att överträdelsen i sin helhet var fortlöpande, eftersom banken har gjort gällande nämnda avbrott utan hänsyn till de andra deltagarnas agerande.

I frågan huruvida sökandena kan hållas ansvariga för den enda och fortlöpande överträdelsen, erinrar tribunalen om att detta ansvar ska bedömas mot bakgrund av två omständigheter, för det första deras avsiktliga bidrag till de gemensamma syften som eftersträvades av alla berörda banker och, för det andra, huruvida de kände till det rättsstridiga agerande som planerades eller genomfördes av bankerna för att uppnå samma syften eller huruvida de rimligen kunde förutse det och var beredda att godta risken.

Efter detta klargörande underkänner tribunalen samtliga argument som sökandena anfört för att bestrida såväl att de avsiktligt bidrog till den övergripande plan som kommissionen identifierade som att de hade kännedom om samtliga rättsstridiga ageranden eller, i förekommande fall, kunde förutse dem.

Tribunalen påpekar att kommissionens slutsats, att Crédit agricole åtminstone rimligen kunde förutse de andra bankernas alla rättsstridiga ageranden, stöds av den omständigheten att Crédit agricoles handlare, innan han tillträdde sin tjänst i den banken, deltog direkt i de aktuella rättsstridiga agerandena i egenskap av handlare i en annan bank.

Tribunalen understryker att kunskaper som en anställd förvärvat innan han eller hon tillträdde sin tjänst i ett nytt företag och som den anställde ställer till den nya arbetsgivarens förfogande kan betraktas som kunskaper som delas av den nya arbetsgivaren. Det följer dessutom av fast rättspraxis att kommissionen kan grunda sig på kontakter som ägt rum före eller efter överträdelsetiden för att skapa sig en helhetsbild och visa de förberedande etapperna i en konkurrensbegränsande samverkan för att ge stöd åt tolkningen av vissa bevis.

Mot bakgrund av det ovan anförda underkänner tribunalen samtliga invändningar från sökandena, vilka har bestritt dels kvalificeringen av de aktuella agerandena som en enda och fortlöpande överträdelse, dels sökandenas ansvar för denna överträdelse.

Kvalificeringen av agerandena i fråga som "konkurrensbegränsning genom syfte"

Tribunalen erinrar med hänvisning till domstolens praxis om att det inte ankom på kommissionen att visa, för att kvalificera de aktuella beteendena som en "konkurrensbegränsning genom syfte", att agerandena var oerhört skadliga för konkurrensen, som Crédit agricole gjorde gällande, utan att de var tillräckligt skadliga för konkurrensen.

Tribunalen förtydligar att bedömningen av hur skadligt ett agerande är för konkurrensen ska göras mot bakgrund av de objektiva kännetecknen för agerandet oaktat den särskilda situationen för varje deltagande företag. Att ett företag har spelat en mindre roll i en kartell är således inte ägnat att påverka kvalificeringen av kartellen som "konkurrensbegränsning genom syfte" med avseende på samtliga deltagande företag. Av samma skäl kan Crédit agricole inte vinna framgång, i syfte att bestrida kvalificeringen av agerandena i fråga som "konkurrensbegränsning genom syfte", genom att göra gällande att banken inte deltog i vissa diskussioner.

Mot den bakgrunden underkänner tribunalen alla anmärkningar från sökandena om kommissionens oriktiga bedömningar vad gäller det ekonomiska sammanhanget för agerandena i fråga bedömningen av deras skadlighet för konkurrensen och deras berättigade karaktär med hänvisning till deras konkurrensfrämjande effekter.

Vad beträffar bedömningen av det ekonomiska sammanhanget för agerandena i fråga konstaterar tribunalen att även om kommissionen, på en sådan komplex marknad som den nu aktuella, inte kan begränsa sin analys till vad som är absolut nödvändigt för att dra slutsatsen att det rör sig om en konkurrensbegränsning genom syfte, har sökandena inte visat att kommissionens analys av det ekonomiska och rättsliga sammanhanget var otillräcklig i något avseende.

Vad sedan beträffar bedömningen av hur skadliga agerandena i fråga var för konkurrensen, fastställer tribunalen kommissionens slutsats att på andrahandsmarknaden för SSA-obligationer var utbytena av affärshemligheter mellan de berörda bankerna, som alla var "marknadsgaranter"⁴⁴⁵, så

⁴⁴⁵ Marknadsgaranter (market makers) är institutioner eller enskilda personer som i stället för att genomföra enstaka transaktioner är villiga att generellt och fortlöpande köpa eller sälja finansiella produkter på marknaden till priser som marknadsgaranterna själva fastställer.

pass skadliga för konkurrensen att de var ett bidragande skäl till att de granskade agerandena i sin helhet skulle kvalificeras som "konkurrensbegränsning genom syfte".

Denna slutsats påverkas inte av *Crédit agricoles* påstående att andrahandsmarknaden för SSA-obligationer är en marknad där informationsasymmetrin är stor mellan marknadsgaranterna, varvid den omständigheten att denna befintliga asymmetri ökar inte är så skadligt för konkurrensen. Även om så vore, att marknaden präglas av denna informationsasymmetri, strider *Crédit agricoles* argumentation mot den ändamålsenliga verkan som begreppet "konkurrensbegränsning genom syfte" måste ges och i vidare bemärkelse mot artikel 101 FEUF.

Vad sedan beträffar sökandenas argument att agerandena i fråga var berättigade med hänsyn till deras konkurrensfrämjande effekter, erinrar tribunalen om att de konkurrensfrämjande effekter som sökandena har åberopat inte i sig ska beaktas vid kvalificeringen av agerandena i fråga som "konkurrensbegränsning genom syfte".

Även om så vore, att de påstått "gynnsamma" effekterna av agerandena i fråga av något skäl kan eller ska beaktas vid kvalificeringen av agerandena som "konkurrensbegränsning genom syfte", har sökandena i vart fall inte visat att det fanns några gynnsamma verkningar som var ägnade att ifrågasätta kvalificeringen av agerandena som "konkurrensbegränsning genom syfte".

I den del sökandena även beskrev agerandena i fråga som "accessoriska begränsningar" i förhållande till sökandenas funktion som marknadsgaranter för SSA-obligationer, påpekar tribunalen att rättspraxis avseende undantaget för accessoriska begränsningar i förhållande till berättigade avtal i vart fall inte är tillämplig i det nu aktuella fallet, eftersom sökandena inte har visat att deras verksamhet som marknadsgaranter skulle ha varit omöjlig utan de rättsstridiga agerandena.

Tribunalen underkänner dessutom resonemanget om att marknadsgaranter för SSA-obligationer var systematiskt missgynnade i informationshänseende i förhållande till motparter som inte var ständigt närvarande på marknaden, vilket tvingade dem att kompensera för denna brist på information genom att söka information hos ett visst antal källor.

Det kan nämligen inte godtas att företaget försöker avhjälpa faktiska situationer som de betraktar som alltför ogynnsamma, såsom en eventuell riskasymmetri mellan aktörerna på marknaden, genom samordnade förfaranden som syftar till att korrigera dessa nackdelar. Sådana faktiska omständigheter kan inte motivera ett åsidosättande av artikel 101 FEUF, i synnerhet då sökandena inte enbart agerade som marknadsgaranter på andrahandsmarknaden för SSA-obligationer och bedrev denna verksamhet frivilligt.

Fastställandet av sökandenas böter

Kommissionen fastställde storleken på sökandenas böter huvudsakligen enligt den metod som beskrivs i 2006 års riktlinjer⁴⁴⁶. Kommissionen beslutade emellertid att beräkna grundbeloppen med ett beräkningstal i stället för det försäljningsvärde som anges i punkt 13 i riktlinjerna. Som utgångspunkt för att fastställa detta beräkningstal använde sig kommissionen av volymerna och de årsberäknade nominella beloppen (nedan kallade de årsberäknade nominella beloppen) för de SSA-obligationer som de berörda bankerna handlade med under den period som varje enskild bank deltog i den omtvistade överträdelsen. De årsberäknade nominella beloppen multiplicerades sedan med en justeringsfaktor som kommissionen konstruerade med hjälp av 33 kategorier av representativa SSA-obligationer, emitterade av åtta emittenter.

Sökandena klandrade kommissionen för att den åsidosatte 2006 års riktlinjer när den grundade sig på en uppsättning representativa SSA-obligationer och inte på uppgifterna om deras egna

⁴⁴⁶ Riktlinjer för beräkning av böter som döms ut enligt artikel 23.2 a i förordning nr 1/2003 (EUT C 210, 2006, s. 2) (nedan kallade 2006 års riktlinjer).

transaktioner för att beräkna justeringsfaktorn och genom att använda offentliga uppgifter från Bloomberg-plattformen (nedan kallade BGN-uppgifterna), vilka ledde till att justeringsfaktor blev för stor.

Credit Suisse klagade också på att kommissionen hade överskattat återanskaffningsvärdet genom att inkludera säkringstransaktioner i de nominella belopp som tillämpades på den.

Tribunalen konstaterar inledningsvis att även om kommissionen själv har begränsat sitt utrymme för egen bedömning i fråga om metoden för beräkning av böter genom att anta 2006 års riktlinjer, har den rätt att avvika från dem, förutsatt att den motiverar och anger skälet för sitt val.

När kommissionen inte avviker från 2006 års riktlinjer i deras helhet – vilket är tillåtet enligt punkt 37 – utan endast, som i det nu aktuella fallet, punkt 13, kan den emellertid inte friskriva sig från de vägledande principerna och den inneboende logiken i riktlinjerna. När kommissionen tillämpar den metod som den utformat, ankommer det således på kommissionen att se till att hänsyn tas till de bästa uppgifter som fanns tillgängliga, under unionsdomstolens fördjupade prövning av de rättsliga och faktiska omständigheterna.

Mot den bakgrunden påpekar tribunalen först att kommissionen i det angripna beslutet motiverade och visade att det var berättigat att avvika från den metod som beskrivs i punkt 13 i riktlinjerna och grunda sin beräkning av grundbeloppet på ett beräkningstal i stället för försäljningsvärdet, vilket togs fram genom att de årsberäknade nominella beloppen för varje berörd bank multiplicerades med en justeringsfaktor, som beräknades på grundval av ett urval av 33 kategorier av SSA-obligationer.

Tribunalen underkänner sökandenas resonemang om att kommissionen borde ha använt en metod för beräkning av justeringsfaktorn som grundade sig på deras egna transaktioner.

Tribunalen påpekar att en metod grundad på uppgifter om de berörda bankernas transaktioner skulle förutsätta betydligt mer komplicerade beräkningar än de redan komplicerade beräkningarna i det nu aktuella fallet, samtidigt som representativiteten hos de SSA-obligationer som användes säkerställde just att de uppgifter som beaktades fortfarande var relevanta för beräkningen av böterna och gjorde det möjligt att återspegla den omtvistade överträdelsens ekonomiska betydelse med den exakthet som krävs enligt rättspraxis. En sådan alternativ metod skulle innebära en oproportionerlig administrativ börda för kommissionen.

Tribunalen underkänner vidare sökandenas resonemang om att de BGN-uppgifter som kommissionen använde sig av var olämpliga för fastställandet av beräkningstalet i den del de förstörde justeringsfaktorn.

Tribunalen erinrar om att det ankom på kommissionen att beakta de bästa uppgifter som fanns tillgängliga och framhåller sedan att kommissionen i det angripna beslutet på ett motiverat sätt underkände de argument som de berörda bankerna förde fram under det administrativa förfarandet för att bestrida användningen av BGN-uppgifterna. Av detta följer att sökandena vid tribunalen inte endast kan göra gällande att de uppgifter som kommissionen använde sig av var bristfälliga i ett eller flera avseenden. I stället måste de visa att det inom ramen för den metod som kommissionen lagenligheten fastställde, faktiskt fanns bättre uppgifter tillgängliga än dem som användes av kommissionen och att dessa uppgifter verkligen fanns tillgängliga.

Tribunalen fastställer att sökandena inte har kunnat lägga fram bättre uppgifter än dem som kommissionen använde sig av och underkänner också Credit Suisses kritik, att det var okänt hur BGN-uppgifterna togs fram. Tribunalen understryker i det hänseendet att BGN-uppgifterna utgör referensuppgifter bland handlare och tas fram av en utomstående i förhållande till förfarandet och på grundval av flera aktörers priser. Därmed finns det inte stöd för att sådana referensuppgifter, på grund av att det delvis är okänt hur de tas fram, inte kunde användas av kommissionen, i synnerhet

då Credit Suisse inte har redogjort för några andra marknadsplattformar som tillhandahåller mer exakt eller mer relevant information än Bloomberg-plattformen.

Tribunalen menar att kommissionen inte heller kan klandras för att den använde uppgifter som inte i alla avseenden återspeglade Credit Suisses situation, då nämnda bank faktiskt inte förfogade över exakta uppgifter som var tillräckligt representativa. Kommissionen var följaktligen tvungen att använda en metod som grundades på alternativa uppgifter som nödvändigtvis är mindre exakta, för att konstruera ett beräkningstal.

Tribunalen underkänner vidare Credit Suisses anmärkning, att kommissionen överskattade beräkningstalet genom att inkludera transaktioner avseende inköp av likvida medel i de nominella belopp som tillämpade i dess avseende.

Tribunalen erinrar om att begreppet beräkningstal i 2006 års riktlinjer, precis som begreppet försäljningsvärde, syftar till att som utgångspunkt för beräkningen av de böter som ska åläggas ett företag fastställa ett belopp som återspeglar den omtvistade överträdelsens ekonomiska betydelse och företagets relativa tyngd i överträdelsen. Av detta följer att beräkningstalet ska fastställas med beaktande av samtliga transaktioner på den marknad som berördes av överträdelsen, för vart och ett av de företag som deltog i den omtvistade överträdelsen.

Även om metoden förvisso leder till att det nominella belopp som utväxlas vid ett visst likviditetsförvärv beaktas både för säljaren av den berörda SSA-obligationen och för köparen av densamma, följer detta dubbla beaktande av själva principerna för fastställandet av böter enligt 2006 års riktlinjer i det specifika sammanhanget. Om beräkningstalet fastställdes utan att en del av de transaktioner som obestriddligen omfattas av den påtalade kartellens räckvidd beaktades, skulle följden dessutom bli en konstlad minimering av den ekonomiska betydelsen av den omtvistade överträdelsen, vilken strider mot syftet att effektivt utreda och beivra överträdelser av artikel 101 FEUF.

Efter att således ha godkänt de beräkningstal som användes för sökandena, underkänner tribunalen slutligen sökandenas argument i syfte att bestrida den koefficient för överträdelsens allvar som kommissionen tillämpade på nämnda värden i enlighet med punkterna 20–23 i 2006 års riktlinjer.

Vad beträffar den omständigheten att koefficienten för överträdelsens allvar fastställdes till 16 procent för samtliga berörda banker, har Crédit agricole bland annat gjort gällande att kommissionen borde ha fastställt en enskild och lägre koefficient för Crédit agricole.

Eftersom Crédit agricole till stöd för detta argument hänvisade till domar som meddelades av domstolen innan 2006 års riktlinjer offentliggjordes, framhåller tribunalen inledningsvis att de domarna inte kan förplikta kommissionen att beakta andra omständigheter än det inneboende allvaret i den omtvistade överträdelsen då koefficienten för allvaret ska fastställas enligt 2006 års riktlinjer.

Även om kommissionen vid beräkningen av böter som åläggs med stöd av artikel 101 FEUF inte kan friskriva sig från principen om likabehandling, framgår det också av såväl punkt 22 i 2006 års riktlinjer som av rättspraxis i frågan att koefficienten för allvaret i princip ska återspegla allvaret i den omtvistade överträdelsen och inte allvaret i vart och ett av de berörda företagens deltagande. I punkterna 19–22 i 2006 års riktlinjer anges med ett liknande resonemang att koefficienten för överträdelsens allvar ska fastställas med avseende på den berörda överträdelsen, inte med avseende på varje företag som deltog i överträdelsen. Bedömningen av de enskilda omständigheterna görs således i princip inte inom ramen för bedömningen av överträdelsens allvar, det vill säga då bötesbeloppet fastställs, utan inom ramen för justeringen av grundbeloppet i förhållande till förmildrande eller försvårande omständigheter.

Tribunalen framhåller också att en koefficient för överträdelsens allvar på 16 procent för en sådan överträdelse som den som fastställdes i det angripna beslutet inte kan anses vara olämplig eller oproportionerlig. Tribunalen underkänner Crédit agricoles resonemang i detta avseende.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen Crédit Suisse talan i dess helhet. Tribunalen ogiltigförklarar däremot det angripna beslutet med avseende på Crédit agricole, dels i den del det fastställs att Crédit agricole deltog i överträdelsen från den 10 januari 2013 till den 24 mars 2015 och inte från den 11 januari 2013 till den 24 mars 2015, dels i den del bötesbeloppet för Crédit agricole fastställs till 3 993 000 euro. Tribunalen fastställer emellertid, inom ramen för sin obegränsade behörighet, det bötesbelopp som ålagts Crédit agricole.

2. Företagskoncentrationer⁴⁴⁷

Dom av den 13 november 2024, NetCologne/kommissionen (T-58/20, [EU:T:2024:813](#))

”Konkurrens – Fusioner- Tyska marknaden för tv- och telekomtjänster – Beslut i vilket en fusion förklaras förenlig med den inre marknaden och EES-avtalet- Åtagande – Bedömning av transaktionens horisontella-, vertikala- och konglomeratverkningar för konkurrensen – Konkurrensförhållandet mellan fusionsparterna – Fusionsspecifik ändring – Uppenbart felaktig skönsmässig bedömning”

Dom av den 13 november 2024, Deutsche Telekom/kommissionen (T-64/20, [EU:T:2024:815](#))

”Konkurrens – Fusioner – Tyska marknaden för tv- och telekomtjänster – Beslut i vilket en fusion förklaras förenlig med den inre marknaden och EES-avtalet- Åtagande – Bedömning av transaktionens horisontella-, vertikala- och konglomeratverkningar för konkurrensen – Konkurrensförhållandet mellan fusionsparterna – Fusionsspecifik ändring – Uppenbart felaktig skönsmässig bedömning”

Dom av den 13 november 2024, Tele Columbus/kommissionen (T-69/20, [EU:T:2024:816](#))

”Konkurrens – Fusioner – Tyska marknaden för tv- och telekomtjänster – Beslut i vilket en fusion förklaras förenlig med den inre marknaden och EES-avtalet- Åtagande – Bedömning av transaktionens horisontella-, vertikala- och konglomeratverkningar för konkurrensen – Konkurrensförhållandet mellan fusionsparterna – Fusionsspecifik ändring – Uppenbart felaktig skönsmässig bedömning”

Genom domar av samma dag ogillar tribunalen talan i tre mål om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut att godkänna en koncentration inom sektorn för tv-tjänster och telekommunikationstjänster avseende Vodafone Group plc:s förvärv av vissa tillgångar i Liberty Global plc som förenlig med den inre marknaden.⁴⁴⁸ Tribunalen finner därmed att kommissionen inte kan kritiseras för att den, vid den prövning av koncentrationens förenlighet med den inre marknaden som

⁴⁴⁷ Gemensam sammanfattning för målen NetCologne/kommissionen (T-58/20), Deutsche Telekom/kommissionen (T-64/20) och Tele Columbus/kommissionen (T-69/20).

⁴⁴⁸ Beslut C(2019) 5187 final av den 18 juli 2019 i vilket koncentrationen avseende Vodafone Group plc:s förvärv av vissa av Vodafone Liberty Global plc:s tillgångar (ärende COMP/M.8864 – Vodafone/Certain Liberty Global Assets) (nedan kallat det angripna beslutet).

åligger kommissionen enligt artikel 2.2 i förordning nr 139/2004⁴⁴⁹, har gett företräde åt kriteriet om att den effektiva konkurrensen påtagligt ska hämmas framför kriteriet om dominans.

Vodafone och Liberty Group är två operatörer som är verksamma inom sektorn för tv-tjänster och telekommunikationstjänster i flera EU-länder, bland annat Tyskland. I Tyskland är Liberty Global verksamt genom sitt dotterbolag Unitymedia GmbH.

År 2018 anmälde Vodafone en föreslagen koncentration till kommissionen i enlighet med EG:s koncentrationsförordning i syfte att göra det möjligt för Vodafone att förvärva ensam kontroll över Liberty Globals telekommunikationsverksamhet i flera medlemsstater, däribland Tyskland. Transaktionen bestod av ett avtal om försäljning och köp enligt vilket Vodafone planerade att förvärva 100 procent av aktierna i Unitymedia (nedan kallad den aktuella koncentrationen).

Kommissionen ansåg att denna koncentration gav anledning till allvarliga tvivel beträffande dess förenlighet med den inre marknaden och beslutade därför att inleda ett förfarande för fördjupad granskning. Efter detta förfarande förklarades koncentrationen förenlig med den inre marknaden och med avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) under förutsättning att Vodafone uppfyllde vissa åtaganden.⁴⁵⁰

I det angripna beslutet bedömde kommissionen inledningsvis koncentrationens horisontella, och vertikala effekter samt konglomerateffekter, bland annat i Tyskland. Efter sin analys fann kommissionen att det inte förelåg något betydande hinder för en effektiv konkurrens på detaljistmarknaden för tillhandahållande av överföring av tv-signaler, marknaden för detaljisttillhandahållande av flertjänstutbud och detaljistmarknaden för tillhandahållande av tv-tjänster, men den konstaterade att det förelåg ett betydande hinder för en effektiv konkurrens på marknaden för fast internetanslutning och på marknaden för inmatning av tv-signaler.

Därefter kontrollerade kommissionen huruvida de åtaganden som Vodafone hade föreslagit var av sådan art att de kunde göra transaktionen förenlig med den inre marknaden, särskilt med avseende på de två marknader där konkurrensproblem hade identifierats.

Sökandena, Deutsche Telekom AG, Tele Columbus AG och NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, är bolag i Tyskland som tillhandahåller tv-tjänster, internettjänster och telefonitjänster. De har alla tre väckt talan vid tribunalen vad gäller det som berör var och en och yrkat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

Sökandena har i sin respektive talan bland annat gjort gällande att kommissionen gjorde en oriktig bedömning av de horisontella effekterna av den aktuella koncentrationen, bland annat på detaljistmarknaden för tillhandahållande av tv-signaler och på marknaden för inmatning av tv-signaler, samt de vertikala effekterna på den mellanliggande marknaden för överföring av tv-signaler. Vidare har sökandena bestritt att de åtaganden som gjordes bindande genom det angripna beslutet är tillräckliga och lämpliga för att göra koncentrationen förenlig med den inre marknaden.

⁴⁴⁹ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (nedan kallad EG:s koncentrationsförordning) (EUT L 24, 2004, s. 1).

⁴⁵⁰ Dessa åtaganden omfattar bland annat följande: Åtagandet om bredbandstillträde för grossistledet (Wholesale Cable Broadband Access), som föreskrev att en utomstående operatör skulle ges tillträde till den sammanslagna enhetens kabelnät för att göra det möjligt för denna operatör att erbjuda tjänster för fast internetanslutning i detaljistledet och även egna OTT-tjänster (over the top) eller tredje parts OTT-tjänster; OTT-åtagandet, som hindrade den sammanslagna enheten från att begränsa möjligheten för programföretag vars innehåll sändes på dess plattform att distribuera detta innehåll via en OTT-tjänst och som för detta ändamål garanterade dem tillräcklig direkt sammanlänkningskapacitet; HbbTV-åtagandet (Hybrid Broadcast Broadband TV), som tvingade den sammanslagna enheten att fortsätta att sända HbbTV-signalen från programföretag som sänder gratis tv-program; och åtagandet avseende inmatningsavgifter, som hindrade den sammanslagna enheten från att höja de inmatningsavgifter som betalades av de programföretag som sänder gratis tv-program.

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om tillgängliga principer i rättspraxis, såväl vad gäller omfattningen av den domstolsprövning som ankommer på den att göra som vad gäller bevisningen för den avsaknad av betydande hinder för en effektiv konkurrens som det ankommer på kommissionen att styrka.

Tribunalen preciserar härvidlag om att när det gäller koncentrationer ger EG:s koncentrationsförordning kommissionen ett visst handlingsutrymme, bland annat vad gäller ekonomiska bedömningar. I detta sammanhang ankommer det visserligen inte på tribunalen att ersätta kommissionens ekonomiska bedömning med sin egen. Tribunalen ska dock inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även pröva huruvida dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan ligga till grund för de slutsatser som dragits.

När det gäller de beviskrav som ställs på kommissionen för att visa att en anmäld koncentration påtagligt skulle hämma en effektiv konkurrens och således förklaras oförenlig eller förenlig med den inre marknaden, påpekar tribunalen att det, med hänsyn till att den ekonomiska analys som krävs är framåtblickande, räcker att kommissionen med hjälp av tillräckligt väsentliga och samstämmiga uppgifter, visar att det är mer sannolikt än osannolikt att koncentrationen i fråga påtagligt skulle – eller inte skulle – hämma den effektiva konkurrensen inom den inre marknaden eller en väsentlig del av den.

Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen först analyserar koncentrationens effekter på den tyska marknaden och därefter de åtaganden som gjorts bindande genom det angripna beslutet.

1. Bedömningen av koncentrationens effekter

a) Koncentrationens horisontella icke-samordnade effekter på detaljistmarknaden för tjänster för överföring av tv-signaler till kunder som bor i flerbostadshus

Tribunalen prövar inledningsvis de uppenbart oriktiga bedömningar och den uppenbart felaktiga rättstillämpning som kommissionen påstås ha gjort sig skyldig till i sin analys av de horisontella effekterna på marknaden för tillhandahållande av tv-signaler i detaljistledet till kunder som bor i flerbostadshus (multi dwelling units), nedan kallad fastighetsägarmarknaden).

När det gäller det ömsesidiga konkurrenstrycket från parterna i koncentrationen anser tribunalen för det första att kommissionen, med hänsyn till att det inte förelåg någon betydande överlappning mellan deras verksamheter, inte gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fann att dessa inte var direkta konkurrenter före koncentrationen, trots de ovanliga situationer med överlappning som kommissionen beaktade, vars försumbara karaktär inte har ifrågasatts genom bevisning. Härav följer att de produkter som salufördes av parterna i koncentrationen i praktiken inte konkurrerade med varandra.

För det andra har kommissionen inte gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning när den drog slutsatsen att det inte förelåg någon indirekt konkurrens mellan de samgående parterna. Härvidlag preciserar tribunalen att företag befinner sig i ett indirekt konkurrensförhållande, bland annat när de utsätts för liknande konkurrenstryck från andra företag som vart och ett av dem direkt konkurrerar med eller när andra faktorer, såsom de krav som kunderna ställer, på ett jämförbart sätt begränsar deras möjligheter att fastställa sina priser och affärsvillkor.

Vad i förevarande fall gäller den omständigheten att parterna i koncentrationen övervakade varandras verksamhet och jämförde varandras produktbjudanden, konstaterar tribunalen att dessa jämförande analyser inte går utöver enkla jämförande kommersiella analyser som syftar till att

övervaka och eventuellt imitera bästa praxis inom sektorn. Denna form av jämförelse, som består av en analys av resultat på marknaden eller bästa praxis inom sektorn, inbegripet i andra medlemsstater eller tredjeländer, kan inte kvalificeras som indirekt konkurrenstryck. Det framgår för övrigt av det angripna beslutet att de avtal som ingicks med ägarna av flerbostadshusen (nedan kallade fastighetsägarkunderna) är ett resultat av förhandlingar, konkurrensutsättningar eller formella anbudsförvaranden. De är således inte standardavtal som hade kunnat bli föremål för en jämförande analys enbart på grundval av en iakttagelse av branschens praxis.

Vad vidare gäller konkurrensen i fråga om infrastruktur mellan parterna i koncentrationen, konstaterade kommissionen att de investerings- och innovationsverksamheter i nätet som respektive part i koncentrationen genomförde inte hade någon direkt inverkan på den andra partens innovations- och investeringsstrategi i den andra partens nät och att varje parts övervakning av den andra partens verksamhet i detta sammanhang var enkla jämförande affärsanalyser, vilket inte motsvarar en form av indirekt konkurrenstryck.

För det tredje har sökandena inte heller visat att det föreligger en potentiell konkurrens mellan parterna i koncentrationen, vilket innebär att de inte har haft fog för att kritisera kommissionen för att den ansåg att det var föga troligt att dessa parter, utan koncentrationen i fråga, skulle ha utvidgat sin verksamhet till den andra partens kabelnätets täckningsområde så att en potentiell konkurrens undanröjdes, och därmed ha gett upphov till ett betydande hinder för en effektiv konkurrens.

Vad för det fjärde gäller påståendet att det förelåg en kollektiv dominerande ställning före koncentrationen till följd av ett tyst samförstånd mellan parterna i koncentrationen, som förklarar avsaknaden av verklig eller potentiell konkurrens mellan parterna på fastighetsägarmarknaden, påpekar tribunalen att även om detta argument syftar till att avslöja en konkurrensbegränsande samverkan, är detta argument verkningslöst, eftersom det inte avser föremålet för det angripna beslutet, utan snarare förfaranden som potentiellt omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 101 eller 102 FEUF. Det saknar under alla omständigheter betydelse för kontrollen av en koncentration att efterforska orsakerna, i förekommande fall på grund av en överträdelse av unionens konkurrensregler, till avsaknaden av konkurrens mellan parterna i koncentrationen.

Även om detta argument syftar till att påtala förekomsten av en kollektiv dominerande ställning, bekräftades inte dessa påståenden av en undersökning av nämnda parter interna handlingar och motsades av skälen, som potentiellt strider mot unionens konkurrensrätt, till att parterna i koncentrationen inte har försökt konkurrera med varandra före koncentrationen.

Vad för det femte gäller invändningen att kommissionen inte beaktade den ökning av resurser som följer av koncentrationen, som skulle göra det möjligt för parterna i koncentrationen att tränga ut sina konkurrenter genom bland annat underprissättning, påpekar tribunalen att en sådan ökning, även om den visar sig vara riktig, inte i sig är tillräcklig för att förklara koncentrationen oförenlig med den inre marknaden. Kommissionen kan nämligen endast förklara en koncentration oförenlig med den inre marknaden om den konstaterar att det föreligger ett betydande hinder för en effektiv konkurrens som är en direkt och omedelbar följd av koncentrationen. Ett sådant betydande hinder för en effektiv konkurrens, som följer av den sammanslagna enhetens framtida beslut, kan anses utgöra en direkt och omedelbar konsekvens av koncentrationen om det framtida beteendet görs möjligt och blir ekonomiskt rationellt genom att koncentrationen medför en förändring av den relevanta marknadens struktur. I förevarande fall hade parterna i koncentrationen redan makt att i betydande omfattning uppträda oberoende i förhållande till sina konkurrenter och sina fastighetsägarkunder, oberoende av den eventuella ökningen av resurserna till följd av koncentrationen.

Av samma skäl underkänner tribunalen argumentationen om att koncentrationen i fråga avsevärt skulle minska konkurrenstrycket från konkurrenterna på fastighetsägarmarknaden, vilket skulle kunna ge upphov till ett betydande hinder för en effektiv konkurrens. Närmare bestämt gjorde den sammanslagna enhetens finansiella styrka det möjligt för denna att hindra dessa konkurrenter från

att utvecklas. Även om det är riktigt att det minskade konkurrenstrycket från konkurrenterna till följd av en koncentration kan ge upphov till en ett betydande hinder för en effektiv konkurrens, kan konstaterandet att den sammanslagna enhetens finansiella styrka har ökat inte i sig leda till slutsatsen att det föreligger ett sådant hinder. Kommissionen ska nämligen, när den bedömer huruvida en koncentration är förenlig med den inre marknaden, ta hänsyn till flera faktorer såsom strukturen på alla de berörda marknaderna, den faktiska eller potentiella konkurrensen från företag, de berörda företagens marknadsställning och deras ekonomiska och finansiella styrka, leverantörernas och konsumenternas valmöjligheter, hinder för inträde på marknaden och utvecklingen av tillgång och efterfrågan.

När det gäller invändningen att kommissionen inte beaktade Vodafones skapande av en dominerande ställning på fastighetsägarmarknaden, vilket skulle ge upphov till en effektiv konkurrens, erinrar tribunalen om att kommissionen vid kontrollen av koncentrationer, enligt EG:s koncentrationsförordning⁴⁵¹, ska bedöma huruvida en koncentration påtagligt kan hämma den effektiva konkurrensen på den inre marknaden eller en väsentlig del av den. Den omständigheten att en koncentration skapar eller förstärker en dominerande ställning är härvidlag inte i sig tillräcklig för att anse att koncentrationen är oförenlig med den inre marknaden. En sådan prognos utgör således en prövning av hur en koncentration kan ändra de faktorer som är avgörande för konkurrensen på en viss marknad. Kommissionen kan således inte klandras för att i förevarande fall ha gjort en framåtblickande analys av bland annat koncentrationens horisontella icke-samordnade effekter på fastighetsägarmarknaden. Eftersom kommissionen inom ramen för denna bedömning drog slutsatsen att det inte förelåg något betydande hinder för en effektiv konkurrens, eftersom koncentrationen i fråga inte skulle undanröja konkurrenstrycket mellan parterna och inte ytterligare skulle försvaga konkurrenstrycket från de kvarvarande konkurrenterna, var den inte skyldig att undersöka huruvida koncentrationen skulle skapa eller förstärka en dominerande ställning, bland annat på grund av den nationella täckningen, till följd av koncentrationen av kabelnät som skulle kombineras av parterna i koncentrationen.

Omfattningen av kabelnäten hos parterna i koncentrationen kan inte heller anses vara en avgörande faktor för koncentrationens tillstånd på fastighetsägarmarknaden, vars ändring skulle leda till ett betydande hinder för en betydande konkurrens. Enbart den omständigheten att den sammanslagna enhetens kabelnät utvidgas geografiskt, leder således inte, oavsett om den beror specifikt på koncentrationen eller ej, nödvändigtvis till en ändring av en faktor som är avgörande för konkurrenssituationen på fastighetsägarmarknaden och därmed till ett betydande hinder för en effektiv konkurrens.

b) Koncentrationens vertikala effekter

Vad därefter gäller bedömningen av koncentrationens vertikala effekter, vilken föranledde kommissionen att särskilt undersöka sannolikheten för att detaljistleverantörer av tjänster för överföring av tv-signaler till fastighetsägarkunder skulle trängas ut, påpekar tribunalen att kommissionen, vid bedömningen av sannolikheten för en konkurrensbegränsande avskärmning av marknaden för insatsprodukter, i enlighet med riktlinjerna för icke-horisontella koncentrationer⁴⁵², undersöker följande. För det första undersöker den om den sammanslagna enheten efter koncentrationen kan ha kapacitet att avskärma tillgången till insatsprodukter på ett betydande sätt. För det andra kontrollerar kommissionen om den kan uppmuntras att göra detta. För det tredje prövar kommissionen om en avskärningsstrategi kan ha en betydande negativ inverkan på konkurrensen i efterföljande led. Dessa tre villkor är kumulativa. Det innebär att det är tillräckligt att ett av dem inte är uppfyllt för att risken för avskärmning av insatsprodukter ska kunna uteslutas.

⁴⁵¹ Artikel 2.2 och 2.3 i EG:s koncentrationsförordning.

⁴⁵² Riktlinjer för bedömning av horisontella koncentrationer enligt rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (EUT C 265, 2008, s. 6).

Vad särskilt gäller det tredje villkoret hade kommissionen dragit slutsatsen att en eventuell strategi för avskärmning av marknaden som den sammanslagna enheten infört i vart fall inte skulle ha någon betydande negativ inverkan på konkurrensen i efterföljande led, eftersom koncentrationen i fråga inte skulle leda till någon särskild förändring av de berörda marknadernas struktur, vare sig i föregående eller i efterföljande led. Närmare bestämt skulle koncentrationen i fråga inte medföra någon förändring av parternas kapacitet och incitament att tränga ut leverantörer i detaljistledet av tv-signaler, särskilt Tele Columbus, från fastighetsägarkunder i Tyskland. Eftersom sökandena inte har visat att kommissionens ovannämnda bedömning är uppenbart oriktig, är den omständigheten att det tredje villkoret inte är uppfyllt tillräcklig för att utesluta risken för konkurrensbegränsande avskärmning av insatsprodukter.

c) Horisontella icke-samordnade effekter på marknaden för inmatning av tv-signaler

Slutligen anser tribunalen att Tele Columbus inte har haft fog för att göra gällande att kommissionen vid sin prövning gjorde en uppenbart oriktig bedömning av de horisontella icke-samordnade effekterna på marknaden för inmatning av tv-signaler, vilka skulle ha varit en följd av att den sammanslagna enheten hade ingått avtal om ensamrätt med programföretagen.

För det första, i den mån kommissionen klandras för att inte ha genomfört alla undersökningar som sökanden önskade eller ansåg vara användbara, såsom vissa tekniska funktioner och vissa kommersiella aspekter, har sökanden inte på något sätt förklarat på vilket sätt dessa skulle kunna påverkas av koncentrationen. Närmare bestämt har sökanden inte förklarat skälen till att, och på vilket sätt, den sammanslagna enheten skulle ha möjlighet, och i synnerhet intresse av, att försäkra dessa funktioner och kommersiella aspekter vid sina förhandlingar med programföretagen, på vilket sätt detta, särskilt med hänsyn till deras betydelse, skulle kunna leda till att den effektiva konkurrensen påtagligt skulle kunna hämmas på marknaden för inmatning av tv-signaler, och på vilket sätt en sådan sannolik försämring av dessa funktioner och kommersiella aspekter skulle bero specifikt på koncentrationen.

Vad för det andra gäller påståendet att kommissionen inte beaktade att den sammanslagna enheten hade förmåga och incitament att få till stånd partiell ensamrätt för att förbjuda spridning av innehåll via vissa av sina konkurrenter, såsom sökanden, har sökanden inte visat att en sådan strategi skulle ha en betydande negativ påverkan på konkurrensen i föregående led. Det var dessutom föga troligt att den sammanslagna enheten skulle ha incitament att ingå avtal om fullständig eller partiell ensamrätt med ett programföretag, med hänsyn till att ifrågavarande beteenden i strid med konkurrensrätten eventuellt var rättsstridiga.

Vad för det tredje gäller påståendet att den sammanslagna enheten på fastighetsägarmarknaden skulle kunna utnyttja de fördelar som den skulle få på marknaden för inmatning av tv-signaler, det vill säga uttag av inmatningsavgifter och förvärv av innehåll på villkor som är mer fördelaktiga än de mindre kabeloperatörernas villkor, ska det erinras om att även om dessa fördelar gjorde det möjligt att erbjuda fastighetsägarkunderna fördelaktigare priser, visade detta på positiva effekter för konsumenterna, eftersom det var sannolikt att en sådan prissänkning skulle återspeglas i månadshyrorna för hyresgästerna i de berörda fastigheterna, snarare än som ett betydande hinder för en effektiv konkurrens. Sökanden har inte heller visat att dessa fördelar berodde specifikt på koncentrationen.

2. Åtaganden som gjorts bindande genom det angripna beslutet

I det angripna beslutet slog kommissionen fast att det förelåg ett betydande hinder för en effektiv konkurrens på marknaden för fast internetanslutning och prövade därefter de åtaganden som Vodafone föreslagit. Kommissionen drog slutsatsen att den aktuella koncentrationen, såsom den ändrats genom nämnda åtaganden, inte påtagligt skulle hämma den effektiva konkurrensen på dessa marknader.

Tribunalen anser att kommissionens bedömning på denna punkt inte kan kritiseras vad gäller påståendet att åtagandena avseende marknaden för inmatning av tv-signaler var otillräckliga och olämpliga⁴⁵³ eller mot påståendet att Vodafones åtagande avseende marknaden för tillträde (åtagandet om bredbandstillträde för grossistledet) till internet var ineffektivt.

I detta avseende underkänner tribunalen invändningen att dessa åtaganden endast är beteendeorienterade och följaktligen otillräckliga för att komma till rätta med horisontella konkurrensproblem. Även om kommissionen i tillkännagivandet om korrigerande åtgärder föredrar strukturella åtaganden, särskilt på grund av att de kan genomföras på ett enkelt sätt, är det framför allt huruvida åtagandena är lämpliga och tillräckliga för att lösa det identifierade konkurrensproblemet samt vissheten om att åtagandena kan genomföras, som styr godtagandet av åtagandena.

Vad närmare bestämt gäller åtagandena avseende marknaden för inmatning av tv-signaler, kan inte påståendet att den terminologi som kommissionen använde i det angripna beslutet visade att kommissionen inte hade någon visshet om att dessa åtaganden skulle ha varit tillräckliga och effektiva för att avhjälpa ett konstaterat betydande hinder för en effektiv konkurrens på marknaden för inmatning av tv-signaler godtas. Även om kommissionen måste vara säker på att de föreslagna åtagandena kommer att kunna genomföras och att de kommer att vara tillräckligt livskraftiga och varaktiga, kan den förklara en koncentration förenlig om det är tillräckligt sannolikt att åtagandena kommer att vara tillräckliga och effektiva för att undanröja det konstaterade betydande hindret för en effektiv konkurrens.

Vad vidare gäller det sena ingivandet av åtagandet avseende inmatningsavgifterna kan kommissionen godta sena åtaganden, för det första om dessa klart och utan att det behövs någon ytterligare undersökning löser de tidigare identifierade konkurrensproblemen och för det andra om det finns tillräckligt med tid för att samråda med medlemsstaterna om dessa åtaganden. Eftersom dessa två kumulativa villkor var uppfyllda i förevarande fall, kunde kommissionen beakta åtagandet avseende inmatningsavgifter trots att det hade lämnats in för sent.

Vad gäller åtagandet om bredbandstillträde för grossistledet, underkänner tribunalen invändningen om att åtagandet var ineffektivt på grund av att detta åtagande inte kunde kompensera för att det konkurrensstryck som Unitymedia utövade med hjälp av infrastruktur och innovationer före koncentrationen upphörde.

Syftet med detta åtagande, som föreskriver att en utomstående operatör ska träda in på marknaden, nämligen Telefónica, är nämligen att åtgärda det konkurrensproblem som följer av att en operatör (Vodafone) försvinner i täckningsområdet för Unitymedias kabelnät, och inte att kompensera för försvinnandet av det konkurrensstryck genom infrastruktur och innovationer som Unitymedia utövade före koncentrationen. Dessutom har det under alla omständigheter inte visats att den sammanslagna enheten skulle upphöra att investera och komma med innovationer i det gamla täckningsområdet för Unitymedias kabelnät, med följderna att det konkurrensstryck som sådana investeringar och innovationer ger upphov till skulle försvinna.

När det gäller Telefónicas påstådda oförmåga att utöva ett starkt konkurrensstryck på marknaden för fast internetanslutning, konstaterar tribunalen att detta påstående följer av vissa konstateranden som kommissionen gjorde i det angripna beslutet angående Telefónicas situation utan det aktuella åtagandet och att dessa således inte beaktade samtliga de skyldigheter som Vodafone hade åtagit sig inom ramen för nämnda åtagande. Dessa konstateranden gör det följaktligen inte möjligt att dra några slutsatser om Telefónicas förmåga och incitament att verka som en livskraftig och aktiv konkurrensstyrka när åtagandet väl har genomförts.

⁴⁵³ Dessa åtaganden omfattar OTT-åtagandet, åtagandet avseende inmatningsavgifter och åtagandet om HbbTV.

Vad gäller argumentationen om att åtagandet om bredbandstillträde för grossistledet skulle skada marknaden och förstärka dess oligopolistiska struktur genom att Telefónica skulle ges tillträde i grossistledet till förmånliga villkor, förklarade kommissionen i det angripna beslutet att detta avhjälpande skulle stärka denna operatör, men att detta inte skulle ge upphov till konkurrensproblem, eftersom Telefónica inte var en stark konkurrent särskilt på marknaderna för fast internetanslutning.

Tribunalen underkänner även invändningen om att kommissionens granskning av åtagandet om bredbandstillträde för grossistledet är otillräcklig och att det angripna beslutet är otillräckligt motiverat med avseende på detta åtagande, eftersom kommissionen väl har kontrollerat att åtagandet helt och hållet skulle undanröja de konstaterade konkurrensproblemen och att det inte skulle få några negativa effekter, inbegripet på investeringarna i fiber eller på detaljistmarknaden för flertjänstserbjudanden. Kommissionen redogjorde även i detalj för skälen till att den ansåg att så inte var fallet.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen talan i dess helhet.

3. Statligt stöd

Dom av den 24 januari 2024, Tyskland/kommissionen (T-409/21, [EU:T:2024:34](#))

”Statligt stöd – Stöd som beviljas enligt vissa bestämmelser i den ändrade tyska kraftvärmelagen – Reform av stödarrangemang för kraftvärme – Beslut om att förklara stödet förenligt med den inre marknaden – Begreppet statligt stöd – Statliga medel”

Förbundsrepubliken Tyskland väckte talan vid tribunalen, som ogiltigförklarar Europeiska kommissionens beslut att vissa åtgärder som denna medlemsstat vidtagit för att främja elproduktion genom kraftvärmeanläggningar ska anses utgöra statligt stöd.⁴⁵⁴ Tribunalen ger härvid preciseringar avseende villkoret i artikel 107.1 FEUF, att det endast är statliga åtgärder eller åtgärder som vidtas medelst statliga medel som kan anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse.

Under perioden 2019–2021 anmälde Förbundsrepubliken Tyskland, till kommissionen, lagändringar som dels omfattade åtgärder för ekonomiskt stöd till aktörer som drev kraftvärmeanläggningar och andra anläggningar knutna till kraftvärme (nedan gemensamt kallade aktörer som driver kraftvärmeanläggningar), dels medförde en begränsning av den avgift som i detta sammanhang kunde tas ut av vägasproducenter.

I det angripna beslutet konstaterade kommissionen att dessa åtgärder utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, men att åtgärderna icke desto mindre var förenliga med den inre marknaden i enlighet med artikel 107.3 c FEUF.

Till stöd för slutsatsen att de anmälda åtgärderna utgjorde statligt stöd anförde kommissionen bland annat att åtgärderna finansierades med statliga medel. Förbundsrepubliken Tyskland bestred kommissionens slutsats inom ramen för förevarande talan om ogiltigförklaring.

⁴⁵⁴ Kommissionens beslut C(2021) 3918 final av den 3 juni 2021 om det statliga stödet SA.56826 (2020/N) – Tyskland – Reform 2020 av stödarrangemang för kraftvärme och statligt stöd SA.53308 (2019/N) – Tyskland – Ändring av stödarrangemang för befintliga kraftvärmeanläggningar (13 § Gesetz zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (lagen om nyreglering av kraftvärmelagen), av den 21 december 2015 (BGBl. 2015 I, s. 2498)) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar om att för att en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, krävs att ett flertal villkor är uppfyllda, bland annat att fråga ska vara om statliga åtgärder eller åtgärder som vidtas medelst statliga medel.

Det följer av rättspraxis att medel som tillförs genom en skatt eller obligatoriska avgifter enligt nationell lagstiftning och som förvaltas och fördelas enligt denna lagstiftning å ena sidan (det första kriteriet), och belopp som fortlöpande kontrolleras av staten och således kan disponeras av behöriga nationella myndigheter, å andra sidan (det andra kriteriet), kan betecknas som statliga medel. Dessa två kriterier utgör alternativa kriterier för begreppet statliga medel, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Beträffande åtgärderna för ekonomiskt stöd till aktörer som driver kraftvärmeanläggningar, konstaterade kommissionen i det angripna beslutet att dessa åtgärder finansierade genom intäkterna från en lagstadgad obligatorisk avgift som påfördes av staten och som förvaltades och fördelades enligt lag.

Härvidlag noterar tribunalen att de stödåtgärder till förmån för aktörer som driver kraftvärmeanläggningar som Förbundsrepubliken Tyskland anmält utmärks av att elförsörjningskedjan kan delas in i "två nivåer", där den "första nivån" motsvarar förhållandet mellan aktörerna som driver kraftvärmeanläggningar och de systemansvariga, och den "andra nivån" motsvarar förhållandet mellan de systemansvariga och deras kunder.

Inom ramen för den "första nivån" innebär de anmälda åtgärderna att de systemansvariga, som är privata enheter, har en lagstadgad skyldighet att betala ekonomiskt stöd till aktörer som driver kraftvärmeanläggningar. Inom ramen för den "andra nivån" får de systemansvariga övervältra den ekonomiska bördan som följer av denna skyldighet på sina kunder med hjälp av en avgift, men de har ingen lagstadgad skyldighet att göra detta.

Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar tribunalen att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att skyldigheten för de systemansvariga att göra utbetalningar till aktörer som driver kraftvärmeanläggningar inom ramen för den "första nivån" i försörjningskedjan var tillräcklig för att fråga skulle anses vara om en skatt eller en obligatorisk avgift som innebär att statliga medel togs i anspråk, utan att det var nödvändigt att kontrollera huruvida någon annan obligatorisk avgift togs ut på en annan "nivå" i distributionskedjan, då den avgift som togs ut på den "andra nivån" i denna kedja inte utgjorde en lagstadgad obligatorisk avgift.

Förekomsten av en skatt eller en annan lagstadgad obligatorisk avgift har nämligen samband med ursprunget för de medel som används för att bevilja en förmån, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, gör det möjligt att konstatera att statliga medel har använts för att finansiera denna förmån. Den sammanfaller inte med den lagenliga fördelningen av dessa medel. Den lagstadgade skyldigheten som åvilar de systemansvariga på den "första nivån" i försörjningskedjan har endast samband med den lagenliga fördelningen av medel, men ger inte någon anvisning om ursprunget av de medel som de systemansvariga använder för att fullgöra denna skyldighet.

I detta sammanhang kan kommissionen inte hävda att staten tillskansar sig de systemansvarigas medel, eftersom de systemansvariga inte nödvändigtvis är de som slutligen bär den ekonomiska bördan som åtgärderna till stöd för aktörer som driver kraftvärmeanläggningar föranleder.

Den omständigheten att det i den tyska lagstiftningen i detalj föreskrivs hur det ekonomiska stödet till kraftvärme ska användas visar inte heller att det skett en överföring av statliga medel, utan endast att dessa stödåtgärder kan tillskrivas staten.

Tribunalen drar följaktligen slutsatsen att kommissionen felaktigt grundade sig på det första kriteriet ovan, avseende förekomsten av en skatt eller andra obligatoriska avgifter, när den fann att åtgärderna för ekonomiskt stöd till aktörer som driver kraftvärmeanläggningar finansierades med statliga medel.

Tribunalen konstaterar även att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte tillämpa den rättspraxis som följer av domen av den 13 mars 2001, *PreussenElektra*.⁴⁵⁵

I det angripna beslutet hade kommissionen uppgett att det inte var möjligt att tillämpa denna rättspraxis i förevarande fall av det skälet att stödåtgärderna till förmån för aktörer som driver kraftvärmeanläggningar inte utgjorde en "ren prisreglering". I motsats till vad kommissionen anfört, följer det emellertid av domen *PreussenElektra* att den avgörande faktorn för att man ska kunna utesluta att fråga ska anses vara om ett ianspråktagande av statliga medel inte är huruvida de aktuella åtgärderna utgör en "ren prisreglering", utan det förhållandet att de aktuella privata enheterna har anförtrots av staten att förvalta statliga medel.

För att inte tillämpa den rättspraxis som följer av domen *PreussenElektra* var kommissionen således skyldig att visa att de systemansvariga inte hade tilldelat aktörerna som driver kraftvärmeanläggningar de aktuella förmånerna med egna medel, men att de hade anförtrots av staten att förvalta statliga medel, vilket kommissionen emellertid inte lyckats göra.

Kommissionen kunde inte heller med framgång åberopa den ändamålsenliga verkan av artikel 107.1 FEUF för att begränsa den rättspraxis som följer av domen *PreussenElektra* till att enbart omfatta fall av "rena prisregleringar", eftersom denna bestämmelse inte kan tillämpas på statliga handlingar som inte omfattas av dess tillämpningsområde, såsom i förevarande fall en åtgärd som beslutats av staten men som finansierats av privata företag.

Kommissionen ansåg även att begränsningen av den avgift som de systemansvariga kunde ta ut av vägasproducenter utgjorde ett avstående från statliga medel som kunde betraktas som en överföring av sådana medel.

Tribunalen erinrar emellertid om att den aktuella avgiften inte utgjorde statliga medel enligt det första kriterium det redogjorts för ovan, eftersom vägasproducenterna enligt lag inte var skyldiga att betala denna avgift. Härav följer att begränsningen av den avgift som de systemansvariga kunde ta ut av vägasproducenter inte heller kunde anses utgöra ett avstående från statliga medel.

Mot bakgrund av dessa överväganden bifaller tribunalen Förbundsrepubliken Tysklands talan om ogiltigförklaring, eftersom kommissionen felaktigt konstaterat att de aktuella åtgärderna utgjorde statligt stöd som finansierats med statliga medel.

Dom av den 28 februari 2024, Scandlines Danmark och Scandlines Deutschland/kommissionen (T-390/20, [EU:T:2024:126](#))

"Statligt stöd – Offentlig finansiering av en fast väg- och järnvägsförbindelse under Fehmarn bält – Stöd som Danmark har beviljat Femern – Beslut i vilket stödet förklaras vara förenligt med den inre marknaden – Individuellt stöd – Viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse – Stödets nödvändighet – Proportionalitet – Vägande av de positiva effekterna av stödet mot dess negativa effekter för handeln och upprätthållandet av en sund konkurrens – Meddelande om kriterier vid bedömningen av förenligheten med den inre marknaden hos statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse"

⁴⁵⁵ Dom av den 13 mars 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, [EU:C:2001:160](#)).

Tribunalen ogillar den talan som väckts av rederierna Scandlines Danmark ApS och Scandlines Deutschland GmbH om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 20 mars 2020⁴⁵⁶ vari kommissionen konstaterade att de stödåtgärder som Danmark har beviljat det offentliga företaget Femern A/S för planering, byggande och drift av en fast väg- och järnvägsförbindelse för Fehmarn bält mellan Danmark och Tyskland utgör ett statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden. Tribunalen lämnar i detta sammanhang preciseringar vad gäller villkoren för kommissionens kontroll av stödåtgärder som betalas ut genom flera delbetalningar. Tribunalen kontrollerar även hur kommissionen tillämpar vissa punkter i kommissionens meddelande om genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse⁴⁵⁷ (nedan kallat VPGEI-meddelandet).

År 2008 undertecknade Danmark och Tyskland ett avtal om ett projekt avseende en fast förbindelse för sundet Fehmarn bält som bestod dels av en väg- och järnvägstunnel under Östersjön mellan Danmark och Tyskland (nedan kallad den fasta förbindelsen), dels av väg- och järnvägsförbindelser till det danska inlandet.

Det offentliga danska företaget Femern fick ansvaret för att finansiera, bygga och driva den fasta förbindelsen. Femern har mottagit kapitaltillskott, lån med statlig garanti och lån från Danmark, och när den fasta förbindelsen har tagits i drift kommer företaget att uppbära avgifter från användarna och använda dessa för att betala tillbaka sina lån.

I slutet av år 2014 anmälde de danska myndigheterna finansieringsmodellen för projektet avseende den fasta Fehmarn bält-förbindelsen till kommissionen. Kommissionen valde att inte inleda något formellt granskningsförfarande och beslutade att inte invända mot de anmälda åtgärderna.⁴⁵⁸

Beslutet ogiltigförklarades delvis av tribunalen genom domar av den 13 december 2018.⁴⁵⁹ Tribunalen fann att kommissionen vad gäller den offentliga finansiering som beviljats Femern hade brustit i fullgörandet av sin skyldighet enligt artikel 108.3 FEUF att inleda ett formellt granskningsförfarande på grund av förekomsten av betydande svårigheter.

Efter att, till följd av dessa domar, ha inlett ett formellt granskningsförfarande fann kommissionen i sitt beslut av den 20 mars 2020 att de åtgärder som bestod av kapitaltillskott och en kombination av statliga lån och statliga garantier till Femern för planeringen, byggandet och driften av den fasta förbindelsen utgjorde ett statligt stöd som var förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b FEUF⁴⁶⁰, då de hade till syfte att främja genomförandet av ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

Rederierna Scandlines Danmark och Scandlines Deutschland väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid tribunalen.

⁴⁵⁶ Kommissionens beslut C(2020) 1683 final av den 20 mars 2020 om det statliga stöd nr SA.39078 – 2019/C (f.d. 2014/N) som Danmark har genomfört till stöd för Femern A/S (EUT L 339, 2020, s. 1).

⁴⁵⁷ Kommissionens meddelande av den 20 juni 2014 om kriterier vid bedömningen av förenligheten med den inre marknaden hos statligt stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse (EUT C 188, 2014, s. 4).

⁴⁵⁸ Beslut C(2015) 5023 final om statligt stöd SA. 39078 (2014/N) (Danmark), angående finansieringen av ett projekt för en fast förbindelse över Fehmarnsund (EUT C 325, 2015, s. 5).

⁴⁵⁹ Dom av den 13 december 2018, **Scandlines Danmark och Scandlines Deutschland/kommissionen** (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)) och dom av den 13 december 2018, **Stena Line Scandinavia/kommissionen** (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁰ Enligt den bestämmelsen kan stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse betraktas som förenliga med den inre marknaden.

Tribunalens bedömning

Mot bakgrund av att de statliga garantierna och de statliga lånen till förmån för Femern hade beviljats i flera delar som betalades ut successivt i takt med att projektet fortskred, har sökandena anfört att kommissionen begick ett fel när den i det angripna beslutet angav att de olika finansiella stödåtgärderna kunde grupperas i tre individuella stöd, nämligen ett första stöd i form av kapitaltillskott år 2005, ett andra stöd i form av kapitaltillskott, statliga garantier och statliga lån som beviljats med stöd av en lag som antogs år 2009⁴⁶¹ samt ett tredje stöd i form av statliga lån och statliga garantier som beviljats med stöd av en lag som antogs år 2015.⁴⁶²

På denna punkt framhåller tribunalen att flera på varandra följande statliga ingripanden kan anses utgöra ett enda ingripande när de, mot bakgrund av bland annat deras tidsföljd och syfte samt företagets situation vid tidpunkten för ingripandena, uppvisar ett så nära samband sinsemellan att det är omöjligt att skilja dem åt. Eftersom detta villkor var uppfyllt för samtliga de finansieringar som beviljats med stöd av den lag som antogs år 2009 och för samtliga de finansieringar som beviljats med stöd av den lag som antogs år 2015, begick kommissionen inte något fel när den betecknade dessa som två individuella stöd. Av detta följer att kommissionen inte heller var skyldig att kräva att de danska myndigheterna skulle göra en separat anmälan för varje statligt lån och varje statlig garanti som Femern beviljats med stöd av dessa lagar.

Eftersom de tre individuella stöd som Femern beviljades 2005, 2009 och 2015 var avsedda för finansieringen av ett och samma projekt, överskred kommissionen inte sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den gjorde en samlad undersökning av dessa stöd för att utröna huruvida de var förenliga med den inre marknaden. Det är just genom att göra en samlad bedömning av samtliga dessa stöd som kommissionen kan bedöma deras inverkan på konkurrensen inom ramen för en prövning av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 107.3 FEUF, särskilt när det gäller ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse vars genomförande innebär utbetalning av offentlig finansiering över en lång period.

Tribunalen underkänner dessutom den grund för ogiltigförklaring genom vilken sökanden har gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 107.3 b FEUF genom att felaktigt kvalificera det aktuella projektet som ett projekt av gemensamt europeiskt intresse och felaktigt dra slutsatsen att stödet var nödvändigt och proportionerligt.

Vad för det första gäller kvalificeringen av projektet avseende den fasta förbindelsen som ett projekt av gemensamt europeiskt intresse i den mening som avses i artikel 107.3 b FEUF, erinrar tribunalen om att begreppet "gemensamt europeiskt intresse" i denna bestämmelse ska tolkas restriktivt och att ett initiativ endast ska kvalificeras som ett projekt av gemensamt europeiskt intresse om det ingår i ett gränsöverskridande europeiskt program som stöds av flera medlemsstaters regeringar tillsammans eller när det är en del av en åtgärd som flera olika medlemsstater enats om för att bekämpa ett gemensamt hot.

Innebörden av begreppet "gemensamt europeiskt intresse" har dessutom preciserats av kommissionen i VPGEI-meddelandet, där det anges vilka allmänna kumulativa kriterier som ska vara uppfyllda för att ett projekt ska kunna omfattas av detta begrepp, och där kommissionen också har angett de positiva indikatorer som rättfärdigar en gynnsammare hållning från kommissionens sida vid kvalificeringen som projekt av gemensamt europeiskt intresse, bland annat samfinansiering från en EU-fond.

⁴⁶¹ Lag nr 285 om planering av den fasta Fehmarn bält-förbindelsen och förbindelserna med det danska inlandet av den 15 april 2009.

⁴⁶² Lag nr 575 om byggande och drift av den fasta förbindelsen över Fehmarn bält och förbindelserna till det danska inlandet av den 4 maj 2015.

Eftersom projektet avseende den fasta förbindelsen uppfyllde de allmänna kumulativa kriterierna i VPGEI-meddelandet och projektet dessutom hade erhållit unionsfinansiering, kunde kommissionen redan på grundval av dessa kriterier och indikatorer med giltig verkan dra slutsatsen att projektet avseende den fasta förbindelsen var av gemensamt europeiskt intresse.

Vad för det andra gäller frågan huruvida stödet är nödvändigt preciserar tribunalen att ett stöd för att främja genomförandet av ett viktigt projekt av gemensamt europeiskt intresse, inom ramen för artikel 107.3 b FEUF, för att vara förenligt med den inre marknaden måste ha en stimulans effekt på de stödmottagande företagen. Det måste för detta ändamål kunna påvisas att en investering som är avsedd för genomförandet av det aktuella projektet inte skulle ha ägt rum utan det planerade stödet. Tribunalen erinrar i detta avseende om att ett konstaterande att ett stöd inte är nödvändigt bland annat kan bero på att det berörda företaget redan hade påbörjat, eller till och med avslutat, projektet innan ansökan om stöd lämnades in till de behöriga myndigheterna, vilket utesluter att det berörda stödet kan ha en stimulans effekt (kravet på att ansökan lämnats in i förväg).

På den sistnämnda punkten instämmer tribunalen i kommissionens argument att kravet på att ansökan lämnats in i förväg var uppfyllt i förevarande fall i och med att ansökan om stöd ingick i bildandet av Femern. I detta avseende understryker tribunalen att Femern, som utgör ett bolag med en särskild uppgift som bildats av offentliga myndigheter för att genomföra projektet avseende den fasta förbindelsen, är beroende av offentlig finansiering fram till dess att den fasta förbindelsen tas i drift. Vidare konstaterar tribunalen att eftersom kommissionen hade rätt att göra en samlad granskning av förenligheten med den inre marknaden för all den finansiering som beviljats Femern sedan bolaget bildades, förelåg inte något behov av att för vart och ett av de tre individuella stöden göra en separat kontroll av att kravet på att ansökan lämnats in i förväg var uppfyllt.

Kommissionen begick inte heller något fel när den fann att det kontrafaktiska scenario som beaktades, i enlighet med VPGEI-meddelandet, vid bedömningen av huruvida det anmälda stödet var nödvändigt, var avsaknaden av alternativa projekt. Sökandena och intervenienterna har närmare bestämt inte visat att det fanns något alternativt projekt som var genomförbart utan stöd i jämförbar skala eller storlek eller medförande fördelar likvärdiga med dem som projektet avseende den fasta förbindelsen beräknas leda till.

Tribunalen underkänner dessutom invändningen att den fasta förbindelsen hade en livslängd på 120 år och att kommissionen gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att trots detta grunda sig på en livslängd på 40 år vid beräkningen av såväl internräntan för projektet avseende den fasta förbindelsen (stödet nödvändighet) som finansieringsunderskottet (stödet proportionalitet).

Tribunalen erinrar om att kommissionen enligt punkt 30 i VPGEI-meddelandet, i avsaknad av alternativa projekt, ska kontrollera att stödbeloppet inte överstiger det minimum som krävs för att det understödda projektet ska vara tillräckligt lönsamt, varvid alla relevanta förväntade kostnader och fördelar under projektets löptid ska beaktas. Enligt tribunalen ska denna hänvisning till livslängden förstås så, att den avser investeringsprojektets ekonomiska livslängd och inte infrastrukturens livslängd på ett tekniskt plan, och kommissionen har därför inte begått något fel genom att hänvisa till investerarnas beteende på den berörda marknaden för att beräkna internräntan på grundval av en ekonomisk livslängd för investeringen på 40 år.

Vidare framgår av punkt 31 i VPGEI-meddelandet att det högsta stödbeloppet ska fastställas med hänsyn till finansieringsunderskottet, som motsvarar skillnaden mellan de positiva och negativa kassaflödena under investeringens livslängd. Eftersom analysen av finansieringsunderskottet syftar till att fastställa i vilken utsträckning projektet skulle kunna finansieras på marknadsmässiga villkor, kan kommissionen inte klandras för att vid denna analys ha beaktat den tidsperiod som en förnuftig investerare i projektet skulle ha beaktat, vilken uppskattades till 40 år.

Vad för det tredje gäller frågan huruvida stödet är proportionerligt, påpekar tribunalen först och främst att den inte kan godta sökandenas påstående att kommissionen har åsidosatt kravet i

VPGEI-meddelandet på att stöd i form av en garanti eller ett lån ska vara tidsbegränsat, eftersom det i det angripna beslutet preciseras dels att alla lån som omfattas av en garanti ska ha avslutats och alla statliga lån ha återbetalats senast 16 år efter den tidpunkt då den fasta förbindelsen öppnas, dels att de danska myndigheterna inte har rätt att bevilja Femern sådana lån och garantier om dessa överskrider det högsta garanterade beloppet vilket bestämts till 69,3 miljarder DKK (cirka 9,3 miljarder euro).

Kommissionen undervärderade inte Femerns intäkter för att på ett konstlat sätt öka finansieringsunderskottet. Dels krävs det enligt VPGEI-meddelandet inte att intäkterna täcke r samtliga kostnader för projektet, dels kan sökandena och intervenienterna på grund av efterfrågeelasticiteten och konkurrensen på marknaden inte anses ha visat att en annan prisstruktur för vägtrafiken än den som kommissionen har beaktat automatiskt skulle leda till ökade intäkter.

Slutligen har kommissionen inte åsidosatt VPGEI-meddelandet genom att inkludera driftskostnaderna för den fasta förbindelsen i de stödberättigande kostnaderna vid beräkningen av finansieringsunderskottet. Inkluderandet av dessa kostnader i de negativa kassaflödena för projektet avseende den fasta förbindelsen leder nämligen inte till ett beviljande av driftstöd, eftersom rörelseintäkterna från den fasta förbindelsen, som också bör beaktas för de positiva kassaflödena, vida överstiger driftskostnaderna. Det har inte heller lagts fram någon omständighet som gör att kommissionens förklaringar till stöd för att inkludera dessa kostnader i analysen av finansieringsunderskottet kan ifrågasättas.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

Dom av den 28 februari 2024, Danmark/kommissionen (T-364/20, [EU:T:2024:125](#))

”Statligt stöd – Offentlig finansiering av en fast väg- och järnvägsförbindelse under Fehmarn bält – Stöd som Danmark har beviljat Femern – Beslut i vilket stödet förklaras vara förenligt med den inre marknaden – Talan om ogiltigförklaring – Avskiljbarhet – Upptagande till sakprövning – Begreppet företag – Begreppet ekonomisk verksamhet – Verksamhet bestående i byggande och drift av en fast väg- och järnvägsförbindelse – Påverkan på handeln mellan medlemsstater och snedvridning av konkurrensen”

Tribunalen ogillar Konungariket Danmarks talan om delvis ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 20 mars 2020⁴⁶³, vari kommissionen konstaterade att de stödåtgärder som Danmark har beviljat det offentliga företaget Femern A/S för planering, byggande och drift av en fast väg- och järnvägsförbindelse för Fehmarn bält mellan Danmark och Tyskland utgör ett statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden. Tribunalen preciserar i samband med detta vad som ingår i begreppet ekonomisk verksamhet som omfattas av unionens konkurrensrätt.

År 2008 undertecknade Danmark och Tyskland ett avtal om ett projekt avseende en fast förbindelse för sundet Fehmarn bält som bestod dels av en väg- och järnvägstunnel under Östersjön mellan Danmark och Tyskland (nedan kallad den fasta förbindelsen), dels av väg- och järnvägsförbindelser till det danska inlandet.

Det offentliga danska företaget Femern fick ansvaret för att finansiera, bygga och driva den fasta förbindelsen. Femern har mottagit kapitaltillskott, lån med statlig garanti och lån från Danmark, och när den fasta förbindelsen har tagits i drift kommer företaget att uppbära avgifter från användarna och använda dessa för att betala tillbaka sina lån.

⁴⁶³ Kommissionens beslut C(2020) 1683 final av den 20 mars 2020 om det statliga stöd nr SA.39078 – 2019/C (f.d. 2014/N) som Danmark har genomfört till stöd för Femern A/S (EUT L 339, 2020, s. 1).

I slutet av år 2014 anmälde de danska myndigheterna finansieringsmodellen för projektet avseende den fasta Fehmarn bält-förbindelsen till kommissionen. Kommissionen valde att inte inleda något formellt granskningsförfarande och beslutade att inte invända mot de anmälda åtgärderna.⁴⁶⁴

Beslutet ogiltigförklarades delvis av tribunalen genom domar av den 13 december 2018.⁴⁶⁵ Tribunalen fann att kommissionen vad gäller den offentliga finansiering som beviljats Femern hade brustit i fullgörandet av sin skyldighet enligt artikel 108.3 FEUF att inleda ett formellt granskningsförfarande på grund av förekomsten av betydande svårigheter.

Efter att, till följd av dessa domar, ha inlett det formella granskningsförfarandet fann kommissionen i sitt beslut av den 20 mars 2020 att de åtgärder som bestod av kapitaltillskott och en kombination av statliga lån och statliga garantier till Femern för planeringen, byggandet och driften av den fasta förbindelsen utgjorde ett statligt stöd som var förenligt med den inre marknaden på grundval av artikel 107.3 b FEUF.⁴⁶⁶

Danmark väckte talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av detta beslut i den del kommissionen däri kvalificerade den offentliga finansieringen till Femern som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Tribunalens bedömning

För det första underkänner tribunalen Danmarks argument att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att tillämpa unionens konkurrensregler på Femerns verksamhet trots att denna var kopplad till utövandet av offentliga maktbefogenheter.

Enligt rättspraxis är verksamhet som hör till myndighetsutövning eller som är kopplad till utövande av offentliga maktbefogenheter inte av en sådan ekonomisk art att det motiverar en tillämpning av EUF-fördragets konkurrensregler.

Tribunalen konstaterar inledningsvis att kommissionen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i det angripna beslutet fann att en aktör utövar offentliga maktbefogenheter när dess verksamhet är kopplad till nödvändiga statliga funktioner vad beträffar dess art, ändamål och de regler som den omfattas av.

Efter detta klagande påpekar tribunalen att de upplysningar som de danska myndigheterna lämnade till kommissionen under det formella granskningsförfarandet inte utgjorde uppgifter som var för sig eller tillsammans kunde leda till slutsatsen att Femerns byggande och drift av den fasta förbindelsen var kopplat till ett utövande av offentliga maktbefogenheter.

Närmare bestämt är det faktum att Femern står under strikt kontroll av offentliga myndigheter och måste fullgöra vissa förvaltningsrättsliga skyldigheter som gäller för myndigheter inte tillräckligt för att dra slutsatsen att dess verksamhet är kopplad till utövandet av offentliga maktbefogenheter. Tribunalen konstaterar också att Fehmarn bält-avtalet inte innehåller någon bestämmelse som visar att byggandet och driften av den fasta förbindelsen i sig har en koppling till utövandet av offentliga maktbefogenheter, även om Femerns verksamhet syftar till att säkerställa genomförandet av ett internationellt avtal. Det faktum att en verksamhetssektor inte har varit föremål för avreglering utgör

⁴⁶⁴ Beslut C(2015) 5023 final om statligt stöd SA. 39078 (2014/N) (Danmark), angående finansieringen av ett projekt för en fast förbindelse över Fehmarnsund (EUT C 325, 2015, s. 5).

⁴⁶⁵ Dom av den 13 december 2018, **Scandlines Danmark och Scandlines Deutschland/kommissionen** (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)) och dom av den 13 december 2018, **Stena Line Scandinavia/kommissionen** (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁶ Enligt den bestämmelsen kan stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse betraktas som förenliga med den inre marknaden.

för övrigt inte en indikation som visar att verksamheten av princip ska anses vara kopplad till utövandet av offentliga maktbefogenheter.

Kommissionen kan inte heller klandras för att inte i detalj ha undersökt huruvida de uppgifter som Femern fått delegerade till sig i egenskap av vägmyndighet och järnvägsinfrastrukturförvaltare samt vad gäller utarbetandet av säkerhetsplaner för den fasta förbindelsen är kopplade till utövandet av offentliga maktbefogenheter, eftersom Danmark inte uttryckligen åberopade detta argument under det formella granskningsförfarandet.

För det andra underkänner tribunalen de olika invändningarna om att kommissionen ska ha gjort en oriktig bedömning när den fann att driften av den fasta förbindelsen utgör en ekonomisk verksamhet som omfattas av unionens konkurrensrätt.

Enligt fast rättspraxis avses med "företag", vid tillämpningen av unionens konkurrensregler, varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, och avses med "ekonomisk verksamhet" all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad. För att avgöra om en enhet bedriver ekonomisk verksamhet måste kommissionen därför fastställa om enheten erbjuder varor eller tjänster på en marknad i konkurrens med vinstdrivande aktörer.

Mot bakgrund av denna rättspraxis underkänner tribunalen först och främst Danmarks kritik mot konstaterandet i det angripna beslutet att de tjänster som Femern kommer att erbjuda efter det att den fasta förbindelsen tagits i bruk kommer att konkurrera direkt med de tjänster som erbjuds av den privata färjeoperatör som redan bedriver verksamhet i vinstsyfte i Fehmarn bält. Även om Femern och den privata färjeoperatören erbjuder tjänster som har olika särdrag i vissa avseenden, är de verksamma på samma marknad, nämligen marknaden för tjänster för transport från den ena sidan av Fehmarn bält till den andra, där konsumenterna kan välja mellan de tjänster som erbjuds av färjeoperatören och dem som Femern erbjuder genom driften av den fasta förbindelsen. Dessutom hade kommissionen även pekat ut en marknad för transporttjänster för andra förbindelser som utgör ett alternativ till Fehmarn bält.

Tribunalen påpekar vidare att kommissionen inte gjorde någon oriktig bedömning när den fann att det faktum att användningen av den fasta förbindelsen är avgiftsbelagd utgör en relevant omständighet vid kvalificeringen av driften av denna förbindelse som ekonomisk verksamhet. När en medlemsstat, såsom i förevarande fall, beslutar att det ska tas ut en avgift som villkor för tillträde till en infrastruktur för att generera inkomster för bland annat återbetalning av de lån som tecknats för att finansiera planeringen och byggandet av denna infrastruktur, ska det nämligen anses att denna infrastruktur utnyttjas ekonomiskt.

Slutligen bekräftar tribunalen kommissionens slutsats att verksamheten med att bygga den fasta förbindelsen är av ekonomisk art, eftersom den är skiljaktig från det ekonomiska utnyttjandet av denna infrastruktur.

Tribunalen erinrar i detta avseende om att kommersiellt nyttjande och byggande av transportinfrastruktur för sådant kommersiellt nyttjande kan utgöra ekonomisk verksamhet. I detta sammanhang har det bland annat slagits fast⁴⁶⁷ att kommissionen med giltig verkan kunde dra slutsatsen att driften av en kommersiell flygplats och byggandet av en ny bana på denna flygplats utgjorde två verksamheter som var skiljaktiga, eftersom flygplatsavgifterna utgjorde den huvudsakliga intäktskällan för finansieringen av den nya banan och nyttjandet av banan ingick i flygplatsens ekonomiska verksamhet. Det kan inte vara så att de principer som slogs fast i dessa domar endast gäller fallet med utbyggnad av en befintlig transportinfrastruktur som redan utnyttjas ekonomiskt,

⁴⁶⁷ Dom av den 19 december 2012, *Mitteldeutsche Flughafen och Flughafen Leipzig-Halle/kommissionen* (C-288/11 P, [EU:C:2012:821](#)), och dom av den 24 mars 2011, *Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt/kommissionen* (T-443/08 och T-455/08, [EU:T:2011:117](#)).

utan de kan även gälla fall där det byggs ny infrastruktur som är tänkt att utnyttjas ekonomiskt i framtiden, såsom den infrastruktur som är aktuell i förevarande mål.

När det gäller Danmarks argument som i huvudsak innebär att Femern inte är närvarande på någon marknad under byggfasen, understryker tribunalen att intäkterna från den fasta förbindelsen bland annat kommer att användas av Femern för att betala tillbaka de lån som Femern har tecknat för att planera och bygga den fasta förbindelsen. Om byggverksamheten ansågs kunna skiljas från driften och följaktligen inte vara av ekonomisk art, skulle den förmånliga finansiering som erhållits för byggandet av den fasta förbindelsen inte kunna kvalificeras som statligt stöd. Följaktligen skulle Femern, när den fasta förbindelsen tas i drift, åtnjuta möjlighet att nyttja en subventionerad infrastruktur, vilket skulle ge Femern en ekonomisk fördel som företaget inte skulle ha fått under normala marknadsvillkor. Tribunalen drar således slutsatsen att den ändamålsenliga verkan av reglerna om statligt stöd även utgör hinder för att göra en åtskillnad mellan byggandet av den fasta förbindelsen och driften av den med motiveringen att förbindelsen inte kommer att tas i bruk förrän den är färdigbyggd.

Det faktum att den danska lagen ger Femern ensamrätt att bygga och driva den fasta förbindelsen hindrar inte heller att denna verksamhet kan kvalificeras som ekonomisk verksamhet, eftersom driften av den fasta förbindelsen kommer att bestå i att erbjuda transporttjänster på en avreglerad och konkurrensutsatt marknad. I annat fall skulle en medlemsstat nämligen bara behöva bevilja exklusiva rättigheter åt en viss enhet för erbjudandet av tjänster på en avreglerad marknad för att kunna kringgå tillämpningen av konkurrensreglerna.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen talan om delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

**Dom av den 10 april 2024, Danske Slagtermestre/kommissionen (T-486/18 RENV,
[EU:T:2024:217](#))**

”Statligt stöd – Ordning för avgifter för hantering av avloppsvatten – En konkurrents klagomål – Beslut i vilket det efter det preliminära granskningsförfarandet fastställs att det inte är fråga om statligt stöd – Krav på opartiskhet – Objektiv opartiskhet – Begreppet fördel – Principen om en privat aktör i en marknadsekonomi – Förhandsanalys av lönsamhetsökningen – Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd”

Efter återförvisning från domstolen ogiltigförklarar tribunalen kommissionens beslut⁴⁶⁸ att den danska lagstiftningen om bidrag till operatörer för hantering av avloppsvatten inte utgör statligt stöd till förmån för stora slakterier. Tribunalen preciserar i detta sammanhang dels kravet på opartiskhet från kommissionens sida, dels tillämpningen av principen om en privat aktör i en marknadsekonomi i ett sådant sammanhang som det som är aktuellt i förevarande fall. På den sistnämnda punkten erinrar tribunalen dessutom om kommissionens skyldighet att iaktta de kriterier som föreskrivs i detta avseende i dess tillkännagivande om begreppet statligt stöd⁴⁶⁹.

Genom en lag som antogs år 2013⁴⁷⁰ (nedan kallad 2013 års lag) ersatte Danmark systemet med en enhetlig avgift per kubikmeter vatten för alla vattenkonsumenter som är anslutna till samma reningsverk med en degressiv modell i olika steg där avgiften per kubikmeter avloppsvatten fastställs i förhållande till mängden orenat avloppsvatten som släpps ut (nedan kallad den stegvisa modellen). Denna nya avgiftsmodell innebär i huvudsak en sänkning av avgiften per kubikmeter från en viss mängd avloppsvatten som släpps ut, vilket leder till en sänkning av de avgifter som ska betalas av de största vattenkonsumenterna.

Danske Slagtermestre, en branschorganisation som företräder mindre kötthandlare, slaktare, grossister och förädlingsföretag, ingav ett klagomål till kommissionen med motiveringen att den ovannämnda lagen innebar att stora slakterier beviljats statligt stöd i form av en sänkning av avgifterna för rening av avloppsvatten.

I beslut av den 19 april 2018 angav kommissionen att den stegvisa modellen som införts genom 2013 års lag inte gav vissa företag någon fördel och att den således inte utgjorde statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Till stöd för denna slutsats angav kommissionen, med hänvisning till sitt tillkännagivande avseende begreppet statligt stöd, att en privat aktör i en marknadsekonomi skulle ha genomfört den stegvisa modellen.

Danske Slagtermestre väckte talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av avslagsbeslutet.

Genom beslut av den 1 december 2020⁴⁷¹ avisade tribunalen talan med motiveringen att Danske Slagtermestre inte hade talerätt. Efter överklagande slog domstolen fast att branschorganisationen hade talerätt, upphävde det ovannämnda beslutet och återförvisade målet till tribunalen för prövning i sak.⁴⁷²

⁴⁶⁸ Kommissionens beslut C(2018) 2259 final av den 19 april 2018, angående statligt stöd SA.37433 (2017/FC) – Danmark (nedan kallat det angripna beslutet).

⁴⁶⁹ Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 [FEUF] (EUT C 262, 2016, s. 1).

⁴⁷⁰ Lag nr 902/2013 om ändring av lagen om betalningsregler för bolag som hanterar avloppsvatten (betalningsstruktur för vattenavledningsavgifter, bemyndigande att besluta om särskilda avgifter för behandling av särskilt förorenat avloppsvatten m.m.).

⁴⁷¹ Beslut av den 1 december 2020, **Danske Slagtermestre/kommissionen** (T-486/18, [EU:T:2020:576](#)).

⁴⁷² Dom av den 30 juni 2022, **Danske Slagtermestre/kommissionen** (C-99/21 P, [EU:C:2022:510](#)).

Tribunalens bedömning

Tribunalen prövar för det första den grund för ogiltigförklaring som avser att kommissionen har åsidosatt kravet på opartiskhet i artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt sökanden hade detta krav åsidosatts vid antagandet av det angripna beslutet, eftersom kommissionsledamoten med ansvar för konkurrensfrågor, som undertecknat det, i egenskap av minister i den danska regeringen även hade deltagit i antagandet av 2013 års lag.

Tribunalen erinrar härvidlag om att det ankommer på dessa institutioner, organ och byråer att anpassa sig till kravet på opartiskhet, bland annat den del som avser objektiv opartiskhet, enligt vilken den berörda institutionen ska erbjuda tillräckliga garantier för att utesluta allt tvivel vad gäller en eventuell förutfattad mening varvid även obekräftade intryck kan vara av betydelse.

Efter detta klagörande påpekar tribunalen inledningsvis att när förslaget till 2013 års lag lades fram och antogs var den kommissionsledamot som hade undertecknat det angripna beslutet ekonomi- och inrikesminister samt vice statsminister i Konungariket Danmark. Vidare är det, med hänsyn till att den stegvisa modellen är avsedd att ha en inverkan på enskildas och företags utgifter, rimligt att anse att den kan ha föreslagits i samförstånd med nämnda minister. Dessutom hade den aktuella kommissionsledamoten tagit ställning på nationell nivå, på ett offentligt och uttryckligt sätt, till förmån för den stegvisa modellen.

Mot bakgrund av dessa omständigheter finner tribunalen att det med rätta kan anses att den berörda kommissionsledamoten hade ett intresse av att den avgift för rening av avloppsvatten som föreskrivs i 2013 års lag inte ifrågasätts på grund av att den strider mot unionsrättens bestämmelser om statligt stöd.

Tribunalen prövar vidare huruvida det administrativa förfarande vid kommissionen som ledde till antagandet av det angripna beslutet gav tillräckliga garantier för att utesluta att ett sådant intresse skulle innebära ett åsidosättande av kravet på opartiskhet.

På denna punkt understryker tribunalen att kommissionsledamoten i fråga, trots att det sätt på vilket kommissionens beslut antogs var kollegialt, inte bara var ansvarig för förberedelsen av det angripna beslutet, utan dessutom var den enda som hade undertecknat detta beslut.

En sådan situation kan i tredje mans ögon ge upphov till legitima tvivel beträffande huruvida den berörda kommissionsledamoten eventuellt hade en förutfattad mening, och detta oberoende av ledamotens personliga uppträdande. Tribunalen finner följaktligen att det förfarande som ledde fram till antagandet av det angripna beslutet inte gav tillräckliga garantier i fråga om objektiv opartiskhet.

För det andra prövar tribunalen, för fullständighetens skull, den grund för ogiltigförklaring som avser att kommissionen åsidosatte artikel 107.1 FEUF genom att felaktigt dra slutsatsen att den stegvisa modellen inte medförde någon fördel för vissa företag.

Efter att ha fastställt att kommissionen med rätta undersökte huruvida det förelåg en fördel mot bakgrund av principen om en privat aktör, påpekar tribunalen inledningsvis att det således ankom på kommissionen att avgöra huruvida de företag som gynnades av lägre avgifter för rening av avloppsvatten skulle ha kunnat erhålla en jämförbar fördel från en normalt försiktig och omsorgsfull privat aktör, särskilt med hänsyn till dennes utsikter till avkastning.

Eftersom kommissionen vid denna bedömning tillämpade den metod för förhandsanalys av lönsamhetsökningen som föreskrivs i punkt 228 i dess tillkännagivande om begreppet statligt stöd, understryker tribunalen dessutom att kommissionen, genom att anta detta tillkännagivande, själv begränsade sitt utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller de preciseringar som den gjort av de begrepp som är knutna till begreppet statligt stöd. Enligt punkt 228 i nämnda tillkännagivande var kommissionen följaktligen skyldig att, för varje företag som var anslutet till ett avloppsreningsverk,

undersöka huruvida den avgift som betalades enligt den stegvisa modellen kunde täcka kostnaderna för att använda den aktuella infrastrukturen.

Eftersom kommissionen endast grundade sin undersökning på genomsnittliga uppgifter om totala kostnader och intäkter från sex av nittioåtta danska kommuner, har den åsidosatt punkt 228 i sitt tillkännagivande om begreppet statligt stöd och följaktligen de gränser som den har fastställt för sitt utrymme för skönmässig bedömning genom antagandet av detta tillkännagivande.

Även om det antas att kommissionen hade kunnat tillämpa metoden med en förhandsanalys av lönsamheten utan att göra en undersökning med avseende på varje användare, borde den åtminstone kunna kontrollera att den stegvisa modellen sannolikt gjorde det möjligt att tillskriva användarna marginalkostnaderna, det vill säga de kostnader som är resultatet av deras användning av ett avloppsreningsverk.

I det angripna beslutet betraktades emellertid samtliga kostnader som inte var knutna till den förbrukade mängden vatten som fasta kostnader och fördelades således mellan alla olika användare, även om sådana kostnader hade förelegat enbart på grund av att en viss användare var närvarande i nätet. Kommissionen kunde således inte påstå att den hade kontrollerat huruvida avgiften för rening av avloppsvatten, som fastställts med tillämpning av den stegvisa modellen, gjorde det möjligt att täcka marginalkostnaderna på medellång sikt.

Kommissionen åsidosatte följaktligen gränserna för sitt utrymme för skönmässig bedömning som den fastställt i sitt tillkännagivande om begreppet statligt stöd när den fann att avgiften för rening av avloppsvatten var förenlig med principen om en privat aktör.

Tribunalen erinrar vidare om att när en offentlig aktörs åtgärd till förmån för ett företag sker utan några som helst utsikter till lönsamhet, ens på lång sikt, kan den inte anses vara förenlig med principen om en privat aktör. Kommissionen ansåg, i det angripna beslutet, att de rabatter som införts genom den stegvisa modellen kunde uppfylla principen om en privat aktör på det enda villkoret att avgiften för rening av avloppsvatten täckte kostnaderna för operatörer av avloppsreningsverk.

Genom att inte undersöka huruvida tillämpningen av den stegvisa prissättningen gjorde det möjligt för operatörer av avloppsreningsverk att förbehålla sig en vinstmarginal trots att det var utrett att tillämpningen av den stegvisa modellen totalt sett leder till en minskning av avgiften för rening av avloppsvatten jämfört med det system med enhetsavgifter som den ersätter, åsidosatte kommissionen en andra gång kravet på lönsamhet och därmed principen om en privat aktör. Tribunalen erinrar om att förhandsanalysen av den lönsamhet som definieras i punkt 228 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd, innebär att den nationella åtgärd som kommissionen granskar "gradvis" ska öka lönsamheten för operatören av infrastrukturen, vilket medför att åtgärden, för att vara förenlig med principen om en privat aktör, ska vara avsedd att öka sådan lönsamhet, även på lång sikt, och inte minska den.

Slutligen gjorde kommissionen en felaktig bedömning när den i det angripna beslutet fann att en privat aktör skulle ha beaktat den omständigheten att upprätthållandet av höga avgifter för vattenrening medförde en risk för att de största vattenkonsumenterna skulle välja att koppla bort sig från det centraliserade avloppsreningsnätet, eftersom risken för att de skulle koppla bort sig var hypotetisk och inte tillräckligt underbyggd.

Tribunalen finner således att kommissionen åsidosatte artikel 107.1 FEUF och punkt 228 i tillkännagivandet om begreppet statligt stöd när den fann att avgiften för rening av avloppsvatten inte medförde någon fördel på grund av att en privat aktör skulle ha fattat ett sådant beslut.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogiltigförklarar tribunalen det angripna beslutet.

Dom av den 2 oktober 2024, European Food m.fl./kommissionen (förenade målen T-624/15 RENV, T-694/15 RENV och T-704/15 RENV, [EU:T:2024:659](#))

”Statligt stöd – Artiklarna 107 och 108 FEUF – Bilateralt investeringskyddsavtal – Skiljedoms klausul – Rumänien – Anslutning till Europeiska unionen – Upphävande av en skatteincitamentordning före anslutningen – Skiljedom i vilken skadestånd beviljas efter anslutningen – Beslut i vilket stödet förklaras vara oförenligt med den inre marknaden och enligt vilket stödet ska återbetalas – Artikel 351 första stycket FEUF – Motiveringsskyldighet – Begreppet statligt stöd – Fördel – Selektiv karaktär – Huruvida stödet kan tillskrivas staten – Förenlighet med den inre marknaden – Stöd som avser att främja den ekonomiska utvecklingen i missgynnade regioner – Återkrav – Begreppet ekonomisk enhet – Berättigade förväntningar – Rätten att yttra sig”

Tribunalen, som prövar förevarande mål efter återförvisning från domstolen, ogillar talan mot kommissionens beslut⁴⁷³ att kvalificera Rumäniens utbetalning av skadestånd till svenska investerare för verkställighet av en skiljedom som statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden. I detta sammanhang preciseras räckvidden av artikel 351 första stycket FEUF, enligt vilken de rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts mellan en medlemsstat och ett eller flera tredjeländer före medlemsstatens anslutning till unionen inte ska påverkas av bestämmelserna i fördragen. Tribunalen analyserar dessutom frågan om identifiering av mottagarna av en stödåtgärd när det rör sig om en enda ekonomisk enhet.

Den 29 maj 2002 ingick Konungariket Sverige och Rumänien ett bilateralt investeringskyddsavtal för främjande och ömsesidigt skydd av investeringar (nedan kallat investeringskyddsavtalet), i vilket det föreskrevs skyddsåtgärder när investerare från ett land investerade i det andra landet, inbegripet för investeringar som gjorts innan investeringskyddsavtalet trädde i kraft. I investeringskyddsavtalet föreskrevs dessutom att tvister mellan investerare och avtalsparter skulle regleras av en skiljedomstol under överinseende av Internationella centrumet för biläggande av investeringstvister (ICSID), i enlighet med Icsid-konventionen⁴⁷⁴.

År 2005 upphävde Rumäniens regering, inom ramen för förhandlingarna om Rumäniens anslutning till Europeiska unionen, en nationell ordning med skatteincitament till förmån för vissa investerare i missgynnade regioner (nedan kallad skatteincitamentordningen).

Flera bolag som tillhör European Food and Drinks Group (EFDG), i vilka de svenska medborgarna Ioan och Viorel Micula är majoritetsägare, hade tidigare investerat i ett missgynnade område som omfattades av skatteincitamentsordningen. Ioan och Viorel Micula och tre av dessa bolag (nedan kallade skiljedomssökandena) ansåg att Rumänien, genom att upphäva skatteincitamentordningen, hade åsidosatt sin skyldighet att säkerställa en rättvis och skälig behandling av deras investeringar i enlighet med investeringskyddsavtalet och begärde därför att en skiljedomstol skulle bildas för att erhålla ersättning för den skada de lidit. Genom skiljedom av den 11 december 2013 förpliktade nämnda domstol Rumänien att utge skadestånd till skiljedomssökandena med ett belopp på cirka 178 miljoner euro.

Den 1 oktober 2014 underrättade kommissionen Rumänien om sitt beslut att inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF med hänsyn till att Rumänien delvis hade verkställt

⁴⁷³ Kommissionens beslut (EU) 2015/1470 av den 30 mars 2015 om det statliga stöd SA.38517 (2014/C) (f.d. 2014/NN) som Rumänien har genomfört – Skiljedomen Micula mot Rumänien av den 11 december 2013 (EUT L 232, 2015, s. 43) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

⁴⁷⁴ Konventionen om biläggande av investeringstvister mellan stat och medborgare i annan stat, som undertecknades den 18 mars 1965.

skiljedomen i början av 2014 och med avseende på ett fortsatt genomförande eller verkställighet av skiljedomen.

I det omtvistade beslutet, som antogs den 30 mars 2015, fann kommissionen att ovannämnda skadestånd hade utbetalats till förmån för den ekonomiska enhet som bestod av Ioan och Viorel Micula och den koncern som ägdes av dem. Kommissionen kvalificerade utbetalningen som statligt stöd vilket var oförenligt med den inre marknaden, förbjöd dess genomförande och förordnade att redan utbetalda belopp skulle återkrävas.

Sedan talan väckts i flera mål ogiltigförklarade tribunalen detta beslut⁴⁷⁵ med motiveringen att kommissionen hade tillämpat sina befogenheter retroaktivt på omständigheter som inträffat före Rumäniens anslutning till unionen den 1 januari 2007.

Efter överklagande upphävde domstolen (stora avdelningen) denna dom och återförvisade målet till tribunalen⁴⁷⁶ för prövning av de grunder och argument som åberopats vid tribunalen och som domstolen inte hade prövat.

Tribunalens bedömning

Vad gäller frågan huruvida talan är välgrundad, finner tribunalen, inledningsvis, att det angripna beslutet inte strider mot artikel 351 FEUF, enligt vilken de rättigheter och skyldigheter som följer av ett avtal som ingåtts mellan en medlemsstat före dess anslutning och tredjeland inte ska påverkas av fördragets bestämmelser.

Artikel 351 FEUF är nämligen inte tillämplig på bilaterala avtal som ingås mellan medlemsstater. Tribunalen påpekar att i förevarande mål ska investeringskyddsavtalet, sedan Rumäniens anslutning till unionen, betraktas som ett avtal som avser två medlemsstater. Under dessa omständigheter ska investeringskyddsavtalet, vid den tidpunkt då stödet beviljades, nämligen den dag då skiljedomen meddelades, inte anses utgöra ett avtal av vilket det, i den mening som avses i artikel 351 FEUF, följer rättigheter för tredjeländer och skyldigheter för denna medlemsstat som kan påverkas av genomförandet, med tillämpning av det omtvistade beslutet, av artiklarna 107 och 108 FEUF. Den omständigheten att upphävandet av skatteincitamentordningen eller de omständigheter som ligger till grund för Rumäniens ansvar ägde rum före landets anslutning till unionen påverkar inte denna tolkning, eftersom rätten att erhålla det aktuella skadeståndet beviljades genom skiljedomen, efter Rumäniens anslutning till unionen.

Tribunalen påpekar även att det system med rättsmedel inför domstol som föreskrivs i EU- och FEUF-fördragen ersatte det skiljeförfarande som föreskrivs i investeringskyddsavtalet från och med Rumäniens anslutning till unionen, det vill säga från och med 1 januari 2007. Den skiljedomstol som är aktuell i förevarande fall ingår inte i unionens domstolssystem, vilket innebär att den omtvistade skiljedomen, som skiljedomstolen meddelade efter Rumäniens anslutning till unionen, varken kan ha någon verkan eller kan verkställas i syfte att betala ut det skadestånd som skiljedomstolen beviljat.

Av detta följer att Icsid-konventionen, i vilken det föreskrivs en skyldighet för parterna i en skiljedom att ge verkan åt domen samt skyldigheten för varje fördragsslutande stat att erkänna dess bindande verkan, varken har skapat förpliktelser gentemot Rumänien som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 351 FEUF eller motsvarande rättigheter för tredjeländer.

⁴⁷⁵ Dom av den 18 juni 2019, **European Food m.fl./kommissionen** (T-624/15, T-694/15 och T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

⁴⁷⁶ Dom av den 25 januari 2022, **kommissionen/European Food m.fl.** (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#)) (nedan kallad domen i målet om överklagande).

Tribunalen tillägger att eftersom Icsid-konventionen har till syfte att reglera bilaterala förbindelser mellan de avtalsslutande parterna på ett liknande sätt som ettilateralt avtal, kan den inte tolkas så, att den har skapat rättigheter för tredjeländer som undertecknat denna konvention i den mening som avses i artikel 351 första stycket FEUF, vilka svarat mot Rumäniens skyldigheter att verkställa skiljedomen.

Därefter underkänner tribunalen den grund enligt vilken kommissionen åsidosatte artikel 107.1 FEUF när den fann att villkoren för att det ska föreligga ett oförenligt statligt stöd var uppfyllda.

Vad för det första gäller förekomsten av en ekonomisk fördel anser tribunalen att kommissionen inte gjorde något fel när den identifierade den aktuella stödåtgärden som utbetalningen av skadestånd på cirka 178 miljoner euro och inte som den skiljedom i vilken detta skadestånd ålades. Detta konstaterande påverkas inte av den omständigheten att domstolen i domen i målet om överklagande påpekade att skiljedomssökandena endast hade beviljats rätt till skadestånd genom skiljedomen. Genom att göra detta uttalade sig domstolen nämligen endast om kommissionens behörighet i tiden (*rationae temporis*) att anta det angripna beslutet med stöd av artikel 108 FEUF, och inte om kvalificeringen av utbetalningen av de omtvistade beloppen som statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Efter att ha påpekat att skiljedomen ersatte sökandena för de ekonomiska konsekvenserna av upphävandet av skatteincitamentordningen och inte, såsom skiljedomssökandena anförde, för en underlåtenhet av Rumänien att säkerställa en rättvis och skälig behandling av deras investeringar, i strid med investeringskyddsavtalet, underkänner tribunalen även argumentet att skadeståndet för de indirekta konsekvenserna av upphävandet av skatteincitamentordningen inte kan kvalificeras som en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Tribunalen anser att den rättspraxis som sökandena åberopat, enligt vilken återkrav av ett rättsstridigt stöd i syfte att återställa den tidigare situationen inte innebär återbetalning av den eventuella ekonomiska fördel som mottagaren av stödet har haft genom utnyttjandet av den fördel som detta stöd medfört, inte är tillämplig i förevarande fall. I det omtvistade beslutet föreskrivs nämligen att det skadestånd som beviljats med stöd av skiljedomen ska återkrävas och inte att en hypotetisk fördel som skulle ha uppstått till följd av stödmottagarens utnyttjande av stödet ska återkrävas. En skadeståndstalan får inte heller leda till att en effektiv tillämpning av reglerna om statligt stöd kringgås. Skadestånd som betalats ut på grund av att en stödordning upphävts kan således inte undgå att kvalificeras som statligt stöd när sådant skadestånd utgör en ekonomisk fördel i den mening som avses i nämnda regler.

I motsats till vad sökandena har gjort gällande utgör slutligen den rättspraxis som följer av domen *Asteris*⁴⁷⁷, enligt vilken stöd från det allmänna har rättsliga egenskaper som i grunden skiljer sig från skadeståndet, inte hinder för att det skadestånd som sökandena erhållit i förevarande fall kvalificeras som en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Eftersom skiljedomen inte kan ha haft några verkningar för sökandena i unionens domstolssystem från och med Rumäniens anslutning till unionen, gjorde kommissionen rätt när gjorde bedömningen av huruvida det förelåg ett statligt stöd oberoende av den rättsliga kvalificering som skiljedomstolen gjort. Kommissionen drog emellertid slutsatsen, utan att motsägas av sökandena, att den aktuella åtgärden utgjorde en ekonomisk fördel som beviljades som kompensation för följderna av att skatteincitamentordningen upphävdes. Eftersom betalningen av de omtvistade beloppen inte medförde ersättning för en skada till följd av Rumäniens påstått felaktiga handlande, är det inte möjligt att utifrån domen *Asteris* utesluta att denna åtgärd kunde kvalificeras som statligt stöd.

⁴⁷⁷ Dom av den 27 september 1988, *Asteris m.fl.* (106/87–120/87, [EU:C:1988:457](#)).

Vad för det andra gäller frågan huruvida den aktuella stödåtgärden kan tillskrivas staten, tillbakavisar tribunalen sökandenas argument att åtgärden inte kunde tillskrivas Rumänien, eftersom Rumänien var skyldig att verkställa skiljedomen i förhållande till övriga parter som undertecknat Icsid-konventionen. På denna punkt upprepar tribunalen att eftersom Rumänien omfattas av unionens domstolssystem från och med landets anslutning till unionen, var Rumänien skyldigt att underlåta att ge verkan åt skiljedomen och sökandena kan inte åberopa Rumäniens påstådda skyldighet att verkställa skiljedomen.

Vidare finner tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den betecknade den ekonomiska enhet som bestod av Ioan och Viorel Micula och den koncern som ägdes av dem som mottagare av stödåtgärden.

Tribunalen erinrar härvidlag inledningsvis om att när fysiska eller juridiska personer som i rättsligt hänseende är separata utgör en ekonomisk enhet, ska de behandlas som ett enda företag, särskilt när det är fråga om att identifiera mottagaren av ett statligt stöd.

En enhet som har ett kontrollerande innehav i ett bolag och som i praktiken utövar denna kontroll genom att direkt eller indirekt utöva ett inflytande på förvaltningen av bolaget ska därför anses delta i det kontrollerade företagets ekonomiska verksamhet, och ska således själv kvalificeras som företag i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

I förevarande fall noterar tribunalen att Ioan och Viorel Micula deltog i de skiljedomssökande företagets ekonomiska verksamhet genom att direkt eller indirekt utöva ett inflytande över deras förvaltning. Den omständigheten att skiljedomstolen beviljade skiljedomssökandena en kollektiv ersättning bekräftar även att dessa företag varken är funktionellt eller organisatoriskt självständiga i förhållande till Ioan och Viorel Micula. Det framgår dessutom av skiljedomen att de sistnämnda inte enbart har fått skadestånd i egenskap av aktieägare i de aktuella företagen.

Den omständigheten att kommissionen inte ansåg att Ioan och Viorel Micula även skulle betraktas som företag var för sig saknar betydelse för kvalificeringen av mottagarna av den aktuella stödåtgärden. I det omtvistade beslutet konstateras nämligen att de tillsammans med samtliga sökandeföretag utgjorde en enda ekonomisk enhet, vilken utgjorde det ifrågakvarande företaget vid tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd.

Tribunalen anser att kommissionen inte heller gjorde något fel när den betecknade vissa företag som inte var parter i skiljeförfarandet, och som således inte hade erhållit något skadestånd, som mottagare av stödåtgärden, eftersom dessa företag kontrollerades av Ioan och Viorel Micula och eftersom samtliga företag som kontrollerades av dessa aktieägare utgjorde en enda grupp som utgör en sammanhängande helhet, såväl ekonomiskt som industriellt.

Med hänsyn till Ioan och Viorel Miculas kontroll- eller styrningsfunktioner kunde de belopp som betalats ut till skiljedomssökandena vidare, direkt eller indirekt, gynna företag som inte var parter i skiljeförfarandet.

Slutligen anser tribunalen att kommissionen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid återkravet av stödet.

På denna punkt gjorde sökandena bland annat gällande att de omtvistade beloppen enligt rättspraxis⁴⁷⁸ inte kunde återkrävas från den ovannämnda enda ekonomiska enheten, utan endast från de företag som faktiskt hade kommit i åtnjutande av dessa belopp.

Tribunalen konstaterar att de domar som sökandena hänvisade till inte rörde återkrav av en stödåtgärd från företag som ingår i en enda ekonomisk enhet, såsom i förevarande fall. Vidare erinrar tribunalen om att det avgörande kriteriet i unionens konkurrensrätt är att det föreligger ett enhetligt beteende på marknaden. Ioan och Viorel Micula kan på grund av sina kontroll- eller styrningsfunktioner låta samtliga företag i EFDG dra nytta av den aktuella stödåtgärden. Den ovannämnda ekonomiska enhetens återbetalning av denna stödåtgärd gör det således möjligt att återställa den situation som rådde före utbetalningen av stödet genom att undanröja den konkurrensfördel som denna enhet har fått av fördelen.

Tribunalen finner att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon av sökandenas grunder och ogillar därför talan i respektive mål i deras helhet.

⁴⁷⁸ Dom av den 11 maj 2005, *Saxonia Edelmetalle och ZEMAG/kommissionen* (T-111/01 och T-133/01, [EU:T:2005:166](#), punkt 113), och dom av den 19 oktober 2005, *Freistaat Thüringen/kommissionen* (T-318/00, [EU:T:2005:363](#), punkt 324).

IV. Immaterialrätt

1. EU-varumärke

Beslut av den 8 februari 2024, Fly Persia och Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, [EU:T:2024:86](#))

“EU-varumärke – Invändningsförfarande – Intervention – Artiklarna 173.1 och 179 i rättegångsreglerna – Svarsskrivelse har getts in för sent – Artiklarna 142–145 i rättegångsreglerna – Ej tillämpliga – Avslag”

I utökad sammansättning med fem domare beslutade tribunalen att inte tillåta Dubai Aviation Corp., som var part i förfarandet vid överklagandenämnden vid Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO), att delta i förfarandet vid tribunalen i egenskap av intervenient, efter det att bolaget hade överskridit fristen för att inkomma med svarsskrivelse i enlighet med artiklarna 173 och 179 i tribunalens rättegångsregler. I dessa bestämmelser föreskrivs särskilda regler för hur en annan part i förfarandet vid överklagandenämnden än klaganden ska kunna intervensera vid tribunalen i immaterialrättsliga tvister.⁴⁷⁹ Enligt beslutet är de allmänna bestämmelserna om intervention, nämligen artiklarna 142–145 i rättegångsreglerna, inte tillämpliga på en sådan part när denna har förlorat möjligheten att delta i förfarandet vid tribunalen enligt artikel 173 i rättegångsreglerna.

I förevarande fall ansökte klagandena, Fly Persia IKE och Ali Barmodeh, om registrering av ett EU-varumärke vid EUIPO. Dubai Aviation Corp. invände mot registreringen. EUIPO:s invändningsenhet biföll delvis invändningen. EUIPO:s överklagandenämnd avlog överklagandet av detta beslut (nedan kallat det överklagade beslutet).

Genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli väckte klagandena talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Den 13 februari 2023 delgavs Dubai Aviation Corp. i egenskap av part vid överklagandenämnden. Den 26 april 2023 gav bolaget in en handling med rubriken “Svarsskrivelse” till tribunalens kansli och överskred därmed den frist som fastställts i enlighet med artikel 179 i rättegångsreglerna.⁴⁸⁰

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om att ställningen inför tribunalen för en annan part i förfarandet vid EUIPO:s överklagandenämnd än klaganden vid tribunalen regleras av artikel 173 i tribunalens rättegångsregler. När en sådan part i förfarandet i överklagandenämnden inte har inkommit med någon svarsskrivelse inom den frist som föreskrivs i artikel 179 i rättegångsreglerna, ska parten inte anses ha ställning som part i förfarandet vid tribunalen. Efter utgången av denna frist får denna part således inte yttra sig under förfarandet vid tribunalen.

I förevarande fall inkom Dubai Aviation Corp. inte med någon inlaga före utgången av den föreskrivna fristen för ingivande av svarsskrivelsen och ingav sin svarsskrivelse efter utgången av denna frist.

⁴⁷⁹ Enligt artikel 173.1 och 173.2 i rättegångsreglerna får “Andra parter i förfarandet vid överklagandenämnden än den som är klagande i målet vid tribunalen ... delta i rättegången vid tribunalen i egenskap av intervenienter om de yttrar sig över överklagandet i föreskriven form inom den fastställda fristen”. “Andra parter i förfarandet vid överklagandenämnden än den som är klagande i målet vid tribunalen blir intervenienter i målet vid tribunalen om de ger in en inlaga innan den fastställda fristen för ingivande av svarsskrivelse har löpt ut. Om de inte yttrar sig över överklagandet i föreskriven form inom den fastställda fristen, förlorar de sin ställning som intervenient i målet vid tribunalen.” I artikel 179 i rättegångsreglerna preciseras att andra parter i förfarandet vid överklagandenämnden än den som är klagande i målet vid tribunalen ska inkomma med svarsskrivelse inom två månader från delgivning av överklagandet.

⁴⁸⁰ Jämförd med artikel 60 i rättegångsreglerna.

Dubai Aviation Corp. har inte heller åberopat några exceptionella omständigheter som skulle kunna utgöra oförutsebara omständigheter eller force majeure. Dubai Aviation Corp. blev således inte part i förfarandet vid tribunalen i egenskap av intervenient enligt artikel 173.1 och 173.2 i rättegångsreglerna.

Tribunalen har vidare prövat huruvida Dubai Aviation Corp. kan tillåtas att intervensera med stöd av artiklarna 142–145 i rättegångsreglerna, vilka innehåller allmänna regler om ingivande av interventionsansökningar vid tribunalen och prövning av dessa. Detta skulle göra det möjligt för bolaget att komma i åtnjutande av en allmän frist.⁴⁸¹

Tribunalen påpekar att dessa bestämmelser, som ingår i avdelning III i rättegångsreglerna, om direkt talan, endast är tillämpliga på de förfaranden som avses i om avdelning IV i rättegångsreglerna om immaterialrättsliga tvister, med förbehåll för de särskilda förfaranderegler som föreskrivs i den avdelningen. Eftersom det i artiklarna 173 och 179 i avdelningen IV i rättegångsreglerna föreskrivs särskilda regler för intervention vid tribunalen av en annan part i förfarandet vid överklagandenämnden än klaganden, är artiklarna 142–145 i rättegångsreglerna inte tillämpliga på denna part.

Tribunalen finner följaktligen att Dubai Aviation Corp., efter att ha förlorat möjligheten att bli part i förfarandet som intervenient i enlighet med artikel 173 i rättegångsreglerna, inte kan tillåtas att intervensera med stöd av artiklarna 142–145 i rättegångsreglerna. Det är således uteslutet att Dubai Aviation Corp. kan komma i åtnjutande av den frist som föreskrivs i artikel 143.1 i rättegångsreglerna.

Dom av den 13 november 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO FK YOURSELF) (T-82/24, [EU:T:2020:821](#))**

*”EU-varumärke – Ansökan om registrering som EU-varumärke av figurmärket RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Absolut registreringshinder – Särskiljningsförmåga saknas – Artikel 7.1 b i förordning (EU) 2017/1001 – Politisk slogan – Likabehandling – Principen om god förvaltning – Artikel 71.1 i förordning 2017/1001”*

I sin dom tar tribunalen för första gången upp frågan huruvida det är möjligt att registrera en ”politisk slogan” som varumärke.

En gränskontrolltjänsteman, rättslig föregångare till klaganden, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine lämnade in en ansökan till Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) om registrering som EU-varumärke av figurkännetecknet ”RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF” för olika varor och tjänster.⁴⁸² Granskaren avlog registreringsansökan i dess helhet med stöd av artikel 7.1 f i förordning 2017/1001⁴⁸³, enligt vilken varumärken som strider mot allmän ordning eller mot allmän moral inte får registreras. Klaganden överklagade granskarens beslut till EUIPO. Genom det överklagade beslutet⁴⁸⁴ avlog överklagandenämnden överklagandet med motiveringen att det sökta varumärket saknade särskiljningsförmåga för de aktuella varorna och tjänsterna och således inte skulle registreras enligt artikel 7.1 b i förordning 2017/1001.

⁴⁸¹ Enligt artikel 143.1 i rättegångsreglerna ska en interventionsansökan ges in inom sex veckor från dagen för offentliggörandet av meddelandet i *Europeiska unionens officiella tidning* avseende den ansökan genom vilken talan väcktes.

⁴⁸² De varor och tjänster som registreringsansökan avsåg omfattas av klasserna 9, 14, 16, 18, 25, 28 och 41 i Niceöverenskommelsen om internationell klassificering av varor och tjänster vid varumärkesregistrering av den 15 juni 1957, med ändringar och tillägg.

⁴⁸³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1001 av den 14 juni 2017 om EU-varumärken (EUT L 154, 2017, s. 1).

⁴⁸⁴ Beslut av första överklagandenämnden vid Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) den 1 december 2023 (ärende R 438/2023–1).

Tribunalens bedömning

Tribunalen påpekar att klaganden förgäves har hävdade att överklagandenämnden gjorde fel när den betecknade det sökta varumärket som en "politisk slogan".

Meningen i det sökta varumärket hade nämligen använts i stor utsträckning, omedelbart efter dess första användning, för att samla stöd för Ukraina och hade således mycket snabbt blivit en symbol för Ukrainas kamp mot Ryska federationens angrepp. Denna mening har således använts i ett politiskt sammanhang, upprepat och i syfte att uttrycka och främja stöd till Ukraina. En sådan situation motsvarar helt den definition av uttrycket "politisk slogan" som klaganden själv har anfört i överklagandet, det vill säga ett uttryck som används i ett politiskt eller socialt sammanhang och varigenom en idé eller ett syfte upprepas, i syfte att övertyga allmänheten eller en målgrupp inom denna.

Den mening som återfinns i det sökta varumärket har använts mycket intensivt i ett icke-kommersiellt sammanhang och kommer med nödvändighet att i hög grad förknippas med detta sammanhang av omsättningskretsen. Den mening som återges i det sökta varumärket har nämligen mycket snabbt blivit en av symbolerna för Ukrainas kamp mot Rysslands angrepp, vilken förknippas med en soldat från den ukrainska armén och således med Ukraina. Med tanke på omfattningen av mediebevakningen av denna händelse kommer meningen att förknippas med denna nyligen inträffade historiska tidpunkt, som genomsnittskonsumerten i unionen känner till.

Tribunalen finner att överklagandenämnden inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att den allmänna principen att omsättningskretsen är föga uppmärksam i förhållande till ett kännetecken som inte omedelbart ger den en upplysning om de berörda varornas och tjänsternas ursprung, eftersom omsättningskretsen varken uppfattar eller memorerar kännetecknet som varumärke, även var tillämplig på kännetecken vars huvudsakliga budskap var av politisk art.

Med hänsyn till ett varumärkes grundläggande funktion, nämligen att identifiera ursprunget för den vara eller tjänst som omfattas av varumärket, kan ett kännetecken emellertid inte fylla denna funktion om genomsnittskonsumerten, när den kommer i kontakt med det, inte uppfattar varans eller tjänstens ursprung, utan endast ett politiskt budskap.

Vad beträffar motiveringsskyldigheten erinrar tribunalen om att när samma registreringshinder anförs med avseende på en kategori eller en grupp av varor eller tjänster är det tillräckligt att den behöriga myndigheten lämnar en enda motivering som gäller för samtliga berörda varor eller tjänster. I rättspraxis har det visserligen preciserats att en sådan möjlighet endast omfattar varor och tjänster som har ett tillräckligt direkt och konkret samband med varandra för att det ska kunna anses att de utgör en kategori eller grupp av varor eller tjänster som är tillräckligt homogena. Tribunalen anger emellertid att det, vid bedömningen av huruvida det föreligger ett tillräckligt direkt och konkret samband mellan varorna och tjänsterna och huruvida de kan delas in i kategorier eller grupper som är tillräckligt homogena, ska tas hänsyn till syftet med detta, vilket är att möjliggöra och underlätta den konkreta bedömningen av frågan huruvida det varumärke som registreringsansökan avser omfattas av något av de absoluta registreringshindren. När de aktuella varorna och tjänsterna delas in i en eller flera grupper eller kategorier, ska detta göras bland annat mot bakgrund av de särdrag som de har gemensamt och som är av relevans vid bedömningen av om ett visst absolut registreringshinder kan göras gällande i förhållande till det sökta varumärket för nämnda varor och tjänster. Härav följer att en sådan bedömning ska göras i varje enskilt fall i samband med prövningen av registreringsansökan och i förekommande fall med avseende på vart och ett av de olika absoluta registreringshinder som eventuellt är tillämpliga.

I förevarande fall fann överklagandenämnden i det överklagade beslutet att omsättningskretsen inte uppfattar det sökta varumärket som en upplysning om kommersiellt ursprung. Överklagandenämnden preciserade dessutom att meningen i det sökta varumärket framför allt skulle tolkas som ett politiskt budskap och att intrycket är identiskt med avseende på samtliga varor eller

tjänster som omfattas av varumärket. Härav följer att överklagandenämnden fann att de varor och tjänster som avsågs med det sökta varumärket utgjorde en tillräckligt homogen grupp, med hänsyn till att det enligt nämnden förelåg ett absolut registreringshinder för registrering av nämnda varumärke.

Eftersom överklagandenämnden, med rätta, fann att omsättningskretsen inte uppfattar det sökta varumärket som en upplysning om kommersiellt ursprung, utan som ett politiskt budskap som främjar stöd till Ukrainas kamp mot Ryska federationens militära angrepp, gjorde den rätt när den sammanförde samtliga varor och tjänster som omfattas av det sökta varumärket i en enda kategori, trots att de uppvisar olika inneboende egenskaper.

Med hänsyn till det sökta varumärkets särdrag och att omsättningskretsen uppfattar det på samma sätt med avseende på samtliga varor och tjänster som avses i registreringsansökan, finner tribunalen att överklagandenämnden således inte gjorde någon oriktig bedömning när den fann att nämnda varor och tjänster ingick i en enda grupp på vilken det registreringshinder som den hade fastställt tillämpades på samma sätt och den drar slutsatsen att det sökta varumärket saknar särskiljningsförmåga i den mening som avses i artikel 7.1 b i förordning 2017/1001.

2. Formgivning

Dom av den 23 oktober 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Markmarkering) (T-25/23, [EU:T:2024:725](#))

”Gemenskapsformgivning – Ogiltighetsförfarande – Registrerad gemenskapsformgivning bestående i markmarkering – Artiklarna 3 a och 25.1 a i förordning (EG) nr 6/2002 – Formgivningens enhetliga karaktär – Vyernas enhetlighet”

Inom ramen för ett mål om ogiltigförklaring, vari tribunalen ogillar överklagandet, uttalar sig tribunalen om den nya frågan om vyernas enhetlighet mot bakgrund av kravet på att en formgivning ska vara enhetlig. Tribunalen gör även några preciseringar angående avsaknaden av en princip om tolkning till förmån för registrering av en gemenskapsformgivning i ett ogiltighetsförfarande.

Sökanden, Orgatex GmbH & Co KG, är innehavare av en gemenskapsformgivning för vägmarkeringar. L. Longton ingav en ansökan om ogiltigförklaring vid Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) av den formgivningen, vilken avslogs av annulleringsenheten.

Överklagandenämnden upphävde emellertid annulleringsenhetens beslut och förklarade den omtvistade formgivningen ogiltig, eftersom den ansåg att formgivningen hade registrerats i strid med artikel 3 a i förordning nr 6/2002⁴⁸⁵ i och med att de fyra ingivna vyerna inte var övertygande och att de återgav åtminstone två olika formgivningar.

Tribunalens bedömning

För det första erinrar tribunalen om att granskningen av en formgivning enligt artikel 3 a i förordning nr 6/2002 ska göras på grundval av den återgivning som har förts in i registret, vilken bestämmer skyddsområdet och skyddsomfånget. Anmärkningar från sökanden eller innehavaren under förfarandet kan således endast beaktas om de kan hänföras till återgivningen av formgivningen. Tribunalen undersöker således huruvida de bilder som utgör återgivningen i sin helhet visar att det

⁴⁸⁵ Rådets förordning (EG) nr 6/2002 av den 12 december 2001 om gemenskapsformgivning (EGT L 3, 2002, s. 1).

rör sig om en enda eller enhetlig produkt, det vill säga huruvida formgivningen har en enhetlig karaktär.

Tribunalen påpekar att kravet på att vyerna ska vara enhetliga innebär att alla vyer visar utseendet på en och samma produkt, så att de gör det möjligt att tydligt identifiera en och samma formgivning. Inkonsekvenser eller motsägelser mellan de ingivna vyerna kan resultera i att återgivningen anses visa olika produkter. Så är bland annat fallet när vyerna utgör olika gestaltungsformer eller versioner av ett och samma koncept eller när linjer för att identifiera formgivningen eller undantagsmarkeringar för att utesluta vissa detaljer inte används konsekvent i samtliga vyer. Det kan nämligen inte vara fråga om en enhetlig formgivning om det finns en olöslig inkonsekvens eller oöverstiglig motsägelse mellan vyerna, eftersom utseendet hos en enda produkt inte kan fastställas och återgivningen därför inte gör det möjligt att tydligt identifiera en enda formgivning. Omvänt kan en formgivning anses vara enhetlig trots mindre skillnader mellan vyerna, enbart i den mån som de vyerna kan förenas i den mening som avses med en enhetlig formgivning. Tribunalen har emellertid påpekat att EUIPO:s enheter inte är skyldiga att beakta alla möjliga kombinationer av de vyer som sökanden lämnar in vid en ansökan om registrering, utan enbart de kombinationer som förefaller logiska och rimliga mot bakgrund av allmän erfarenhet.

För det andra påpekar tribunalen att det i förordning nr 6/2002 inte uppställs någon princip om tolkning till fördel för den som ansöker om eller innehar en gemenskapsformgivning och drar härav slutsatsen att det inte finns någon sådan princip i samband med ogiltighetsförfaranden.

För det tredje påpekar tribunalen att hypotesen att vyerna 1.1 och 1.2 av den omtvistade formgivningen visar framsidan och vyerna 1.3 och 1.4 baksidan, ovanifrån respektive i perspektiv, förefaller logisk och rimlig mot bakgrund av allmän erfarenhet. Dessa vyer uppvisar emellertid olösliga inkonsekvenser och visar inte en enhetlig formgivning, vilket innebär att den omtvistade formgivningen har registrerats vid EUIPO i strid med artikel 3 a i förordning nr 6/2002.

För det fjärde undersöker tribunalen den hypotes som klaganden har åberopats som fördelaktigare för bolaget, nämligen att vy 1.1 visar framsidan och vyerna 1.2, 1.3 och 1.4 baksidan av den omtvistade formgivningen. Dels påpekar tribunalen att EUIPO:s enheter inte var skyldiga att beakta denna hypotes. Den framstår nämligen knappast som logisk eller rimlig mot bakgrund av allmän erfarenhet, eftersom det i avsaknad av särskilda omständigheter, som inte har styrkts och som inte föreligger i förevarande fall, förefaller ologiskt och orimligt att visa en enda vy av framsidan och tre vyer av baksidan. Dels konstaterar tribunalen att den hypotesen även innebär att det finns olösliga inkonsekvenser mellan vyerna och betonar att dessa inkonsekvenser inte kan övervinnas genom en jämförelse med de produkter som påstås saluföras. Även om de produkter som saluförs och som motsvarar en formgivning kan beaktas vid bedömningen av helhetsintrycket, är det nämligen i förevarande fall inte fråga om att bedöma huruvida två motstridiga formgivningar ger samma helhetsintryck hos en kunnig användare, utan att avgöra huruvida en formgivning är av enhetlig karaktär på grundval av den återgivning som har förts in i registret.

Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar tribunalen att även om klagandens hypotes godtas, så föreligger det oöverstigligena motsägelser eller olösliga inkonsekvenser mellan vyerna. Således återger dessa inte en enhetlig formgivning.

V. Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder

1. Belarus

Dom av den 20 mars 2024, Belshyna/rådet (T-115/22, [EU:T:2024:187](#))

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Belarus och Belarus inblandning i Rysslands aggression mot Ukraina – Frysning av tillgångar – Förteckningar över de personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser – Upptagande och bibehållande av sökandens namn i förteckningarna – Stöd till Lukasjenkos regim – Ekonomiskt stöd – Företag som tillhör staten – Förtryck av det civila samhället – Oriktig bedömning”

I sin dom bifaller tribunalen Belshyna AAT:s talan om ogiltigförklaring av de rättsakter genom vilka bolaget fördes upp av Europeiska unionens råd, och därefter bibehölls en andra gång, i förteckningen över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Belarus. Detta mål ger tribunalen möjlighet att lämna preciseringar i frågan om huruvida en begäran om justering av talan i mål om restriktiva åtgärder kan tas upp till sakprövning enligt artikel 86.1 i tribunalens rättegångsregler.

Denna dom avser de restriktiva åtgärder som Europeiska unionen sedan år 2004 har vidtagit på grund av situationen i Belarus beträffande demokrati, rättsstatsprincipen och mänskliga rättigheter. I dessa rättsakter föreskrivs bland annat frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör personer, enheter eller organ som ansvarar för allvarliga brott mot mänskliga rättigheter eller repressalier mot det civila samhället och den demokratiska oppositionen, eller vars verksamhet allvarligt undergräver demokratin eller rättsstatsprincipen i Belarus, samt personer, enheter eller organ som stöder Lukasjenkoregimen.⁴⁸⁶ Sökanden, ett däcktillverkningsföretag som är etablerat i Belarus, upptogs i nämnda förteckning år 2021⁴⁸⁷ av rådet och bibehölls därefter i förteckningen under åren 2022⁴⁸⁸ och 2023⁴⁸⁹, med motiveringen att företaget innebar en betydande inkomstkälla för Lukasjenkoregimen och att det hade sagt upp anställda som hade deltagit i den strejk som utbröt till följd av presidentvalet år 2020. Efter att ha yrkat ogiltigförklaring av de ursprungliga rättsakterna justerade sökanden sin talan till att även avse ogiltigförklaring av 2023 års rättsakter om bibehållande, utan att för den skull ha framställt ett sådant yrkande avseende 2022 års rättsakter om bibehållande.

⁴⁸⁶ Artikel 4.1 a och b i rådets beslut 2012/642/Gusp av den 15 oktober 2012 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland (EUT L 285, 2012, s. 1) och artikel 2.4 i rådets förordning (EG) nr 765/2006 av den 18 maj 2006 om restriktiva åtgärder mot president Lukasjenko och vissa tjänstemän i Vitryssland (EUT L 134, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 1014/2012 av den 6 november 2012 (EUT L 307, 2012, s. 1).

⁴⁸⁷ Rådets genomförandebeslut (Gusp) 2021/2125 av den 2 december 2021 om genomförande av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Vitryssland (EUT L 430 I, 2021, s. 16), och rådets genomförandeförordning (EU) 2021/2124 av den 2 december 2021 om genomförande av artikel 8a.1 i förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland (EUT L 430 I, 2021, s. 1) (nedan kallade de ursprungliga rättsakterna).

⁴⁸⁸ Rådets genomförandebeslut (Gusp) 2022/307 av den 24 februari 2022 om genomförande av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Vitryssland (EUT L 46 I, 2022, s. 97), och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/300 av den 24 februari 2022 om genomförande av artikel 8a.1 i förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland (EUT L 46 I, 2022, s. 1) (nedan kallade 2022 års rättsakter).

⁴⁸⁹ Rådets beslut (Gusp) 2023/421 av den 24 februari 2023 om ändring av beslut 2012/642/Gusp om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Belarus och Belarus inblandning i Rysslands aggression mot Ukraina (EUT L 61, 2023, s. 41) och rådets genomförandeförordning (EU) 2023/419 av den 24 februari 2023 om genomförande av artikel 8a i förordning (EG) nr 765/2006 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Belarus och Belarus inblandning i Rysslands aggression mot Ukraina (EUT L 61, 2023, s. 20).

Tribunalens bedömning

När det gäller prövningen av huruvida justeringen av talan, vilken utgör tvingande rätt, kan tas upp till sakprövning, erinrar tribunalen om att när en rättsakt, som det yrkats ogiltigförklaring av, har ersatts av eller ändrats genom en annan rättsakt som rör samma sak, får sökanden innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet, justera talan för att ta hänsyn till denna nya omständighet.⁴⁹⁰

Inledningsvis påpekar tribunalen i förevarande fall att såväl de ursprungliga rättsakterna som rättsakterna om bibehållande, i den del de avser sökanden, har till syfte att ålägga sökanden individuella restriktiva åtgärder som består i frysning av alla dennes tillgångar och ekonomiska resurser⁴⁹¹

Tribunalen konstaterar vidare att de individuella restriktiva åtgärderna består i att de personer, enheter eller organ som omfattas av åtgärderna förs upp i de omtvistade förteckningarna som återfinns i bilagorna till beslut 2012/642 och i förordning nr 765/2006.

I detta sammanhang innebar de ursprungliga rättsakterna att bilagorna till beslut 2012/642 och till förordning nr 765/2006 ändrades på så sätt att bland annat sökanden upptogs i de omtvistade förteckningarna. Vad gäller rättsakterna om bibehållande konstaterar tribunalen för det första att tillämpningen av beslut 2012/642 förlängdes till och med den 28 februari 2024 genom beslut 2023/421, i vars bilaga I till detta senare, i dess lydelse enligt genomförandebeslut 2021/2125, sökanden namnges. För det andra ändrades bilaga I till förordning nr 765/2006 genom genomförandeförordning nr 2023/419, samtidigt som sökandens namn, åtminstone underförstått, bibehölls i nämnda bilaga. Rättsakterna om bibehållande ska följaktligen anses ha ändrat de ursprungliga rättsakterna i den mening som avses i artikel 86.1 i rättegångsreglerna.

Mot bakgrund av det ovan anförda drar tribunalen slutsatsen att sökanden, som i ansökan begärt ogiltigförklaring av de ursprungliga åtgärderna, hade rätt att justera talan i syfte att yrka ogiltigförklaring av 2023 års rättsakter om bibehållande, trots att sökanden inte tidigare hade justerat talan för att yrka ogiltigförklaring av 2022 års rättsakter.

2. Ukraina

Dom av den 11 september 2024 (stora avdelningen), Timchenko och Timchenko/rådet (T-644/22, [EU:T:2024:621](#))

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende – Frysning av tillgångar – Förteckning över de personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser – Upptagande av sökandenas namn på förteckningen – Skyldighet att inrapportera penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehåller eller kontrolleras av sökandena – Skyldighet att samarbeta med den behöriga nationella myndigheten – Deltagande i verksamhet som har till syfte eller effekt att kringgå restriktiva åtgärder – Artikel 9.2 och 9.3 i förordning (EU) nr 269/2014 – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Villkoret direkt berörd – Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder – Berättigat intresse av att få saken prövad – Upptagande till sakprövning – Maktmissbruk – Rådets befogenheter – Proportionalitet – Rättssäkerhet”

⁴⁹⁰ Artikel 86.1 i rättegångsreglerna.

⁴⁹¹ Med tillämpning av artikel 4.1 a och b i beslut 2012/642 och artikel 2.4 och 2.5 i förordning nr 765/2006.

I denna dom bekräftar tribunalen Europeiska unionens råds befogenhet att dels införa skyldigheter avseende inrapportering av tillgångar och samarbete med de behöriga nationella myndigheterna för de personer som avses med de restriktiva åtgärderna, dels likställa en underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter med ett kringgående av åtgärderna för frysning av tillgångar.

Denna dom meddelas i samband med ett antal restriktiva åtgärder som Europeiska unionen har antagit till följd av de krigsoperationer som Ryska federationen begår mot Ukraina sedan mars 2014. År 2022 upptogs Gennady Nikolayevich Timchenko, en affärsman med ryskt och finskt medborgarskap, och hans maka, på den förteckning över personer, enheter och organ som omfattades av restriktiva åtgärder som finns i bilagan till beslut 2014/145⁴⁹² och i bilaga I till förordning nr 269/2014⁴⁹³.

De har i förevarande mål yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara artikel 9.2 och 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt artikel 1.4 i förordning 2022/1273⁴⁹⁴. I dessa punkter föreskrivs skyldigheter avseende inrapportering av tillgångar respektive samarbete med de behöriga nationella myndigheterna och ett likställande av underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter med ett deltagande i ett kringgående av åtgärderna avseende frysning av tillgångar.

Enligt sökandena har rådet, genom att anta dessa bestämmelser överskridit de befogenheter som det tilldelats enligt artikel 215.2 FEUF genom att träda i medlemsstaternas ställe för att besluta på vilket sätt dessa restriktiva åtgärder ska genomföras och sanktioneras i medlemsstaterna. De har även gjort gällande att denna rapporteringsskyldighet innebär ett åsidosättande av rättssäkerheten, eftersom den är grundad på otydliga begrepp.

Tribunalen ogillar talan.

Tribunalens bedömning

För det första, vad gäller rådets befogenhet att anta de omtvistade bestämmelserna på grundval av artikel 215.2 FEUF, erinrar tribunalen om att rådet, enligt artiklarna 24 och 29 FEU, enhälligt ska anta beslut om föremålet för de restriktiva åtgärder som unionen vidtar på området för Gusp och att det därvid förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Beträffande artikel 215.2 FEUF, möjliggör denna för rådet att införa förordningar i syfte att genomföra restriktiva åtgärder eller ge dem verkningar i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning därav i samtliga medlemsstater. Sådana åtgärder är inte begränsade till negativa skyldigheter.

Beslut som antas på grundval av artikel 29 FEU slår således fast unionens ståndpunkt med avseende på de restriktiva åtgärder som ska vidtas, medan förordningar som antas på grundval av artikel 215 FEUF, med hänsyn till deras syfte och innehåll, har samband med dessa beslut och utgör ett verktyg för att genomföra nämnda åtgärder på unionsnivå.

De rapporterings- och samarbetsskyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, infördes i det aktuella fallet för att garantera en enhetlig tillämpning av denna

⁴⁹² Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16), i ändrad lydelse enligt rådets beslut (Gusp) 2022/337 av den 28 februari 2022 (EUT L 59, 2022, s. 1) och enligt rådets beslut (Gusp) 2022/582 av den 8 april 2022 (EUT L 110, 2022, s. 55).

⁴⁹³ Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6), i ändrad lydelse enligt rådets genomförandeförordning (EU) 2022/336 av den 28 februari 2022 (EUT L 58, 2022, s. 1) och enligt rådets genomförandeförordning (EU) 2022/581 av den 8 april 2022 (EUT L 110, 2022, s. 3).

⁴⁹⁴ Rådets förordning (EU) 2022/1273 av den 21 juli 2022, om ändring av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 194, 2022, s. 1).

förordning inom unionens territorium och omintetgöra strategier för kringgående av de restriktiva åtgärderna, vilka bland annat möjliggjorts genom att utnyttja komplexa juridiska och finansiella system. Följaktligen garanterar de ett effektivt och enhetligt genomförande av de restriktiva åtgärderna för frysning av tillgångar som föreskrivs i beslut 2014/145 som de hör samman med.

Av dessa skäl kunde rådet, med stöd av artikel 215.2 FEUF och utan att åsidosätta artikel 29 FEU, införa sådana skyldigheter genom en EU-förordning, oberoende av att dessa skyldigheter inte var uttryckligen föreskrivna i det beslut som hörde samman med denna förordning.

Vidare anser tribunalen att rådet fick anta såväl artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, som artikel 15.1 i denna förordning, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880⁴⁹⁵, på grundval av artikel 215.2 FEUF och att rådet inte kan klandras för att otillbörligen ha trätt i medlemsstaternas ställe i utövandet av deras lagstiftningsmakt. Dessa bestämmelser kan inte anses utgöra en kriminalisering och därmed ha antagits i strid med artikel 83 FEUF.

Den omständigheten att en underlåtenhet att iakttä de föreskrivna skyldigheterna ska betraktas som ett deltagande i verksamhet som utgör kringgående kan nämligen inte i sig betraktas som en kriminalisering. Vidare medför lydelsen i artikel 15.1 i förordning 269/2014, i ändrad lydelse, liksom sista meningen i femte skälet i förordning 2022/880 att fastställandet av huruvida påföljderna för överträdelse av förordning nr 269/2014 ska vara civilrättsliga, förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga omfattas av den befogenhet som medlemsstaterna har tilldelats, inbegripet vad gäller tillämpningen av den påföljd som avser förverkande av vinning från överträdelse.

Eftersom de bestämmelser som är tillämpliga på rapporterings- och samarbetskyldigheterna samt på de påföljder som föreskrivs för överträdelse av dessa skyldigheter inte omfattas av straffrättens område, varför artikel 83 FEUF inte har åsidosatts, har rådet inte heller åsidosatt artikel 40 FEU.

För det andra preciserar tribunalen begreppet restriktiva åtgärder genom att skilja det från begreppet påföljd som avser förverkande av vinning från överträdelse vid underlåtenhet att iakttä de rapporterings- och samarbetskyldigheter som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 269/2014. En sådan påföljd är nämligen endast tillämplig på "vinning från överträdelse" medan föremålet för de restriktiva åtgärderna, vilka bevarar sin förebyggande och tillfälliga karaktär, avser penningmedel och ekonomiska resurser som de fastställs i artikel 2.1 i förordning nr 269/2014. Följaktligen ändrar inte de påföljder som hör till det kringgående som nämns i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, de restriktiva åtgärdernas karaktär.

För det tredje, när det gäller preciseringen av de begrepp som används som grund för den aktuella rapporteringskyldigheten, erinrar tribunalen om att rättssäkerhetsprincipen innebär att lagstiftning ska vara klar och precis, och att dess tillämpning ska vara förutsebar för alla som berörs av den.

I förevarande mål, hänför lydelsen i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, till begreppen tillhörighet, ägande, innehav och kontroll, vilka utgör självständiga unionsrättsliga begrepp, som ska tolkas enhetligt inom unionen, med beaktande av denna bestämmelses ordalydelse och sammanhang samt syftet med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i.

Rådets mål, vid antagandet av artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, var i detta hänseende att på de personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder utöva ett tryck som skulle ge återverkningar på de ryska myndigheterna och som, bland annat, har till syfte att öka

⁴⁹⁵ Rådets förordning (EU) 2022/880 av den 3 juni 2022 om ändring av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 153, 2022, s. 75). Artikel 15.1 i förordning nr 269/2014 föreskrivs nu att "[m]edlemsstaterna ska fastställa reglerna för påföljder, däribland när så är lämpligt straffrättsliga påföljder, vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att bestämmelserna följs". Den tillägger att "[m]edlemsstaterna [också] ska föreskriva lämpliga åtgärder för förverkande av vinning från sådana överträdelse".

kostnaden för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Mot denna bakgrund anser tribunalen att rådet, genom att använda begreppen tillhörighet, ägande, innehav och kontroll, avsåg rätten att förfoga över eller använda penningmedel eller ekonomiska resurser, såsom de definieras i artikel 1 d och g i förordning nr 269/2014.

Dessa begrepp präglas således inte av någon sådan oklarhet att det kan anses föreligga en rättsosäkerhet beträffande deras räckvidd eller betydelse för de personer som är föremål för åtgärderna för frysning av tillgångar. I detta hänseende kan den omständigheten att rådet organiserat en konferens och använt sig av en handbok avsedd för de nationella myndigheterna, i syfte att precisera de begrepp som används på området restriktiva åtgärder, inte i sig anses innebära att någon sådan rättsosäkerhet föreligger.

Dom av den 11 september 2024 (stora avdelningen), Fridman m.fl./rådet (T-635/22, [EU:T:2024:620](#))

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende – Frysning av tillgångar – Förteckning över de personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser – Upptagande av sökandenas namn på förteckningen – Skyldighet att inrapportera penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av sökandena – Skyldighet att samarbeta med den behöriga nationella myndigheten – Deltagande i verksamhet som har till syfte eller effekt att kringgå restriktiva åtgärder – Artikel 9.2 och 9.3 i förordning (EU) nr 269/2014 – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Villkoret direkt berörd – Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder – Berättigat intresse av att få saken prövad – Upptagande till sakprövning – Rådets befogenheter – Proportionalitet”

I denna dom bekräftar tribunalen Europeiska unionens råds befogenhet att dels införa skyldigheter avseende inrapportering av tillgångar och samarbete med de behöriga nationella myndigheterna för de personer som avses med de restriktiva åtgärderna, dels likställa en underlåtenhet att iakttä dessa skyldigheter med ett kringgående av åtgärderna för frysning av tillgångar.

Denna dom meddelas i samband med ett antal restriktiva åtgärder som Europeiska unionen har antagit till följd av de krigsoperationer som Ryska federationen begår mot Ukraina sedan mars 2014. År 2022 lades namnen Mikhail Fridman och German Khan, med ryskt och israeliskt medborgarskap, och Petr Aven, med ryskt och lettiskt medborgarskap, till på den förteckning över personer, enheter och organ som omfattades av restriktiva åtgärder som finns i bilagan till beslut 2014/145⁴⁹⁶ och i bilaga I till förordning nr 269/2014⁴⁹⁷.

De har i förevarande mål yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara artikel 9.2 och 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt artikel 1.4 i förordning 2022/1273⁴⁹⁸. I dessa punkter föreskrivs

⁴⁹⁶ Rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16). Sökandenas namn lades till i bilagan till detta beslut på grundval av rådets beslut (Gusp) 2022/337 av den 28 februari 2022 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 59, 2022, s. 1), beträffande Petr Aven och Mikhail Fridman, respektive på grundval av rådets beslut (Gusp) 2022/429 av den 15 mars 2022 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 871, s. 44), vad gäller German Khan.

⁴⁹⁷ Rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6). Sökandenas namn lades till i bilagan till denna förordning på grundval av rådets genomförandeförordning (EU) 2022/336 av den 28 februari 2022 om genomförande av förordning nr 269/2014 (EUT L 58, 2022, s. 1) beträffande Petr Aven och Mikhail Fridman, respektive på grundval av rådets genomförandeförordning (EU) 2022/427 av den 15 mars 2022 om genomförande av förordning nr 269/2014 (EUT L 871, 2022, s. 1) vad gäller German Khan.

⁴⁹⁸ Rådets förordning (EU) 2022/1273 av den 21 juli 2022, om ändring av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 194, 2022, s. 1).

skyldigheter avseende inrapportering av tillgångar respektive samarbete med de behöriga nationella myndigheterna och ett likställande av underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter med ett deltagande i ett kringgående av åtgärderna avseende frysning av tillgångar.

Enligt sökandena får rådet inte föreskriva positiva skyldigheter för personer som ålagts en sanktion på grundval av artikel 215 FEUF. Dessutom är skyldigheten att uppge omfattningen av deras egendom en form av sanktion och inte en "restriktiv åtgärd", i den mening som avses i denna bestämmelse. Dessa skyldigheter var dessutom integritetskränkande, alltför långtgående och osäkra, eftersom de grundar sig på vaga och odefinierade formuleringar. Det har även en extraterritoriell räckvidd. Vidare har rådet, genom att anta de angripna bestämmelserna, trots att det visste att 25 av de 27 medlemsstaterna föreskrev straffrättsliga påföljder för kringgående av sanktioner, iklätt sig rollen som strafflagstiftare, vilket är en befogenhet som tillkommer medlemsstaterna.

Tribunalen ogillar talan.

Tribunalens bedömning

Inledningsvis prövar tribunalen huruvida talan kan tas upp till sakprövning och särskilt huruvida sökandena har talerätt och ett berättigat intresse av att få den angripna rättsakten ogiltigförklarad.

Tribunalen konstaterar i detta hänseende, för det första, att de angripna bestämmelserna påverkar sökandena direkt, eftersom de medför direkta verkningar på deras rättsliga ställning. Rapporterings- och samarbetskyldigheterna, samt verkningarna av en underlåtenhet att iaktta dem, är nämligen tillämpliga på sökandena i egenskap av personer som är uppförda på förteckningen i bilaga I i förordning nr 269/2014 vid den tidpunkt då dessa bestämmelser träder i kraft. Vidare kräver en tillämpning av dessa bestämmelser på sökandena inte något antagande av genomförandebestämmelser och lämnar ingen något utrymme för skönsässig bedömning åt dem som de riktar sig mot och som ansvarar för genomförandet av dem. Således påverkar de helt automatiskt sökandenas rättsliga situation.

För det andra preciserar tribunalen att oberoende av huruvida sökandena eller andra personer har rapporterat eller fryst de aktuella penningmedlen eller ekonomiska resurserna och, i förekommande fall, samarbetat med de behöriga myndigheterna och huruvida dessa penningmedel eller ekonomiska resurser har frysts eller inte, bibehåller sökandena ett intresse av att uppnå en ogiltigförklaring av de angripna bestämmelserna, vilka medför skyldigheter för dem avseende rapportering och samarbete som, om de inte uppfyller dem, kan medföra betydande konsekvenser för dem. Ett berättigat intresse av att få saken prövad upphör inte på grund av att sökanden har uppfyllt de skyldigheter som den bestrider. Följaktligen förblir sökandenas berättigade intresse av att få saken prövad fastställt utan att de behöver styrka att de har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

Vidare medför inte iakttagandet av rapporteringsskyldigheten att samtliga skyldigheter som föreskrivs i de angripna bestämmelserna upphör. När penningmedlen eller de ekonomiska resurserna har inrapporterats till den behöriga nationella myndigheten, medför nämligen artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, en skyldighet för de personer som har gjort denna rapportering att samarbeta med denna nationella myndighet vid kontroller. Av detta följer att sökandena behåller ett berättigat och faktiskt intresse av att väcka talan mot denna bestämmelse.

I sakfrågan anger tribunalen, inledningsvis, beträffande rådets befogenhet att anta de omtvistade bestämmelserna på grundval av artikel 215.2 FEUF, att de angripna bestämmelserna infördes för att garantera en enhetlig tillämpning av förordning nr 269/2014 inom unionens territorium och omtveta strategier för kringgående av de restriktiva åtgärderna, vilka bland annat möjliggjorts genom att utnyttja komplexa juridiska och finansiella system. Bestämmelserna utgör således inte restriktiva åtgärder som sådana, utan åtgärder som garanterar ett effektivt och enhetligt genomförande av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2014/145. Således har de angripna besluten med fog antagits på grundval av artikel 215.2 FEUF.

Vidare, vad gäller det påstådda åsidosättandet av rätten till privatliv, anger tribunalen, för det första, att de aktuella skyldigheterna är "föreskrivna i lag", eftersom de anges i förordning 2022/1273, som har en klar unionsrättslig grund, nämligen artikel 215 FEUF, och en tillräcklig förutsebarhet. För det andra inskränker dessa skyldigheter inte det väsentliga innehållet i rätten till privatliv, eftersom de är begränsade till penningmedel eller ekonomiska resurser som omfattas av en medlemsstats jurisdiktion och åligger sökandena på grund av att deras namn anges i bilaga I i förordning nr 269/2014. För det tredje är målet med de aktuella skyldigheterna att göra det möjligt att fastställa vilka penningmedel och ekonomiska resurser som ägs, innehas eller kontrolleras av de personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder och, därmed, på ett effektivt och enhetligt sätt genomföra dessa åtgärder, vilket är ett mål som ingår i det mer allmänna målet med de restriktiva åtgärderna. Vikten av dessa eftersträvade mål kan således berättiga de negativa konsekvenser som utgörs av den av sökandena påstådda inskränkningen av privatlivet. För det fjärde, beträffande huruvida de aktuella skyldigheterna var lämpliga och nödvändiga, berättigades nya villkor för genomförandet av de restriktiva åtgärderna av behovet av att säkerställa att bestämmelserna om restriktiva åtgärder avseende situationen i Ukraina var effektiva och tillämpas på ett enhetligt sätt, särskilt mot bakgrund av de kringgåenden av de restriktiva åtgärderna som följde av inrättandet av allt mer komplexa system.

Slutligen, vad gäller påståendet att de omtvistade skyldigheterna innebär ett åsidosättande av rättssäkerheten, på grund av att de grundar sig på vaga och odefinierade formuleringar, anser tribunalen att hänvisningen i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, till begreppen tillhörighet, ägande, innehav och kontroll av penningmedlen eller de ekonomiska resurserna på ett klart och tydligt sätt visar vad dessa begrepp omfattar, vilket gör det möjligt för de personer som avses att uppfylla rapporteringsskyldigheten. Vidare framgår av denna bestämmelse att tillgångar som inte omfattas av en medlemsstats jurisdiktion inte berörs av dessa skyldigheter. Vidare, vad gäller personer som befinner sig utanför unionen, är det endast deras tillgångar som finns inom unionen som omfattas, vilket utgör ett tillräckligt samband med unionen. Således kan argumentet att skyldigheterna har en extraterritoriell räckvidd inte godtas.

Därefter prövar tribunalen sökandenas argument att rådet, genom att anta de angripna bestämmelserna, har iklätt sig rollen som strafflagstiftare. Tribunalen anger, i detta hänseende, att även om rådet var medvetet om att kringgående av påföljder var straffbelagt i samtliga medlemsstater utom två av dem, drar den emellertid inte av detta slutsatsen att rådet, genom att anta de angripna bestämmelserna, tvingade medlemsstaterna att straffbelägga kringgående av frysningar av tillgångar. Den omständigheten att de påföljder som tillämpades vid åsidosättande av de båda aktuella skyldigheterna, i de medlemsstater som redan hade straffbelagt kringgående av de restriktiva åtgärderna, också var straffrättsliga följder nämligen inte av de angripna bestämmelserna, utan av medlemsstaternas val på området påföljder.

Denna slutsats påverkas inte av en jämförande läsning av artiklarna 9 och 15 i förordning nr 269/2014. Det följer nämligen av artikel 15.1 i denna förordning att det är medlemsstaterna som ska fastställa reglerna för påföljder vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning. Av detta följer att vid en underlåtenhet att iaktta de aktuella skyldigheterna, vilken klassificeras som kringgående av de restriktiva åtgärderna, omfattas det av medlemsstaternas befogenheter att fastställa reglerna för påföljder och avgöra om de ska vara straffrättsliga eller inte.

Slutligen påverkas denna slutsats inte heller av antagandet, den 28 november 2022, av beslut 2022/2332 eller av kommissionens antagande, den 2 december 2022, av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställandet av brottsrekvisit och påföljder med avseende på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder. Tribunalen anger i detta hänseende att denna lagstiftningsmetod i syfte att harmonisera medlemsstaternas straffrätt just skiljer sig från metoden i förordning 2022/1273, grundad på artikel 215.2 FEUF, vilken enbart har till syfte att garantera ett effektivt och enhetligt genomförande av förordning nr 269/2014. I motsats till ett direktiv, som fastställer brott och straffrättsliga påföljder vid kringgående av restriktiva åtgärder, som antas på grundval av artikel 83.1 FEUF, vilket skulle vara bindande för de medlemsstater som det

riktar sig mot beträffande det resultat som ska uppnås på straffrättens område, ger nämligen de bestämmelser om påföljder som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 269/2014 medlemsstaterna ett fritt val när det gäller att fastställa huruvida påföljderna vid överträdelse av förbudet mot kringgående av de restriktiva åtgärderna ska vara straffrättsliga, förvaltningsrättsliga eller civilrättsliga.

3. Ryssland

Dom av den 2 oktober 2024 (stora avdelningen), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles m.fl./rådet (T-797/22, [EU:T:2024:670](#))

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Förbud att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster till Rysslands regering och enheter som är etablerade i Ryssland – Advokaters grundläggande uppgift i ett demokratiskt samhälle – Advokaters rätt att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster – Rätt att erhålla rådgivning av en advokat – Artiklarna 7, 47 och 52.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Advokaters oberoende – Rättsstatsprincipen – Proportionalitet – Rättssäkerhet”

Tribunalen (stora avdelningen) fastställer lagligheten av förbudet i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014⁴⁹⁹, mot att direkt eller indirekt tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster till Rysslands regering eller till juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland (nedan kallat det omtvistade förbudet). Målet avser frågan huruvida det finns en grundläggande rätt till tillgång till en advokat, inbegripet i situationer som inte har något samband med ett domstolsförfarande. Tribunalen klargör bland annat räckvidden av rätten till ett effektivt rättsmedel, som garanteras i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), och rätten till tystnadsplikt, som garanteras i artikel 7 i stadgan. Tribunalen ogillar talan i sak, utan att pröva invändningen om rättegångshinder som bland annat avsåg att sökandena saknade talerätt.

Bakgrunden till denna dom är den följd av restriktiva åtgärder som Europeiska unionen har antagit till följd av den militära aggression som Ryska federationen inledde mot Ukraina den 24 februari 2022. Till stöd för deras talan om ogiltigförklaring av de rättsakter, genom vilka det omtvistade förbudet infördes och sedan bibehölls,⁵⁰⁰ gjorde sökandena, däribland Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, bland annat gällande att detta förbud innebar ett åsidosättande av rätten till tillgång till juridisk rådgivning av en advokat, ett ingrepp i advokaters tystnadsplikt och ett ingrepp i advokatens oberoende.

Tribunalens bedömning

För det första finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den grunden att rätten att vända sig till en advokat för att erhålla juridisk rådgivning har åsidosatts.

Tribunalen anser inledningsvis att den möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas av en advokat som, i form av rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till en rättvis rättegång, föreskrivs i artikel 47 i stadgan, endast ska erkännas om det finns ett samband med ett

⁴⁹⁹ Rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) 2022/1904 av den 6 oktober 2022 (EUT L 259I, 2022, s. 3).

⁵⁰⁰ Rådets förordning (EU) 2022/2474 av den 16 december 2022 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L 322 I, 2022, s. 1) och rådets förordning (EU) 2023/427 av den 25 februari 2023 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L 59I, 2023, s. 6).

domstolsförfarande. Tribunalen erinrar om att domstolen endast har erkänt advokaternas grundläggande uppgift i en rättsstat i den mån de bidrar till en god rättsskipning och säkerställer skyddet av klientens intressen. Därefter påpekar tribunalen att det skydd av tystnadsplikten som stadfästs i artikel 7 i stadgan erkänns även om det inte finns något samband med ett domstolsförfarande. Detta skydd syftar emellertid inte till att säkerställa en grundläggande rätt att få tillgång till och få juridisk rådgivning av en advokat oberoende av ett eventuellt samband med ett domstolsförfarande, utan syftar endast till att mot bakgrund av rätten till respekt för privatlivet upprätthålla sekretessen för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient.

Det skydd som garanteras i artiklarna 7 och 47 i stadgan, vart och en för sig eller tillsammans, kan således inte utgöra grunden för en grundläggande rättighet för var och en att få tillgång till och få rådgivning av en advokat när det inte rör sig om en pågående eller sannolikt förestående tvist. Den grundläggande rätten att få tillgång till och få rådgivning av en advokat ska följaktligen erkännas endast om det finns ett samband med ett domstolsförfarande, det vill säga om ett sådant förfarande redan har inletts eller om ett sådant förfarande på basen av konkreta omständigheter kan förutses eller förväntas i det skede då advokaten bedömer sin klients rättsliga situation.

Enligt artikel 5n.5 och 5n.6 i förordning nr 833/2014 får en advokat utföra en förhandsbedömning av den rättsliga situationen för de juridiska personer, enheter eller organ etablerade i Ryssland som konsulterar advokaten, i syfte att avgöra om den begärda rådgivningen är absolut nödvändig för att säkerställa tillgången till bland annat ett domstolsförfarande, förhindra eller förutse ett sådant förfarande eller säkerställa ett ändamålsenligt genomförande av förfarandet, om det redan har inletts.

Tribunalen drar slutsatsen att det omtvistade förbudet inte åsidosätter den rätt att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas av en advokat som skyddas genom artikel 47 i stadgan. Vidare kan det omtvistade förbudet inte utgöra ett ingrepp i den rättighet som följer av artikel 7 i stadgan, eftersom denna artikel inte garanterar en rätt till tillgång till en advokat, vare sig inom ramen för ett domstolsförfarande eller i ett sammanhang som inte innefattar en tvist.

För det andra, vad gäller advokaters tystnadsplikt, påpekar tribunalen att en advokats röjande av bland annat sin identitet eller den omständigheten att advokaten har konsulterats, om utlämnandet av uppgifterna är obligatoriskt och sker utan klientens samtycke, utgör ett ingrepp i klientens rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer, såsom denna rätt garanteras i artikel 7 i stadgan.

I förevarande fall konstaterar tribunalen att bestämmelserna om dispens visserligen ger de behöriga myndigheterna möjlighet att häva det omtvistade förbudet i vissa precist angivna situationer, men att de även ger de behöriga myndigheterna ett utrymme att skönsmässigt bedöma på vilket sätt en ansökan om dispens ska utformas, lämnas in och behandlas. I bestämmelserna om dispens regleras exempelvis inte identiteten hos upphovsmannen till en ansökan som lämnas in till de behöriga nationella myndigheterna. I de omtvistade bestämmelserna anges inte heller att en advokat, utan samtycke av sin klient, måste delge de behöriga myndigheterna upplysningar som omfattas av den tystnadsplikt som garanteras genom artikel 7 i stadgan. I bestämmelserna om dispens anges inte heller, när det gäller de upplysningar som är nödvändiga för handläggningen av en ansökan om dispens, vilka uppgifter den behöriga myndigheten behöver för sin prövning.

När medlemsstaterna fastställer på vilket sätt förfarandena för dispens ska genomföras, genomför de således unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan, och ska därvid, med iakttagande av villkoren i artikel 52.1 i stadgan, se till att artikel 7 i stadgan respekteras. Tribunalen anser följaktligen att bestämmelserna om dispens inte i sig medför ett ingrepp i den rättighet som garanteras i artikel 7 i stadgan.

Även om det antogs att bestämmelserna om dispens medför ett ingrepp i advokaters tystnadsplikt, som garanteras i artikel 7 i stadgan, erinrar tribunalen om att det enligt artikel 52.1 i stadgan under

alla omständigheter är tillåtet att begränsa utövandet av denna rättighet, under förutsättning att begränsningarna är föreskrivna i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen.

I förevarande fall påpekar tribunalen att det omtvistade förbudet föreskrivs i lag och är förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till respekt för kommunikationen mellan advokater och deras klienter, vilken stadfästs i artikel 7 i stadgan. Det omtvistade förbudet svarar följaktligen på ett lämpligt och samstämmigt sätt mot målet att ytterligare öka trycket på Ryska federationen för att den ska upphöra med sitt anfallskrig mot Ukraina. Bestämmelserna om dispens, i den mån de gör det möjligt att häva det omtvistade förbudet i precist angivna situationer, eftersträvar i sig detta mål av allmänintresse, i enlighet med de mål för unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21 FEU, och får anses stå i proportion till dessa mål. Tribunalen understryker i detta hänseende att de bestämmelser om dispens som syftar till att häva det omtvistade förbudet i sig är begränsade till vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med de angripna förordningarna.

Vad slutligen gäller anmärkningen om ett påstått ingrepp i advokatens oberoende till följd av det omtvistade förbudet, erinrar tribunalen om att den enskildes rätt att erhålla juridisk rådgivning som en advokat helt oberoende är en del av rätten till ett effektivt rättsmedel. Eftersom det omtvistade förbudet inte innebär något ingrepp i den rätt till ett effektivt rättsmedel som garanteras i artikel 47 i stadgan, konstaterar tribunalen att det inte har styrkts att det omtvistade förbudet kan leda till ett ingrepp i advokatens oberoende.

Domstolen har i detta hänseende, trots att det inte finns någon bestämmelse i primärrätten i vilken advokaters oberoende stadfästs och definieras, erkänt betydelsen av ett sådant oberoende för att garantera den enskildes rätt till ett effektivt rättsmedel i sammanhang som har samband med ett domstolsförfarande. Även om det av reglerna om god advokatsed framgår att oberoendet även kan utsträckas till juridisk rådgivningsverksamhet som inte har något samband med ett domstolsförfarande, utgör reglerna om god advokatsed emellertid inte unionsrättsliga bestämmelser och kan således inte utgöra en rättslig grund för att erkänna advokaters oberoende på unionsnivå.

Även om det antogs att advokaters oberoende, precis som det skydd av tystnadsplikten som följer av artikel 7 i stadgan, även ska erkännas i sammanhang som inte avser en tvist, och ett ingrepp i detta oberoende skulle konstateras, erinrar tribunalen även om att advokaters oberoende inte innebär att advokatycket inte kan omfattas av begränsningar. Detta oberoende kan nämligen bli föremål för inskränkningar rättfärdigade av mål av allmänintresse som unionen eftersträvar, under förutsättning att sådana inskränkningar, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar kärnan i advokaters oberoende.

Även om det antas att det föreligger ett ingrepp i advokaternas oberoende, anser tribunalen i förevarande fall att det är motiverat och proportionerligt. Tribunalen anser att det omtvistade förbudet, såsom det avgränsas bland annat genom bestämmelserna om dispens, eftersträvar mål av allmänintresse. Även om bestämmelserna om dispens ger de behöriga myndigheterna möjlighet att häva det omtvistade förbudet med avseende på vissa juridiska rådgivningstjänster, ger nämnda bestämmelser inte de behöriga myndigheterna möjlighet att påverka själva innehållet i den rådgivning som en advokat i förekommande fall kan tillhandahålla den ryska regeringen eller en berörd enhet som är etablerad i Ryssland. Detsamma gäller själva det omtvistade förbudet. Det omtvistade förbudet och särskilt bestämmelserna om dispens utgör således inte ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i advokaters oberoende.

VI. Digitala tjänster

Dom av den 17 juli 2024, Bytedance/kommissionen (T-1077/23, [EU:T:2024:478](#))

”Digitala tjänster – Förordning (EU) 2022/1925 – Betecknande som grindvakt – Onlinebaserad social nätverkstjänst – Artikel 3.1. och 3.5 i förordning 2022/1925 – Krav – Antaganden – Motbevisande av antaganden – Rätten till försvar – Likabehandling”

Tribunalen tolkar förordningen om digitala marknader⁵⁰¹ (nedan kallad den aktuella förordningen) och ogillar den talan som framstälts av Bytedance Ltd om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut⁵⁰² om att beteckna detta företag och de företag som det direkt eller indirekt kontrollerar (nedan tillsammans kallade ByteDance) som grindvakt i den mening som avses i denna förordning.

Mot bakgrund av att vissa digitala tjänster, så kallade centrala plattformstjänster, ofta har egenskaper som, i kombination med otillbörliga metoder i företag som tillhandahåller dessa tjänster, allvarligt kan undergräva de centrala plattformstjänsternas öppenhet för konkurrens och leda till en mindre rättvis affärsförbindelse mellan företag som tillhandahåller sådana tjänster och deras företagsanvändare och slutanvändare, har unionslagstiftaren beslutat att anta den aktuella förordningen.

Syftet med den aktuella förordningen är således att bidra till en välfungerande inre marknad genom att fastställa regler för att säkerställa öppenhet för konkurrens och rättvisa på marknaderna i den digitala sektorn i allmänhet och för företagsanvändare och slutanvändare av de centrala plattformstjänster som tillhandahålls av de företag som betecknas som ”grindvakter” i synnerhet. I den aktuella förordningen föreskrivs därför en riktad uppsättning förpliktelser som företag som har betecknats som grindvakter måste iakttä med avseende på vart och ett av de centrala plattformstjänster som anges i beslutet om betecknande.

Enligt artikel 3.2 i den aktuella förordningen ska kommissionen beteckna ett företag som grindvakt om det uppfyller följande tre kumulativa krav:

- a) det har en betydande inverkan på den inre marknaden,
- b) det tillhandahåller en central plattformstjänst som är en viktig ingång för företagsanvändare för att nå ut till slutanvändare (nedan kallat en viktig ingång), och
- c) det har en fast förankrad och varaktig ställning i sin verksamhet eller det kan förutses att det kommer att ha en sådan ställning inom en nära framtid.

Enligt artikel 3.2 i den aktuella förordningen ska ett företag anses uppfylla dessa krav om det uppnår vissa kvantitativa tröskelvärden, som bland annat bygger på det berörda företagets omsättning i unionen eller dess globala marknadsvärde, antalet slutanvändare och företagsanvändare av den aktuella centrala plattformstjänsten som är etablerade eller befinner sig i unionen, och det antal år under vilka det sistnämnda tröskelvärdet för antalet användare har uppnåtts.

I artikel 3.5 första stycket i den aktuella förordningen föreskrivs att det aktuella företaget, enligt artikel 3.3 första stycket i den aktuella förordningen, får lämna in tillräckligt underbyggda argument som visar att företaget, i undantagsfall, även om det uppfyller alla tröskelvärden som föreskrivs i

⁵⁰¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (Förordningen om digitala marknader) (EUT L 265, 2022 s. 1).

⁵⁰² Kommissionens beslut C(2023) 6102 final av den 5 september 2023 om att beteckna Bytedance som grindvakt enligt artikel 3 i den aktuella förordningen.

artikel 3.2 i den aktuella förordningen och på grund av de omständigheter under vilka den aktuella centrala plattformstjänsten är verksam, inte uppfyller de krav som förtecknas i punkt 1 i denna artikel. Om företaget lämnar in sådana tillräckligt underbyggda argument som uppenbart ifrågasätter antagandena i artikel 3.2 i den aktuella förordningen, får kommissionen inleda en marknadsundersökning enligt artikel 17.3 i den aktuella förordningen.

Bytedance Ltd, som grundades i Kina år 2012 och är registrerat enligt lagstiftningen på Caymanöarna, driver, tillsammans med de bolag som det kontrollerar direkt eller indirekt, bland annat den digitala plattformen TikTok. Denna digitala plattform, som lanserades i Europeiska unionen i sin nuvarande version i augusti 2018, gör det möjligt för sina användare att söka efter, titta på och sprida videoklipp samt interagera, kommunicera och dela innehåll med andra användare.

Efter att ha mottagit en underrättelse från Bytedance Ltd i enlighet med artikel 3.3 första stycket i den aktuella förordningen fann kommissionen för det första att TikTok var en onlinebaserad social nätverkstjänst i den mening som avses i den aktuella förordningen och följaktligen en central plattformstjänst. För det andra påpekade kommissionen att ByteDance nådde upp till tröskelvärdena i artikel 3.2 i den aktuella förordningen med avseende på TikTok, vilket gjorde det möjligt att anta att kraven i artikel 3.1 i den aktuella förordningen avseende betecknande av en grindvakt var uppfyllda. För det tredje ansåg kommissionen att de argument Bytedance Ltd hade anfört för att motbevisa de antaganden som föreskrivs i artikel 3.2 i den aktuella förordningen inte var tillräckligt underbyggda för att uppenbart ifrågasätta dessa antaganden. Kommissionen betecknade således ByteDance som en grindvakt, utan att inleda en marknadsundersökning, och ansåg att den onlinebaserade sociala nätverkstjänsten TikTok var en viktig ingång i den mening som avses i den aktuella förordningen⁵⁰³.

Bytedance Ltd väckte talan om ogiltigförklaring vid tribunalen och yrkade att det angripna beslutet skulle ogiltigförklaras. Tribunalen beslutade, på begäran av Bytedance Ltd, att avgöra målet enligt förfarandet för skyndsamt handläggning.

Tribunalens bedömning

Den första grunden avser åsidosättande av artikel 3.1 och 3.5 i den aktuella förordningen, den andra grunden avser åsidosättande av rätten till försvar och den tredje grunden avser åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

1) Den första grunden: Åsidosättande av artikel 3.1 och 3.5 i den aktuella förordningen

Tribunalen konstaterar inledningsvis att sökanden inte har bestritt att TikTok utgör en onlinebaserad social nätverkstjänst i den mening som avses i den aktuella förordningen. Sökanden har inte heller bestritt att tröskelvärdena i artikel 3.2 a–c i den aktuella förordningen hade uppnåtts och att ByteDance följaktligen ansågs uppfylla de respektive kraven i artikel 3.1 i den aktuella förordningen för att kunna betecknas som grindvakt.

Sökanden anser däremot att kommissionen gjorde fel när den ansåg att de argument som sökanden hade anfört, enligt artikel 3.5 i den aktuella förordningen, inte var tillräckligt underbyggda för att uppenbart ifrågasätta antagandena i artikel 3.2 i den aktuella förordningen med avseende på TikTok.

a) Det rättsliga kriterium som kommissionen tillämpade vid prövningen av de argument som anfördes för att motbevisa de antaganden som föreskrivs i artikel 3.2 i den aktuella förordningen

Tribunalen underkänner inledningsvis anmärkningarna om att kommissionen tillämpade ett felaktigt rättsligt kriterium vid sin prövning av de argument och den bevisning som sökanden hade lagt fram för att motbevisa de antaganden som föreskrivs i artikel 3.2 i den aktuella förordningen.

⁵⁰³ Beslut av den 5 september 2023. Se fotnot 502.

Tribunalen påpekar i detta sammanhang att även om artikel 3.5 i den aktuella förordningen gör det möjligt för det berörda företaget att, för att motbevisa antagandena i artikel 3.2 i den aktuella förordningen, lämna in argument och bevisning, oavsett om de uttrycks i sifferuppgifter eller inte, måste dessa ha ett direkt samband med ett eller flera av dessa antaganden. I förevarande fall kunde kommissionen underkänna vissa av sökandens argument som bland annat bestod i allmänna påståenden om de mål som eftersträvas med den aktuella förordningen och om syftet och den ändamålsenliga verkan av artikel 3.5 i den aktuella förordningen, eftersom dessa inte syftade till att konkret och specifikt motbevisa ett av de tre antaganden som föreskrivs i artikel 3.2 i den aktuella förordningen och följaktligen inte hade ett direkt samband med dessa.

Tribunalen anger vidare att beviskraven för att ifrågasätta dessa antaganden följer direkt av artikel 3.5 i den aktuella förordningen, som kräver att det berörda företaget, som har bevisbördan, ska lämna in tillräckligt underbyggda argument som uppenbart ifrågasätter dessa antaganden. Härav följer att företagets argument måste kunna visa, med en hög grad av sannolikhet, att de antaganden som föreskrivs i artikel 3.2 i den aktuella förordningen har ifrågasatts. Tribunalen tillägger att kommissionen i förevarande fall hade bekräftat att den hade tillämpat det beviskrav som föreskrivs i artikel 3.5 i den aktuella förordningen, och ingenting i dess bedömning tydde på att det beviskrav som den faktiskt hade tillämpat var högre än det som fastställs i denna bestämmelse.

b) Antagandet att ByteDance har betydande inverkan på den inre marknaden

Mot bakgrund av dessa preciseringar prövar tribunalen sedan sökandens anmärkningar om att kommissionen åsidosatte artikel 3.1 a och 3.5 i den aktuella förordningen genom att underkänna sökandens argument som syftade till att visa att ByteDance inte hade någon betydande inverkan på den inre marknaden. Sökanden hade i huvudsak gjort gällande att ByteDances inverkan på den inre marknaden inte var betydande, vilket visades av den omständigheten att ByteDances omsättning i unionen var låg och att ByteDances globala marknadsvärde huvudsakligen berodde på dess verksamhet i Kina, varför detta marknadsvärde inte var representativt för företagets inverkan på den inre marknaden.

I detta sammanhang hade kommissionen bland annat underkänt argumentet att ByteDances intäkter i unionen understeg det tröskelvärde för omsättning inom unionen som föreskrivs i artikel 3.2 a i den aktuella förordningen, eftersom den ansåg att argumentet saknade relevans.

Tribunalen erinrar i detta avseende om att artikel 3.2 a i den aktuella förordningen gör det möjligt att anta att ett företag har en betydande inverkan på den inre marknaden i den mening som avses i punkt 1 a i samma artikel, om företaget tillhandahåller den aktuella centrala plattformstjänsten i minst tre medlemsstater och antingen har uppnått en årsomsättning i unionen på minst 7,5 miljarder euro under vart och ett av de tre senaste räkenskapsåren, eller dess genomsnittliga börsvärde eller motsvarande skäliga marknadsvärde har uppgått till minst 75 miljarder euro under det senaste räkenskapsåret.

Tribunalen påpekar dessutom att det inte hade bestritts att ByteDance inte nådde upp till tröskelvärdet för omsättning i unionen. Det var däremot ostridigt att ByteDance uppnådde det alternativa tröskelvärdet för världsmarknadsvärdet och att företaget därför ansågs ha en betydande inverkan på den inre marknaden.

Vad gäller förhållandet mellan de två ovannämnda tröskelvärdena preciserar tribunalen att dessa återspeglar närliggande men olika situationer. Medan en hög omsättning inom unionen tyder på att företaget i fråga redan har förmåga att monetarisera sina användare på den inre marknaden, tyder ett högt börsvärde eller ett högt skäligt globalt marknadsvärde på att företaget i fråga har potential att monetarisera sina användare på den inre marknaden inom en nära framtid. Det aktuella företagets omsättning i unionen har dessutom specifikt valts av unionslagstiftaren som en indikator på företagets inverkan på den inre marknaden.

Det kan således inte uteslutas att det berörda företaget, med stöd av flera tillräckligt underbyggda argument, däribland dess låga omsättning inom unionen, kan visa att det, trots sitt mycket stora globala marknadsvärde, endast har en begränsad närvaro på den inre marknaden, vilket innebär att nämnda marknadsvärde inte ger uttryck för en potential att monetarisera dess användare i unionen inom en nära framtid och att det således inte har någon betydande inverkan på den inre marknaden i den mening som avses i artikel 3.1 a i den aktuella förordningen.

Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att kommissionen gjorde fel när den avfärdade sökandens argument om ByteDances låga omsättning i unionen som irrelevant för att ifrågasätta antagandet avseende ByteDances betydande inverkan på den inre marknaden.

Enligt praxis ska detta fel emellertid endast medföra att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras om det, under de särskilda omständigheterna i förevarande fall, har kunnat ha ett avgörande inflytande på kommissionens underkännande av sökandens argument för att motbevisa antagandet i artikel 3.2 a i den aktuella förordningen.

Så är emellertid inte fallet, eftersom samtliga övriga omständigheter som kommissionen beaktade för att dra slutsatsen att ByteDance hade stor potential att monetarisera sina användare i unionen inom en nära framtid fortfarande är giltiga. Till stöd för denna slutsats erinrade kommissionen nämligen även om att ByteDances omsättning i unionen, trots att den låg under tröskelvärdet i artikel 3.2 a i den aktuella förordningen, ändå inte hade upphört att öka, att ByteDances verkliga marknadsvärde klart översteg tröskelvärdet på 75 miljarder euro och att antalet slutanvändare och företagsanvändare som använde TikTok i unionen hade fortsatt att öka under de tre senaste räkenskapsåren, och med stor marginal översteg tröskelvärdena i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen.

c) *Antagandet att TikTok är en viktig ingång*

Tribunalen underkänner dessutom sökandens anmärkningar om att kommissionen skulle ha åsidosatt artikel 3.1 b och 3.5 i den aktuella förordningen genom att beteckna TikTok som en viktig ingång med tillämpning av antagandet i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen, trots de motargument som framförts av sökanden.

Enligt artikel 3.2 b i den aktuella förordningen ska ett företag anses tillhandahålla en central plattformstjänst som utgör en viktig ingång om det tillhandahåller en central plattformstjänst som under det senaste räkenskapsåret har haft minst 45 miljoner aktiva slutanvändare per månad som är etablerade eller belägna i unionen och minst 10 000 aktiva företagsanvändare per år som är etablerade i unionen.

i) *Den påstådda avsaknaden av ekosystem och starka nätverkseffekter*

För att bestrida kvalificeringen av TikTok som en viktig ingång med tillämpning av antagandet i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen gjorde sökanden, för det första, gällande att ByteDance, till skillnad från andra företag som är verksamma inom den digitala sektorn, inte har något ekosystem och inte har några starka nätverkseffekter.

Tribunalen preciserar inledningsvis att ett ekosystem för digitala plattformar kan bestå av en, eller flera, centrala plattformstjänster, samt andra tjänster som är anslutna till dessa, exempelvis genom tekniska kopplingar eller interoperabilitet, vilket kan förvärra inträdeshindren för dessa företags konkurrenter och öka kostnaderna för att byta leverantör för slutanvändarna, vilket gör det svårare för befintliga eller nya marknadsaktörer att konkurrera med eller utmana dessa företags ställning.

Tribunalen konstaterar vidare att sökanden inte har styrkt sitt argument att ByteDance inte hade något ekosystem vari TikTok ingick.

Slutligen anser tribunalen att även om det antas att ByteDance inte har något ekosystem, är kommissionens slutsats avseende kvalificeringen av TikTok som en viktig ingång fortfarande giltig, eftersom den följer av det angripna beslutet att TikTok, sedan det lanserades i unionen år 2018 i sin nuvarande version, på kort tid lyckats locka till sig ett mycket stort antal slutanvändare och företagsanvändare, vilket klart överskred de tröskelvärden som föreskrivs härvidlag i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen, och inom kort tid uppnådd halva Facebooks och Instagrams storlek.

Det finns inte heller någonting i den aktuella förordningen som tyder på att en central plattformstjänst endast kan medföra starka nätverkseffekter om det ingår ett ekosystem. Sökanden har inte heller anfört något självständigt argument som skulle kunna tyda på att TikTok inte har några starka nätverkseffekter.

ii) Förekomsten av multihoming och den påstådda avsaknaden av inlåsnings effekter

För det andra bekräftar tribunalen kommissionens slutsats att den omständigheten att det föreligger en viss grad av multihoming⁵⁰⁴ hos slutanvändare och företagsanvändare i förhållande till TikTok och andra onlinebaserade sociala nätverk inte räckte för att uppenbart ifrågasätta det antagande som föreskrivs i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen.

Tribunalen påpekar härvidlag att även om förekomsten eller avsaknaden av multihoming och inlåsnings effekter, beroende på det enskilda fallet, skulle kunna utgöra relevanta omständigheter vid bedömningen av huruvida antagandet uppenbart kan ifrågasättas, så ska hänsyn tas till denna multihomings specifika och konkreta särdrag och till inlåsnings effekterna såsom de kommer till uttryck under de omständigheter under vilka de aktuella centrala plattformstjänsterna är verksamma.

Eftersom det av de uppgifter som sökanden själv har lämnat framgår att multihoming är vanligt förekommande bland användare av onlinebaserade sociala nätverk, drar tribunalen slutsatsen att enbart den omständigheten att det föreligger multihoming, även om det är i stora proportioner, inte i sig räcker för att uppenbart ifrågasätta antagandet i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen i förevarande fall.

Dessutom avsåg de argument och den bevisning som lagts fram av sökanden, som har bevisbördan, under det administrativa förfarandet, endast förekomsten av multihoming i allmänhet, och inte omfattningen av användningen av olika plattformar för onlinebaserade sociala nätverk, varvid det preciseras att TikTok hade en högre grad av engagemang än de andra sociala nätverken, eftersom slutanvändarna, särskilt ungdomarna, tillbringade mer tid på TikTok än på andra sociala nätverk.

När det gäller sökandens argument som avser att cirka 82 procent respektive 77 procent av TikToks slutanvändare även använder Instagram respektive Facebook, medan endast 38 procent respektive 48 procent av Facebooks respektive Instagrams slutanvändare även använder TikTok, konstaterar tribunalen att sökanden under alla omständigheter inte har visat att den asymmetriska arten av den multihoming som tillämpas av dels TikToks användare dels Facebooks och Instagrams användare, inte berodde på den ekonomiska eller historiska kontext i vilken de onlinebaserade sociala nätverken var verksamma i unionen, utan på avsaknaden av nätverkseffekter och inlåsnings effekter för TikTok.

iii) TikToks mindre omfattning i förhållande till andra plattformar och det stora antalet konkurrenter

För det tredje finner tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den fann att sökandens argument avseende TikToks ringa omfattning jämfört med omfattningen av andra plattformar för onlinebaserade sociala nätverk, samt förekomsten av ett stort antal konkurrenter, inte

⁵⁰⁴ Inom ramen för digitala tjänster i allmänhet och onlineplattformar i synnerhet beskriver begreppet "multihoming" den situation där användarna parallellt använder flera konkurrerande digitala tjänster, i förevarande fall onlinebaserade sociala nätverkstjänster.

heller var tillräckligt underbyggda för att uppenbart ifrågasätta antagandet i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen.

Bland de omständigheter som kommissionen kan beakta inom ramen för sin prövning av de argument som anförts för att motbevisa antagandet i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen, återfinns bland annat, enligt skäl 23 i den aktuella förordningen, "betydelsen av företagets centrala plattformstjänster, med beaktande av den totala omfattningen av respektive central plattformstjänst". I detta skäl i den aktuella förordningen anges emellertid inte på grundval av vilka parametrar den aktuella centrala plattformstjänstens betydelse och omfattning ska mätas.

I detta sammanhang har sökanden gjort gällande att TikTok inte utgör en viktig ingång i den mening som avses i artikel 3.1 b i den aktuella förordningen, på grund av att TikTok är mindre än andra väl etablerade plattformar, dels vad gäller annonsintäkter och genomsnittlig intäkt per användare, dels i fråga om antalet slutanvändare.

Eftersom sökanden emellertid, i syfte att visa TikToks påstått ringa omfattning, hade framfört argument och uppgifter som den inte hade lagt fram under det administrativa förfarandet, förklarar tribunalen dock att dessa argument inte kan tas upp till prövning.

Tribunalen avfärdar dessa nya argument som ogrundade och bekräftar i detta sammanhang bland annat att TikToks storlek vad gäller antal slutanvändare inte kan bedömas statistiskt, utan att bedömningen måste ta hänsyn till den snabba och betydande ökningen av antalet slutanvändare i unionen, som på några år har uppnått ungefär halva Facebooks och Instagrams storlek.

iv) Annonsintäkterna och graden av interaktion hos företagsanvändare som är registrerade på TikTok

Vad däremot gäller sökandens argument att ByteDances annonsintäkter, dess genomsnittliga intäkt per användare eller graden av interaktion hos annonsörer och företagsanvändare som är registrerade på TikTok är låga, och lägre än intäkterna från vissa andra plattformar, konstaterar tribunalen, för det fjärde, att kommissionen gjorde sig skyldig till ett fel genom att avfärda dessa argument som irrelevanta för att motbevisa antagandet i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen.

Tribunalen understryker i detta avseende att även om kommissionen kvalificerade TikTok som en onlinebaserad social nätverkstjänst och inte som en onlinebaserad annonseringstjänst i den mening som avses i den aktuella förordningen, kvarstår icke desto mindre att TikTok utgör en enda plattform, på vilken användare interagerar bland annat genom att dela och se videoklipp, medan annonsörer å andra sidan betalar för att publicera annonser som i allmänhet dyker upp tillsammans med de videoklipp som användarna ser.

Det kan vidare inte förnekas att de annonsintäkter eller den genomsnittliga intäkt per användare som TikTok genererar i regel kan utgöra ett indicium bland andra på den betydelse som denna plattform har för de företag som använder nämnda plattform för att nå slutanvändarna, eftersom annonserna är ett av de medel som vanligtvis används av nämnda företag för att nå sina kunder.

Eftersom kommissionen under alla omständigheter även hade visat att sökandens argument och bevisning avseende annonsering online inte var tillräckligt underbyggda för att uppenbart ifrågasätta antagandet i artikel 3.2 b i den aktuella förordningen, konstaterar tribunalen dock att kommissionens fel inte påverkar det angripna beslutets laglighet. På denna punkt påpekar tribunalen bland annat att kommissionen helt riktigt hade påpekat att de argument och den bevisning sökanden hade anfört inte var tillräckligt representativa för samtliga företag som använder TikTok.

d) *Antagandet att ByteDance har en fast förankrad och varaktig ställning*

Tribunalen underkänner slutligen sökandens anmärkningar om att kommissionen hade åsidosatt artikel 3.1 c och 3.5 i den aktuella förordningen genom att underkänna sökandens argument som syftade till att bestrida slutsatsen att TikTok, mot bakgrund av antagandet i artikel 3.2 c i den aktuella förordningen, har en fast förankrad och varaktig ställning i sin verksamhet. Sökanden hade i huvudsak gjort gällande att sökanden var en ny aktör på marknaden och att sökandens ställning på marknaden med framgång hade utmanats av konkurrenter som Meta och Alphabet, vilka hade lanserat nya tjänster såsom Reels och Shorts, vilka hade vuxit snabbt till nackdel för TikTok genom att imitera TikToks huvudsakliga egenskaper.

Efter att ha påpekat dels att begreppet "fast förankrad och varaktig" i den mening som avses i artikel 3.1 c i den aktuella förordningen syftar till att förstå det aktuella företags ställnings ringa öppenhet för konkurrens och den tidsmässiga stabiliteten i denna position, dels att detta begrepp inte nödvändigtvis överlappar begreppet dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF, påpekar tribunalen att en fast förankrad och varaktig ställning för ett företag i dess verksamhet inte utesluter att det föreligger en viss grad av öppenhet.

Som svar på sökandens argument att andra grindvakter i samma kategori av centrala plattformstjänster, det vill säga Meta och Alphabet, har kunnat konkurrera med ByteDances ställning, konstaterar tribunalen dessutom att den aktuella förordningen syftar till att säkerställa att grindvakternas ställning är öppen för konkurrens, inte bara för andra grindvakter, utan även, eller framför allt, för andra aktörer som inte är grindvakter för en viss central plattformstjänst. Härav följer att enbart hänvisningarna till Metas och Alphabets verksamhet inte gör det möjligt att dra slutsatsen att ByteDances ställning inte är fast förankrad och varaktig i den mening som avses i den aktuella förordningen.

Det finns inte heller något som hindrar att ett sådant företag som ByteDance, som år 2018 var en ny aktör på den inre marknaden som hade för avsikt att utmana grindvakternas ställning, inom loppet av några år självt kan bli en grindvakt.

2. *Grunden avseende åsidosättande av rätten till försvar*

Sökanden har gjort gällande att kommissionen åsidosatte artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna på grund av att den, i det angripna beslutet, grundade sin bedömning på faktiska och rättsliga omständigheter som sökanden inte haft tillfälle att yttra sig över under det administrativa förfarandet.

Tribunalen erinrar härvidlag om att artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna innebär att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt.

Efter dessa preciseringar konstaterar tribunalen att sökanden, trots den omfattande skriftväxling som ägt rum mellan sökanden och kommissionen innan det angripna beslutet antogs, inte hade haft tillfälle att under det administrativa förfarandet framföra sina synpunkter på vissa omständigheter som kommissionen har åberopat mot sökanden.

Enligt fast praxis innebär ett åsidosättande av rätten att yttra sig inte automatiskt att den angripna rättsakten ogiltigförklaras. Sökanden måste nämligen visa att det inte är helt uteslutet att kommissionens beslut skulle ha blivit annorlunda om förfarandefelet i fråga inte hade förelegat, eftersom denna part bättre hade kunnat förbereda ett bättre försvar om denna felaktighet inte hade förelegat. Eftersom sökanden inte hade lagt fram någon sådan bevisning i förevarande fall, finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den grunden att sökandens rätt till försvar har åsidosatts.

3. *Grunden avseende åsidosättande av likabehandlingsprincipen*

Enligt sökanden hade kommissionen även åsidosatt likabehandlingsprincipen, genom att i det angripna beslutet underkänna vissa av sökandens argument, trots att den i andra beslut godtagit denna typ av argument.

På denna punkt erinrar tribunalen om att kommissionen är skyldig att göra en individuell bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall, utan att vara bunden av tidigare beslut som rör andra ekonomiska aktörer eller centrala plattformstjänster, och att likabehandlingsprincipen under alla omständigheter innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns objektiva skäl för en sådan behandling.

Eftersom skälen i de beslut av kommissionen som sökanden hade hänvisat till i sin ansökan avser andra kategorier av centrala plattformstjänster och inte onlinebaserade sociala nätverkstjänster, och sökanden inte förklarar varför de omständigheter under vilka dessa andra kategorier av centrala plattformstjänster är verksamma är jämförbara med dem under vilka en onlinebaserad social nätverkstjänst som TikTok är verksam, godtar tribunalen dock inte den grund som avser åsidosättande av likabehandlingsprincipen.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen talan i dess helhet.

VII. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Dom av den 7 februari 2024, Österrike/kommissionen (T-501/22, [EU:T:2024:71](#))

“EGFJ och Ejflu – Betalningar som undantagits från finansiering – Betalningar som verkställts av Österrike – Nedsättningskoefficient – Artikel 24.6 i förordning (EU) nr 1307/2013 – Artikel 30.7 b i förordning nr 1307/2013 – Artikel 52.4 a i förordning (EU) nr 1306/2013 – Motiveringskyldighet”

Med anledning av en talan om ogiltigförklaring som väckts av Republiken Österrike ogiltigförklarar tribunalen Europeiska kommissionens beslut 2022/908⁵⁰⁵, i den del det innebär att betalningar som verkställts av denna medlemsstat inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) före den 27 november 2016 undantas från unionsfinansiering. I detta sammanhang uttalar den sig för första gången om tolkningen av artikel 24.6 i förordning nr 1307/2013⁵⁰⁶ och om begreppet specifika nackdelar i den mening som avses i artikel 30.7 b i samma förordning.

Inom ramen för ordningen för grundstöd beslutade Republiken Österrike att tillämpa en nedsättningskoefficient på skiften som enligt österrikisk rätt klassificeras som ”betesmark” och ”bergsbetesmark”. År 2016 inledde kommissionen en undersökning gentemot denna medlemsstat för att kontrollera om den, för åren 2015 och 2016, hade administrerat och kontrollerat stödsystemen för de arealstöd som betalats ut till jordbrukare inom ramen för EGFJ på ett sätt som stod i överensstämmelse med unionsrätten. Som ett resultat av denna undersökning konstaterade kommissionen att de österrikiska myndigheterna hade tillämpat artikel 24.6 i förordning nr 1307/2013 felaktigt vad gällde ”betesmark” och vidtog en finansiell korrigerings⁵⁰⁷ gentemot Republiken Österrike. Till följd av detta beslutade Republiken Österrike att såsom en korrigerande åtgärd tilldela de berörda jordbrukarna ytterligare stödrätter för varje stödberättigande hektar ”betesmark”, med verkan från och med år 2017. Dessa stödrätter tilldelades från den nationella reserv som det ankommer på medlemsstaterna att inrätta enligt samma förordning⁵⁰⁸.

År 2018 inledde kommissionen en ny undersökning gentemot Republiken Österrike. Det framgår av den sammanfattande rapporten att de österrikiska myndigheterna, beträffande ”bergsbetesmarken”, hade tillämpat artikel 24.6 i förordning nr 1307/2013 på ett felaktigt sätt, vilket hade lett till omotiverade skillnader i behandling, eftersom nedsättningskoefficienten inte tillämpats på samtliga skiften som var belägna i ett och samma område och underkastade samma klimatförhållanden. Vidare framgår det av denna rapport att Republiken Österrike olagligen hade använt den nationella reserven för att finansiera den korrigerande åtgärden avseende ”betesmark”. Genom det angräpnings beslutet, på grund av de två överträdelser som lagts Republiken Österrike till last, undantogs kommissionen från unionsfinansiering utgifter som deklarerats inom ramen för EGFJ till ett belopp om 68 146 449,98 euro.

⁵⁰⁵ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2022/908 av den 8 juni 2022 om undantagande från unionsfinansiering av vissa utgifter som betalats av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (EUT L 157, 2022, s. 15).

⁵⁰⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 av den 17 december 2013, om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitik och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 637/2008 och rådets förordning (EG) nr 73/2009 (EUT L 347, 2013, s. 608).

⁵⁰⁷ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2019/265 av den 12 februari 2019 om undantagande från unionsfinansiering av vissa utgifter som betalats av medlemsstaterna inom ramen för Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) (EUT L 44, 2019, s. 14).

⁵⁰⁸ Artikel 30.1 i förordning nr 1307/2013.

Tribunalens bedömning

För det första underkänner tribunalen den grund som avser åsidosättande av artikel 52.1 i förordning nr 1306/2013⁵⁰⁹ till följd av en finansiell korrigerings grundad på en felaktig tolkning av artikel 24.6 i förordning nr 1307/2013.

Tribunalen konstaterar i detta avseende att den omständigheten att nedsättningskoefficienten tillämpades på "bergsbetesmark" och inte på angränsande skiften inte nödvändigtvis innebär att artikel 24.6 i förordning nr 1307/2013 tillämpades på ett felaktigt sätt. Denna bestämmelse innehåller nämligen inte någon precisering av storleken på det område i förhållande till vilket det ska bedömas huruvida kriteriet om svåra klimatförhållanden är uppfyllt. De österrikiska myndigheternas tillvägagångssätt, som bestod i att endast tillämpa nedsättningskoefficienten på skiften som klassificerats som "bergsbetesmark", utan att det i förevarande fall är styrkt att de behöriga myndigheterna konkret och systematiskt hade klassificerat dessa skiften på detta sätt på grundval av särskilda klimatförhållanden som var specifika för dessa skiften, innebär emellertid att det inte går att säkerställa att denna koefficient tillämpades på samtliga skiften i områden som kännetecknas av svåra klimatförhållanden, och inte heller att den tillämpades endast på skiften som faktiskt uppfyllde detta kriterium.

För det andra finner tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den konstaterade att Republiken Österrike, när den tilldelade jordbrukare som brukar "betesmark" ytterligare stödrätter i syfte att avhjälpa den felaktiga tillämpningen av nedsättningskoefficienten, inte hade rätt att finansiera denna tilldelning från den nationella reserven med stöd av artikel 30.7 b i förordning nr 1307/2013.

Tribunalen kommer fram till denna slutsats genom att tolka artikel 30.7 b i förordning nr 1307/2013, vilken Republiken Österrike har åberopat som rättslig grund för användningen av den nationella reserven. Tribunalen beaktar därvid bestämmelsens lydelse, dess sammanhang och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.

Vad gäller ordalydelsen i denna bestämmelse konstaterar tribunalen att adjektivet "specifik" talar för en tolkning enligt vilken de nackdelar som det är fråga om avser vissa kategorier av jordbrukare som kan särskiljas från andra genom de särskilda förhållanden som är oupplösligt förbundna med deras situation. Den omständigheten att jordbrukare drabbas av följderna av ett fel som begåtts av en medlemsstat vid tillämpningen av unionsrätten framstår inte som tillräcklig för att anse att dessa jordbrukare ingår i en särskild kategori, och att den nackdel som de drabbas av på grund av detta fel därför ska anses vara specifik för dem. Denna tolkning stöds av det sammanhang i vilket den aktuella bestämmelsen ingår, särskilt artikel 31.2 i förordning nr 639/2014⁵¹⁰.

När det gäller de mål som eftersträvas med de aktuella föreskrifterna syftar inrättandet av reserven till att göra det möjligt för medlemsstaterna att ge stöd till jordbrukare som befinner sig i särskilda situationer, i första hand till unga jordbrukare och jordbrukare som etablerar jordbruksverksamhet.

I förevarande fall var den nackdel som uppkom för de jordbrukare som brukade "betesmark" inte oupplösligt förbunden med den situation som dessa jordbrukare befann sig i eller kopplad till en egenskap som var utmärkande för dem, utan berodde på att de österrikiska myndigheterna, genom

⁵⁰⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 17 december 2013 om finansiering, förvaltning och övervakning av den gemensamma jordbrukspolitikerna och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 352/78, (EG) nr 165/94, (EG) nr 2799/98, (EG) nr 814/2000, (EG) nr 1200/2005 och nr 485/2008 (EUT L 347, 2013, s. 549).

⁵¹⁰ Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 639/2014 av den 11 mars 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013 om regler för direktstöd för jordbrukare inom de stödordningar som ingår i den gemensamma jordbrukspolitikerna och om ändring av bilaga X till den förordningen (EUT L 181, 2014, s. 1).

en felaktig tillämpning av artikel 24.6 i förordning nr 1307/2013, hade berövat dem stödrätter som de redan från början borde ha tilldelats.

Den av Republiken Österrike åberopade omständigheten att den felaktiga tillämpningen av unionsrätten endast påverkade innehavarna av "betesmark" – vilket för övrigt kan ifrågasättas med hänsyn till att den aktuella oegentligheten påverkade värdet på stödrätterna för samtliga österrikiska jordbrukare – kan inte leda till slutsatsen att innehavarna av "betesmark" befann sig i en situation som utgjorde en specifik nackdel för dem och att Republiken Österrike därför hade rätt att tilldela dem ytterligare stödrätter från den nationella reserven med stöd av artikel 30.7 b i förordning nr 1307/2013.

Slutligen bifaller tribunalen talan såvitt avser den tredje grunden avseende åsidosättande av artikel 52.4 a i förordning nr 1306/2013.

Den konstaterar i detta avseende att det meddelande som avses i artikel 34.2 första stycket i genomförandeförordning nr 908/2014⁵¹¹ utgör utgångspunkten för beräkningen av den frist på 24 månader som föreskrivs i artikel 52.4 a i förordning nr 1306/2013, eftersom kommissionen i detta meddelande tillräckligt tydligt anger syftet med undersökningen som den genomfört och de brister som iakttagits vid denna undersökning. Begränsningen av den period för vilken kommissionen får undanta vissa utgifter från unionsfinansiering har till syfte att skydda medlemsstaterna mot den rättsosäkerhet som skulle uppstå om kommissionen hade kunnat ifrågasätta utbetalningar som verkställts flera år före antagandet av ett beslut om kontroll av överensstämmelse.

Eftersom det var i meddelandet av den 27 november 2018 som kommissionen för första gången på ett tillräckligt tydligt sätt angav den brist som kommissionen hade iakttagit vad gäller den felaktiga tillämpningen av nedsättningskoefficienten på "bergsbetesmark", är det detta meddelande som i förevarande fall utgör utgångspunkten för den frist på 24 månader som anges i artikel 52.4 a i förordning nr 1306/2013. Kommissionen kunde följaktligen inte undanta betalningar som verkställts före den 27 november 2016 från unionsfinansiering.

Mot denna bakgrund finner tribunalen att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i den del kommissionen däri, inom ramen för den första finansiella korrigeringen i fråga, undantog betalningar som verkställts före den 27 november 2016 från unionsfinansiering.

⁵¹¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 908/2014 av den 6 augusti 2014 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 av den 6 augusti 2014 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1306/2013 med beaktande av utbetalande organ och andra organ, ekonomisk förvaltning, räkenskapsavslutning, regler om kontroller, värdepapper och öppenhet (EUT L 255, 2014, s. 59).

VIII. Folkhälsa

Dom av den 21 februari 2024, PAN Europe/kommissionen (T-536/22, [EU:T:2024:98](#))

“Växtskyddsmedel – Det verksamma ämnet cypermetrin – Genomförandeförordning (EU) 2021/2049 – Begäran om intern omprövning – Artikel 10.1 i förordning (EG) nr 1367/2006 – Avslag på begäran – Efsas identifiering av kritiska problemområden – Riskbedömning och riskhantering – Försiktighetsprincipen – Kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning”

Inom ramen för en talan om ogiltigförklaring kopplad till förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet cypermetrin preciserar tribunalen reglerna för upptagande till sakprövning av en sådan talan som väckts av en icke-statlig organisation med stöd av förordning nr 1367/2006⁵¹², samt omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som Europeiska kommissionen har i egenskap av riskhanterare mot bakgrund av försiktighetsprincipen.

Cypermetrin är en insekticid som används i Europeiska unionen och som godkändes för användning i växtskyddsmedel år 2005.⁵¹³

Inom ramen för förfarandet för förnyelse av godkännandet av cypermetrin identifierade Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) i sina vetenskapliga slutsatser från juli 2018 fyra kritiska problemområden (critical areas of concern) beträffande detta verksamma ämne. Därefter offentliggjorde kommissionen i september 2019 ett uttalande om riskreducerande åtgärder för cypermetrin.

Efter denna riskbedömning antog kommissionen den 24 november 2021 genomförandeförordning 2021/2049⁵¹⁴ genom vilken godkännandet av cypermetrin förnyades, åtföljt av en rad särskilda bestämmelser.

Den 20 januari 2022 begärde sökanden, miljöorganisationen Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), att kommissionen skulle göra en intern omprövning⁵¹⁵ av genomförandeförordning 2021/2049.

Genom beslut av den 23 juni 2022 avslag kommissionen denna begäran.

Sökanden har yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara detta avslagsbeslut. Till stöd för sin talan har sökanden gjort gällande att försiktighetsprincipen och unionens skyldighet att säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön har åsidosatts. Sökanden har bland annat gjort gällande att eftersom Efsa hade identifierat vissa kritiska problemområden beträffande cypermetrin, borde kommissionen inte ha förnyat godkännandet av detta ämne. Kommissionen har i detta sammanhang

⁵¹² Europaparlamentets och rådet förordning nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpning av bestämmelserna i Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor på Europeiska unionens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13), särskilt artikel 12.

⁵¹³ Nämnda ämne togs upp i bilaga I till rådets direktiv 91/414/EEG av den 15 juli 1991 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EGT L 230, 1991, s. 1), genom kommissionens direktiv 2005/53/EG av den 16 september 2005 om ändring av rådets direktiv 91/414/EEG för att införa klorotalonil, klorotoluron, cypermetrin, daminozid och tiofanatmetyl som verksamma ämnen (EUT L 241, 2005, s. 51).

⁵¹⁴ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/2049 av den 24 november 2021 om förnyelse av godkännandet av det verksamma ämnet cypermetrin som ett kandidatämne för substitution i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden, och om ändring av bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 540/2011 (EUT L 420, 2021, s. 6).

⁵¹⁵ På grundval av artikel 101. i förordning nr 1367/2006.

inte längre något utrymme för skönsmässig bedömning och kan inte åberopa sin roll som riskhanterare.

Tribunalen har genom sin dom ogillat talan i dess helhet.

Tribunalens bedömning

Tribunalen gör för det första vissa processuella preciseringar avseende räckvidden av regeln om samstämmighet mellan begäran om omprövning och den talan om ogiltigförklaring som väckts mot det beslut som antagits som svar på denna begäran.

Tribunalen erinrar om att en sådan talan om ogiltigförklaring endast kan tas upp till sakprövning om den är riktad mot svaret på nämnda begäran och de grunder som åberopats till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring specifikt avser detta svar.

En sådan talan får inte baseras på nya grunder eller bevisning som inte framgår av begäran om omprövning. I annat fall skulle kravet på motivering av en sådan begäran förlora sin ändamålsenliga verkan och syftet med det förfarande som inletts genom begäran ändras.⁵¹⁶

Enligt förordning nr 1367/2006 måste en sökande emellertid, i samband med att talan väcks vid tribunalen, kunna anföra argument som syftar till att bestrida att svaret på begäran om omprövning är välgrundat, förutsatt att dessa argument inte ändrar syftet med det förfarande som inletts genom denna begäran. Vidare kan ett argument som inte har tagits upp i begäran om omprövning inte anses utgöra en ny grund som inte kan tas upp till sakprövning i målet vid tribunalen om det endast innebär en utvidgning av ett argument som tidigare framstälts inom ramen för nämnda begäran, det vill säga om det tillsammans med en tidigare åberopad grund eller framställd invändning har ett så nära samband med de argument som inledningsvis anförts i ansökan att det kan anses ingå i den normala utvecklingen av talan i ett domstolsförfarande.

För det andra påpekar tribunalen att kommissionen för att på ett ändamålsenligt sätt ska kunna genomföra de mål som den åläggs i förordning nr 1107/2009 måste tillerkännas ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Detta gäller bland annat beträffande de beslut om riskhantering som den ska fatta enligt denna förordning.⁵¹⁷

Riskhanteringen motsvarar samtliga åtgärder som vidtas av en institution som står inför en risk i syfte att återställa risken till en nivå som anses vara godtagbar för samhället mot bakgrund av dess skyldighet enligt försiktighetsprincipen att upprätthålla en hög skyddsnivå för folkhälsan, säkerheten och miljön.⁵¹⁸

Detta innebär att det ska göras en förhandsbedömning av riskerna, bestående av dels en vetenskaplig bedömning av nämnda risker, på grundval av de bästa vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga, dels en bedömning av huruvida riskerna överskrider den risknivå som anses godtagbar för samhället, vilket utgör en del av det politiska val som fastställandet av en lämplig skyddsnivå för samhället innebär.

⁵¹⁶ Dom av den 12 september 2019, *TestBioTech m.fl./kommissionen* (C-82/17 P, [EU:C:2019:719](#), punkt 39).

⁵¹⁷ Dom av den 17 maj 2018, *Bayer CropScience m.fl./kommissionen* (T-429/13 och T-451/13, [EU:T:2018:280](#), punkt 143).

⁵¹⁸ Dom av den 12 april 2013, *Du Pont de Nemours (France) m.fl./kommissionen* (T-31/07, ej publicerad, [EU:T:2013:167](#), punkt 148, dom av den 17 maj 2018, *Bayer CropScience m.fl./kommissionen* (T-429/13 och T-451/13, [EU:T:2018:280](#), punkt 125), och dom av den 17 mars 2021, *FMC/kommissionen* (T-719/17, [EU:T:2021:143](#), punkt 78).

Även om kommissionen, inom ramen för förfarandet för förnyelse av verksamma ämnen, bland annat ska "beakta" Efsas vetenskapliga slutsatser,⁵¹⁹ är den således, i egenskap av riskhanterare, inte bunden av Efsas konstateranden. Ett sådant beaktande kan nämligen inte tolkas som en skyldighet för kommissionen att på alla punkter följa Efsas slutsatser.

Kommissionens stora utrymme för skönsässig bedömning i egenskap av riskhanterare begränsas emellertid av kravet på iakttagande av bestämmelserna i förordning nr 1107/2009, särskilt artikel 4⁵²⁰, jämförd med bilaga II till denna förordning, och av försiktighetsprincipen, som ligger till grund för samtliga bestämmelser i denna förordning.

Under dessa omständigheter kan kommissionen endast förnya godkännandet av ett verksamt ämne om det, trots att kritiska problemområden har identifierats, har styrkts att riskreducerande åtgärder gör det möjligt att dra slutsatsen att kriterierna i artikel 4 i förordning nr 1107/2009 är uppfyllda. Kommissionens roll är således just att fastställa vilka risker som är godtagbara för samhället, där en högre toleransnivå ska tillämpas för miljöskydd än för människors och djurs hälsa, och de åtgärder som har vidtagits för att mildra de fastställda riskerna ska beaktas.

Enbart den omständigheten att Efsa i sina slutsatser identifierade fyra kritiska problemområden gör det i förevarande fall inte möjligt att anse att kommissionen i egenskap av riskhanterare inte längre hade något utrymme för skönsässig bedömning, förutsatt att den säkerställer att kriterierna i artikel 4 i förordning nr 1107/2009 var uppfyllda. Med andra ord är det inte uteslutet för kommissionen att, med iakttagande av försiktighetsprincipen, kontrollera huruvida risken kan vara godtagbar om vissa åtgärder införs.

Dom av den 15 maj 2024, Fresenius Kabi Austria m.fl./kommissionen (T-416/22, [EU:T:2024:316](#))

"Humanläkemedel – Tillfälligt återkallande av nationella godkännanden för försäljning av humanläkemedel som innehåller den aktiva substansen hydroxietylsterkelse (HES), infusionsvätskor – Talan om ogiltigförklaring – Villkoret direkt berörd – Delvis avvisning – Motiveringsskyldighet – Felaktig rättstillämpning – Uppenbart oriktig bedömning – Försiktighetsprincipen – Proportionalitet – Artikel 116 i direktiv 2001/83/EG"

Tribunalen i utökad sammansättning med fem domare ogillar den talan som väckts av Fresenius Kabi Austria GmbH och andra juridiska personer (nedan kallade sökandena) om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut att tillfälligt återkalla godkännandena för försäljning av läkemedel som innehåller hydroxietylsterkelse (HES).⁵²¹

Sökandena ingår i den världsomspännande koncernen Fresenius. Koncernen tillverkar och distribuerar läkemedel som innehåller hydroxietylsterkelse (HES) som aktiv substans, vilka huvudsakligen är avsedda för behandling av hypovolemi (låg blodvolym) orsakad av akut (plötslig)

⁵¹⁹ Enligt lydelsen av artikel 14.1 andra stycket i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 44/2012 av den 18 september 2012 om fastställande av de bestämmelser som behövs för att genomföra förnyelseförfarandet för verksamma ämnen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2009 om utsläppande av växtskyddsmedel på marknaden (EUT L 252, 2012, s. 26).

⁵²⁰ Enligt denna artikel får ett verksamt ämne endast godkännas om det kan visas att villkoren för godkännande i punkterna 2 och 3 är uppfyllda under realistiska användningsvillkor. Dessa villkor för godkännande presumeras vara uppfyllda om det visas att så är fallet för minst en representativ användning av minst ett växtskyddsmedel som innehåller detta verksamma ämne.

⁵²¹ Kommissionens genomförandebeslut C(2022) 3591 final av den 24 maj 2022 om godkännandena för försäljning av humanläkemedel som innehåller den aktiva substansen hydroxietylsterkelse (HES), infusionsvätskor efter bedömning av en säkerhetsstudie som gjorts efter godkännandet, inom ramen för artikel 107p i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG (nedan kallat det angripna beslutet).

förlust av blod, när behandling med alternativa infusionsvätskor inte anses tillräckligt. Sökandena är innehavare av godkännanden för försäljning av en del av dessa läkemedel.

Efter flera bedömningar som gjorts sedan år 2013 och flera på varandra följande försök att införa riskminimeringsåtgärder, konstaterade kommissionen i det angripna beslutet att risk/nyttaförhållandet för dessa läkemedel inte kunde anses gynnsamt, bland annat på grund av riskerna med att använda dem på ett sätt som avviker från godkännandet för försäljning (off label-användning). Myndigheten beslutade att godkännandena för försäljning av dessa läkemedel tillfälligt skulle återkallas.

Sökandena yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara det angripna beslutet, bland annat på grund av att kommissionen gjort en felaktig tolkning av begreppet risk/nyttaförhållandet i den mening som avses i direktiv 2001/83⁵²², eftersom den vid bedömningen av nytta-riskförhållandet för de aktuella läkemedlen tagit hänsyn till riskerna med att använda dem off label. De gjorde även gällande att de åtgärder för riskminimering som införts iaktogs i de flesta medlemsstater. Den omständigheten att dessa åtgärder för riskminimering inte iaktogs i andra medlemsstater borde enligt dem inte heller leda till slutsatsen att dessa åtgärder för riskminimering inte var effektiva när det gäller att förebygga de aktuella riskerna.

Tribunalens bedömning

Tribunalen noterar inledningsvis att villkoren i direktiv 2001/83 för att ändra, tillfälligt dra in eller återkalla ett godkännande för försäljning, det vill säga för att det ska konstateras att läkemedlet är skadligt, att det saknar terapeutisk effekt, att risk/nyttaförhållandet inte är gynnsamt eller att läkemedlets kvalitativa och kvantitativa sammansättning inte överensstämmer med den uppgivna,⁵²³ är alternativa och inte kumulativa. De ska dessutom tolkas i enlighet med den allmänna principen att skyddet för folkhälsan måste tillmätas en avgörande betydelse i förhållande till ekonomiska hänsyn.

I detta sammanhang uttalar sig tribunalen om villkoret avseende risk/nyttaförhållandet för läkemedlet och konkret om begreppet risk/nyttaförhållandet.

Den hänskjutande domstolen påpekar för det första, vad gäller bokstavstolkningen, att de bestämmelser i direktiv 2001/83 som avser definitionen av detta begrepp och begreppet "risker i samband med användningen av läkemedlet"⁵²⁴ varken innefattar eller uttryckligen utesluter att de risker som följer av att ett läkemedel används off label beaktas vid bedömningen av risk/nyttaförhållandet. Tvärtom hänvisar dessa bestämmelser till "varje risk" för patientens hälsa eller folkhälsan som har att göra med läkemedlets kvalitet, säkerhet eller effekt och begränsar inte begreppet "läkemedlets säkerhet" till särskilda användningar. Denna bestämmelse utesluter således inte de risker som är förenade med off label-användning av ett läkemedel från begreppet säkerhetsrisker för detta läkemedel.

För det andra, vad gäller den kontextuella tolkningen av detta begrepp, analyserar tribunalen bestämmelserna i direktiv 2001/83 om den informationsskyldighet som åligger innehavaren av ett godkännande för försäljning av ett läkemedel.⁵²⁵ Den påpekar att dessa bestämmelser uttryckligen föreskriver en skyldighet att till den behöriga nationella myndigheten lämna "uppgifter om

⁵²² Begreppet förekommer i artikel 116 första stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel (EGT L 311, 2001, s. 67), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/84/EU av den 15 december 2010 om ändring, när det gäller säkerhetsövervakning av läkemedel, av direktiv 2001/83/EG (EUT L 348, 2010, s. 74).

⁵²³ Villkor som föreskrivs i artikel 116 första stycket i direktiv 2001/83.

⁵²⁴ I artikel 1.28a första strecksatsen respektive 1.28 i direktiv 2001/83.

⁵²⁵ Artikel 23.2 i direktiv 2001/83.

läkemedlets användning där denna användning inte omfattas av de villkor som anges i godkännandet för försäljning” som kan vara ”ny information som kan påverka bedömningen av nyttan och riskerna med läkemedlet i fråga”.

Med hänvisning till de bestämmelser i direktiv 2001/83 som beskriver syftet med systemet för säkerhetsövervakning och omfattningen av den information som systemet syftar till att samla in,⁵²⁶ anger tribunalen vidare att detta innebär att begreppet ”risker med avseende på användarens hälsa eller folkhälsan” även omfattar de risker som följer av en användning som ”inte omfattas av de villkor som anges i godkännandet för försäljning”. Medlemsstaterna får beakta all information som samlats in inom ramen för systemet för säkerhetsövervakning, inklusive information om riskerna vid off label-användning av ett läkemedel, för att undersöka alternativ som gör det möjligt att förebygga eller minska riskerna och vid behov vidta lagstiftningsåtgärder avseende det aktuella godkännandet för försäljning. Denna bestämmelse innehåller inte någon uppgift om att det skulle vara principiellt uteslutet med ett tillfälligt eller slutgiltigt återkallande av ett godkännande för försäljning på grund av åtgärder som medlemsstaterna kan vidta för att hantera de risker som är förenade med off label-användning av ett läkemedel.

Tribunalen konstaterar slutligen att lagstiftaren, genom de bestämmelser i direktiv 2001/83 som avser beslutet att bevilja ett godkännande för försäljning på vissa villkor⁵²⁷, uttryckligen har föreskrivit på vilka villkor information om ett läkemedels effekt och säkerhet avseende dess användning ”under normala omständigheter” kan begränsas. Den omständigheten att artikel 116 i direktiv 2001/83 i ändrad lydelse inte innehåller någon hänvisning till ”normala användningsvillkor” stöder således kommissionens tolkning att begreppet ”risker i samband med användning av läkemedlet” även omfattar de risker som är förenade med att läkemedlet används off label.

Av detta drar tribunalen slutsatsen att en kontextuell tolkning av begreppet risk/nyttaförhållandet bekräftar slutsatsen att detta begrepp omfattar riskerna i samband med off label-användning av ett läkemedel.

Vad för det tredje och sista gäller ändmålstolkningen av samma begrepp understryker tribunalen att eftersom direktiv 2001/83 ålägger de behöriga myndigheterna en skyldighet att tillfälligt återkalla, återkalla eller ändra godkännandet för försäljning när nytta-riskförhållandet anses ogynnsamt, är direktivets huvudsakliga syfte att skydda folkhälsan.

För att säkerställa att detta syfte uppnås på ett effektivt sätt måste de behöriga myndigheterna kunna beakta uppgifter om samtliga risker för folkhälsan som ett läkemedel medför, inklusive de uppgifter som är förenade med off label-användning av läkemedlet. Off label-användning av ett läkemedel som inte är ovanlig och som ingår i de yrkesmässiga beslut som fattas av en läkare som är i stånd att bedöma fördelar och risker och som behöver vara så välinformerad som möjligt kan nämligen medföra liknande risker för folkhälsan som vid användning i enlighet med godkännandet för försäljning av detta läkemedel. En teleologisk tolkning av begreppet nytta/riskförhållande bekräftar således slutsatsen att detta begrepp även omfattar riskerna vid off label-användning av ett läkemedel.

Tribunalen finner följaktligen att kommissionen, genom att beakta de risker som följer av off label-användning av de aktuella läkemedlen vid utvärderingen av deras risk/nyttaförhållande, inte har tolkat detta begrepp på ett felaktigt sätt.

Vad gäller iakttagandet av åtgärderna för riskminimering finner tribunalen att kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när den fann att de berörda läkemedlen fortfarande användes off label trots de fastställda åtgärderna för riskminimering.

⁵²⁶ Artikel 101.1 i direktiv 2001/83.

⁵²⁷ Artikel 22 andra stycket i direktiv 2001/83.

IX. Energi

Dom av den 27 november 2024, Nord Stream 2/parlamentet och rådet (T-526/19 RENV, [EU:T:2024:864](#))

”Energi – Den inre marknaden för naturgas – Direktiv (EU) 2019/692 – Ändring av direktiv 2009/73/EG – Rättssäkerhet – Likabehandling – Proportionalitet – Maktmissbruk – Felaktigheter i förfarandet”

Efter återförvisning ogillar tribunalen Nord Stream 2 AG:s talan mot direktiv (EU) 2019/692⁵²⁸ om ändring av direktiv 2009/73 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas, i dess helhet. Tribunalen avfärdar därmed Nord Stream 2:s centrala ståndpunkt att det angripna direktivet särskilt riktade sig mot bolaget, i strid med bland annat rättssäkerhetsprincipen, principen om likabehandling och proportionalitetsprincipen.

Nord Stream 2, är ett bolag bildat enligt schweizisk rätt vars enda aktieägare är det ryska offentligägda aktiebolaget Gazprom. Nord Stream 2 ansvarar för planering, byggande och drift av den havsbaserade gasledningen Nord Stream 2, som är avsedd att ombesörja gastransport mellan Oust-Louga (Ryssland) och Lubmin (Tyskland).

Den 17 april 2019 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd det angripna direktivet, vilket trädde i kraft den 23 maj 2019. Direktivet syftar till att säkerställa att de i direktiv 2009/73 föreskrivna reglerna för gasöverföringsledningar som kopplar samman två eller fler medlemsstater också är tillämpliga inom Europeiska unionen på gasöverföringsledningar till och från tredjeländer, såsom Nord Stream 2.

I artikel 49a.1 i direktiv 2009/73, i dess ändrade lydelse, (nedan kallad artikel 49a) föreskrivs emellertid att gasledningar mellan en medlemsstat och ett tredjeland som färdigställts före den 23 maj 2019 kan beviljas undantag från skyldigheterna enligt direktivet (nedan kallat det omtvistade undantaget för befintliga gasledningar). I artikel 36 i ändrad lydelse föreskrivs dessutom att ny gasinfrastruktur kan undantas på vissa villkor (nedan kallat det omtvistade undantaget för ny infrastruktur). Gasledningen Nord Stream 2 kan dock inte omfattas vare sig av det ovannämnda undantaget för befintliga gasledningar eller undantaget för ny infrastruktur.

Genom beslut av den 20 maj 2020⁵²⁹ avvisade tribunalen Nord Stream 2:s talan om ogiltigförklaring av det angripna direktivet. Efter det att bolaget överklagat beslutet upphävde domstolen tribunalens beslut,⁵³⁰ förklarade att talan delvis kunde tas upp till prövning och återförvisade målet till tribunalen för prövning i sak.

Mot bakgrund av Nord Stream 2:s yrkanden, såsom de preciserats vid förhandlingen, fann tribunalen att talan kunde tas upp till prövning i den del den avsåg ogiltigförklaring av artikel 1 led 9 i det angripna direktivet, genom vilken en artikel 49a infördes i direktiv 2009/73.

Tribunalens bedömning

För det första finner tribunalen att den omständigheten att Nord Stream 2 inte kunde omfattas av vare sig det omtvistade undantaget för ny infrastruktur eller det omtvistade undantaget för befintliga gasledningar vid tidpunkten för antagandet av det angripna direktivet inte kan visa att

⁵²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/692 av den 17 april 2019 om ändring av direktiv 2009/73/EG om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (EUT L 117, 2019, s. 1) (nedan kallat det angripna direktivet).

⁵²⁹ Beslut av den 20 maj 2020, **Nord Stream 2/parlamentet och rådet** (T-526/19, [EU:T:2020:210](#)).

⁵³⁰ Dom av den 12 juli 2022, **Nord Stream 2/parlamentet och rådet** (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)).

unionslagstiftaren har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen och den därav följande principen om skydd för berättigade förväntningar.

Tribunalen erinrar i detta avseende om att frågan huruvida dessa principer har iakttagits ska prövas mot bakgrund av de kunskaper som en medveten och insatt ekonomisk aktör rimligen kunde ha om utvecklingen av regelverket och de slutsatser som denne borde ha dragit därav för att bestämma sitt beteende. Prövningen av huruvida dessa principer har iakttagits ska även prövas mot bakgrund av omständigheterna kring denna utveckling och, i synnerhet, mot bakgrund av de behöriga institutionernas beteende.

Vad gäller det förhållandet att Nord Stream 2 inte kunde omfattas av det omtvistade undantaget för ny infrastruktur konstaterar tribunalen att Nord Stream 2:s investeringsbeslut fattades i ett sammanhang som sedan länge kännetecknades av en bestämd och upprepad avsikt, bland annat från flera medlemsstater, parlamentet och kommissionen, att låta gasledningar mellan en medlemsstat och ett tredjeland i allmänhet och gasledningen Nord Stream 2 i synnerhet omfattas av de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73.

Nord Stream 2 fortsatte dessutom sina investeringar utan avbrott efter det att denna avsikt konkretiserades genom förslag från kommissionen och trots att bolaget rimligen kunde förutse en sådan tillämpning av direktiv 2009/73. Bolaget har inte heller visat att det var omöjligt för den att anpassa sig för att kunna omfattas av det omtvistade undantaget för ny infrastruktur när det ifrågasatta direktivet trädde i kraft.

Den omständigheten att Nord Stream 2 inte kunde omfattas av detta undantag medförde följaktligen inte någon skyldighet för unionslagstiftaren att anpassa tillämpningsområdet för artikel 49a till den särskilda situation som Nord Stream 2 befann sig i för att bolaget skulle kunna omfattas av det omtvistade undantaget för befintliga gasledningar.

Vad gäller den omständigheten att Nord Stream 2 inte kunde omfattas av det omtvistade undantaget för befintliga gasledningar, eftersom byggandet av dess gasledning slutfördes först efter den 23 maj 2019, påpekar tribunalen inledningsvis att kriteriet att gasledningen skulle vara färdigställd före den dag då det angripna direktivet trädde i kraft redan fanns med i förslaget till direktiv och att Nord Stream 2 kunde förutse att gasledningen inte skulle vara färdigställd vid denna tidpunkt.

Tribunalen tillägger att detta kriterium är förenligt med rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom det är klart, precist och objektivt och återspeglar principen att en ny rättsregel ska tillämpas från och med ikraftträdandet av den rättsakt som inför den. Detta objektiva kriterium visar dessutom att lagstiftaren har beaktat den särskilda situationen för färdigställda gasledningar.

Nord Stream 2 hade dessutom ytterligare tid på sig för att ändra de planerade villkoren för driften av gasledningen, eftersom fristen för införlivande av det angripna direktivet hade fastställts till tio månader efter dess antagande. Den omständigheten att Nord Stream 2 inte kunde omfattas av det omtvistade undantaget för befintliga gasledningar hindrar för övrigt inte bolaget från att driva sin gasledning på ett ekonomiskt godtagbart sätt.

För det andra underkänner tribunalen Nord Stream 2:s grund att principen om likabehandling skulle ha åsidosatts på grund av att artikel 49a medför en omotiverad skillnad i behandlingen av jämförbara situationer.

Tribunalen konstaterar att de gasledningar som färdigställts den 23 maj 2019, å ena sidan, och de gasledningar som ännu inte var färdigställda vid denna tidpunkt, däribland gasledningar som är under byggnation, såsom gasledningen Nord Stream 2, å andra sidan, inte befinner sig i en jämförbar situation. En gasledning som var i drift vid denna tidpunkt har nämligen med nödvändighet gett

upphov till en redan gjord investering som det inte längre är möjligt att avstå från, och den kommer att ha börjat användas inom ramen för ett regelverk i vilket det inte föreskrevs att de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73 skulle tillämpas på gasledningen.

Däremot kan ett företag som investerat i en gasledning som inte var färdigställd vid den tidpunkt då det angripna direktivet trädde i kraft ha haft lägre kostnader eller större möjligheter att anpassa sin investering. Även om den aktuella gasledningen kunde ha gett upphov till betydande investeringar och byggnadsarbeten, kunde dessa ha beslutats med kännedom om omständigheterna i ett sammanhang i vilket det kunde förutses att den tillämpliga lagstiftningen skulle ändras, såsom var fallet beträffande Nord Stream 2. Slutligen har en investerare i en sådan gasledning tid att anpassa sig till de ändringar som föreskrivs i det angripna direktivet, eftersom denne underrättades om detta många månader i förväg och medlemsstaterna förfogade över en frist för införlivande.

Tribunalen preciserar att situationen för de två ovannämnda kategorierna av gasledningar skiljer sig åt inte bara mot bakgrund av syftet med artikel 49a, utan även mot bakgrund av målen med det angripna direktivet samt principerna och målen för unionens politik på energiområdet.

En redan färdigställd gaslednings inverkan på den inre marknadens funktion kan nämligen bedömas i efterhand, på grundval av erfarenheterna från driften av den aktuella gasledningen. Tillämpningen av de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73 på sådana gasledningar medför vidare en risk för störningar i kapaciteten och försörjningsflödena, vilket motiverar att det görs en snabb undersökning av deras situation mot bakgrund av de villkor som anges i artikel 49a.

När det finns en gasledning som inte är färdigställd vid tidpunkten för ikraftträdandet av det angripna direktivet kan bedömningen av dess inverkan på den inre marknaden och försörjningstryggheten emellertid endast vara framåtblickande och grunda sig på antaganden. Eftersom en sådan gasledning inte kan användas medför tillämpningen av det angripna direktivet inte heller någon risk för störningar i försörjningsflödena.

Mot bakgrund av det ovan anförda medför artikel 49a att olika situationer behandlas olika.

Tribunalen tillägger att även om artikel 49a skulle medföra en skillnad i behandlingen av jämförbara situationer, skulle detta vara motiverat. Det kriterium avseende färdigställande före dagen för ikraftträdandet av det angripna direktivet som föreskrivs i denna artikel är nämligen ett objektiva och rimligt kriterium. Dessutom är den eventuella skillnaden i behandling som följer av detta kriterium ägnad att uppnå målet att beakta avsaknaden av bestämmelser som var tillämpliga på gasledningar mellan en medlemsstat och ett tredjeland före den dag då det angripna direktivet trädde i kraft. Den gör det nämligen möjligt både för ägare av gasledningar och för medlemsstaterna att enkelt bedöma om en gasledning omfattas av tillämpningsområdet för artikel 49a. Därtill kommer att den eventuella skillnaden i behandling som följer av ovannämnda kriterium inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med denna artikel, bland annat eftersom betydelsen av detta mål motiverar de krav som åvilar sådana investerare som Nord Stream 2 på grund av att de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73 tillämpas på en gasledning som inte hade färdigställts före den 23 maj 2019.

För det tredje anser tribunalen att Nord Stream 2 inte har visat att utvidgningen av tillämpningsområdet för de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73 till att omfatta gasledningar mellan en medlemsstat och ett tredjeland strider mot proportionalitetsprincipen.

Tribunalen noterar inledningsvis att det angripna direktivet är ägnat att uppnå de mål avseende rättssäkerhet och ett enhetligt regelverk som direktivet i huvudsak eftersträvar, eftersom det utvidgar tillämpningsområdet för direktiv 2009/73/EG och därmed för de skyldigheter som föreskrivs i detta direktiv. Den omständigheten att Nord Stream 2 är den enda som inte kan omfattas av vare sig det

omtvistade undantaget för ny infrastruktur eller det omtvistade undantaget för befintliga gasledningar föranleder inte någon annan bedömning.

Tribunalen understryker vidare att tillämpningen av de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73 på gasledningar mellan en medlemsstat och ett tredjeland i allmänhet och på gasledningen Nord Stream 2 i synnerhet även är ägnad att uppnå målet att fullborda den inre marknaden för naturgas samtidigt som snedvridning av konkurrensen och negativa effekter för försörjningstryggheten undviks. I direktiv 2009/73 föreskrivs nämligen bland annat en skyldighet att göra åtskillnad (unbundling) mellan överföringssystemet och den systemansvarige för överföringssystemet, en skyldighet att ge tredje part tillträde till systemet och andra skyldigheter som bland annat avser insyn i taxor och annan insyn. Med hänsyn till syftet med dessa skyldigheter påverkar den omständigheten att de endast är tillämpliga på avsnitt av gasledningar mellan en medlemsstat och ett tredjeland inte på något sätt deras förmåga att uppnå det ovannämnda målet.

Den omständigheten att det angripna direktivet endast är tillämpligt på en liten del av kapaciteten att importera gas från tredjeländer, det vill säga kapaciteten i gasledningen Nord Stream 2, påverkar inte heller denna förmåga. Gasledningsprojektet Nord Stream 2 inleddes nämligen i ett speciellt sammanhang, där flera medlemsstater hade drabbats av gasbrist på grund av tvister med Ryska federationen. Det angripna direktivet är dessutom tillämpligt på samtliga befintliga och framtida gasledningar, på land eller till havs. Slutligen antogs direktivet i ett sammanhang där många färdigställda gasledningar mellan en medlemsstat och ett tredjeland redan omfattades av de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73, vilket innebär att det ökar den kapacitet för import av gas från tredjeländer som omfattas av de skyldigheter som föreskrivs i direktivet, och detta även om gasledningen Nord Stream 2 är den enda som inte kan omfattas av ett undantag för ny infrastruktur eller ett undantag för befintliga gasledningar.

Slutligen finner tribunalen att det angripna direktivet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med detta.

Nord Stream 2 har inte visat vare sig att bolaget genom det angripna direktivet åläggs skyldigheter som inte är nödvändiga med hänsyn till målet att fullborda den inre marknaden eller att de olägenheter för bolaget eller för unionen och dess medlemsstater som följer av tillämpningen av de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73 är uppenbart oproportionerliga i förhållande till vikten av de mål som eftersträvas och de fördelar som unionen erhåller genom dessa skyldigheter. Den omständigheten att Nord Stream 2 inte kan driva sin gasledning på det sätt som bolaget ursprungligen avsett inte visar att det angripna direktivet medför orimliga krav på bolaget. Nord Stream 2 har inte heller visat de ekonomiska konsekvenserna av att de skyldigheter som föreskrivs i direktiv 2009/73 tillämpas på dess gasledning, som bolaget kan fortsätta att driva på ett ekonomiskt godtagbart sätt.

För det fjärde underkänner tribunalen Nord Stream 2:s grund avseende maktmissbruk. Den har först erinrat om att den rättsliga grunden för det angripna direktivet, vilken Nord Stream 2 inte har ifrågasatt, är artikel 194 FEUF. Enbart den omständigheten att detta direktiv påverkar gasledningen Nord Stream 2 negativt räcker inte för att visa att lagstiftaren eftersträvade ett annat mål än dem som avses i artikel 194.1 FEUF.

Nord Stream 2 har inte heller visat att det angripna direktivet har antagits för att uppnå andra mål än dem som nämns i direktivet, vilket har till syfte att komma till rätta med större problem än dem som är kopplade till bolagets gasledningsprojekt, nämligen bland annat förekomsten av hinder för fullbordandet av den inre marknaden för naturgas.

Nord Stream 2 har inte heller fog för att göra gällande att det angripna direktivet syftar till att kringgå de rättsliga svårigheter som följer av kommissionens begäran till rådet om fullmakt att förhandla om

ett internationellt avtal med Ryska federationen angående gasledningen Nord Stream 2 gav upphov till. Det angripna direktivet och förhandlingarna om ett sådant avtal är nämligen kompletterande instrument och direktivet kan inte ersätta sådana förhandlingar.

Eftersom talan inte heller kan vinna bifall såvitt avser Nord Stream 2:s sista grund, som avser åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, ogillar tribunalen talan i dess helhet.

X. Gemensam handelspolitik

Dom av den 21 februari 2024, Sinopec Chongqing SWW Chemical m.fl./kommissionen (T-762/20, [EU:T:2024:113](#))

”Dumpning – Import av vissa polyvinylalkoholer med ursprung i Kina – Slutgiltig antidumpningstull – Genomförandeförordning (EU) 2020/1336 – Beräkning av normalvärdet – Betydande snedvridningar i exportlandet – Artikel 2.6a i förordning (EU) 2016/1036 – WTO:s regelverk – Principen om konform tolkning – Justeringar – Ej återbetalningsbar mervärdesskatt – Liknande funktioner som en agent som arbetar på provisionsbasis – Rättvis jämförelse av exportpriset och normalvärdet – Bevisbördan – Artikel 2.10 b och i i förordning 2016/1036 – Bristande samarbete – Tillgängliga uppgifter – Artikel 18 i förordning 2016/1036 – Dubbel tillämpning – Besträffande tillämpning – Olika tillverkningsprocesser – Prisunderskridande – Marknadssegment – Metod med produktkontrollnummer – Artikel 3.2 och 3.3 i förordning 2016/1036 – Rätten till försvar – Konfidentiell behandling – Artiklarna 19 och 20 i förordning 2016/1036”

På grundval av en talan som väckts av enheter i den kinesiska koncernen Sinopec ogiltigförklarar tribunalen Europeiska kommissionens genomförandeförordning 2020/1336 om införande av slutgiltiga antidumpningstullar beträffande import av vissa polyvinylalkoholer med ursprung i Folkrepubliken Kina.⁵³¹ Tribunalen preciserar omfattningen av den bevisbördan som åligger kommissionen när den inom ramen för en rättvis jämförelse mellan exportpriset och normalvärdet justerar exportpriset nedåt av det skälet att ett försäljningsbolag som står nära en producent fyller liknande funktioner som en agent som arbetar på provisionsbasis. Tribunalen uttalar sig även om huruvida kommissionen – i det fall att den efter att ha konstaterat att ett företag inte är samarbetsvilligt grundar sina slutsatser på tillgängliga uppgifter – kan tillämpa en presumtion enligt vilken normalvärdet för de produkter som företaget i fråga säljer motsvarar det högsta av de normalvärden som fastställts för de andra exporterande tillverkarna.

I förevarande fall inledde kommissionen en antidumpningsundersökning till följd av ett klagomål som hade ingetts av Kuraray Europe GmbH, som är den största tillverkaren av polyvinylalkoholer i Europeiska unionen. Undersökningen ledde fram till att den angripna förordningen antogs.

Det är i detta sammanhang som enheterna i koncernen Sinopec – det vill säga Sinopec Chongqing SWW Chemical Co. Ltd (nedan kallat Sinopec Chongqing) och Sinopec Great Wall Energy & Chemical (Ningxia) Co. Ltd (nedan kallat Sinopec Ningxia), vilka är kinesiska företag som tillverkar polyvinylalkoholer, samt Central-China Company, Sinopec Chemical Commercial Holding Co. Ltd (nedan kallat Sinopec Central-China), vilket är ett kinesiskt företag som är närstående de förstnämnda företagen och exporterar produkter som de tillverkar framför allt till Europeiska unionen – väckte talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av genomförandeförordning 2020/1336, såvitt avsåg dem, eftersom de ansåg sig ha skadats av de antidumpningstullar som kommissionen hade infört.⁵³²

Tribunalens bedömning

Till stöd för sin talan har sökandena gjort gällande att kommissionen, i syfte att fastställa normalvärdet för de produkter som sökandena tillverkar, tillämpade artikel 2.6a i

⁵³¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1336 av den 25 september 2020 om införande av slutgiltiga antidumpningstullar beträffande import av vissa polyvinylalkoholer med ursprung i Folkrepubliken Kina (EUT L 315, 2020, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen).

⁵³² Det ska påpekas att två andra domar har meddelats samma dag avseende talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen: domen i målet Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/kommissionen (T-763/20, [EU:T:2024:114](#)) och domen i målet Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry och Inner Mongolia Mengwei Technology/kommissionen (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

förordning 2016/1036⁵³³ på ett sätt som strider mot de skyldigheter som följer av Världshandelsorganisationens (WTO) regelverk. Genom denna bestämmelse har det inrättats ett särskilt system med bestämmelser om fastställande av normalvärdet vid export från länder avseende vilka det har fastställts att det föreligger betydande snedvridningar på deras inhemska marknad, såsom dessa definieras i samma bestämmelse.

Tribunalen preciserar att kommissionen inte var skyldig att tolka denna bestämmelse konformt med WTO:s regler. Även om unionens bestämmelser så långt som möjligt ska tolkas mot bakgrund av internationell rätt, i synnerhet när de syftar till att genomföra ett internationellt avtal som unionen har ingått, kvarstår dock att artikel 2.6a i grundförordningen inte kan betraktas som en bestämmelse som syftar till att genomföra särskilda skyldigheter i avtal som har ingåtts inom ramen för WTO, eftersom WTO:s regelverk inte innehåller några särskilda regler om beräkningen av normalvärdet i de situationer som avses i bestämmelsen i fråga.

Vad vidare gäller jämförelsen mellan exportpriset och normalvärdet för de berörda produkterna konstaterar tribunalen att kommissionen felaktigt tillämpade en justering nedåt av exportpriserna enligt artikel 2.10 i) i grundförordningen. Den gjorde nämligen en oriktig bedömning när den ansåg att sökandena trots att gemensam kontroll förelåg inte utgjorde en enda ekonomisk enhet, eftersom Sinopec Central-China, som är ett närstående försäljningsbolag till de båda andra sökandena, enligt kommissionen inte agerade som en intern försäljningsavdelning, utan fyllde liknande funktioner som en agent som arbetar på provisionsbasis.

Av fast rättspraxis följer att när unionsinstitutionerna anser att exportpriset ska justeras nedåt med motiveringen att ett försäljningsbolag som står nära en producent fyller liknande funktioner som en agent som arbetar på provisionsbasis, så ankommer det på unionsinstitutionerna att åtminstone lägga fram samstämmiga indicier på att detta villkor är uppfyllt.

Det ankom således på kommissionen att lägga fram tillräckligt samstämmiga indicier för att visa att Sinopec Central-China, trots förekomsten av gemensam kontroll, fyllde liknande funktioner som en agent som arbetar på provisionsbasis och inte agerade i egenskap av en intern försäljningsavdelning. Kommissionen lyckades emellertid inte fullgöra den bevisbörda som var ålagd den, eftersom de indicier som den lade fram antingen inte var relevanta eller saknade bevisvärde med avseende på de funktioner som Sinopec Central-China fyllde.

När det gäller beräkningen av normalvärdet för de produkter som såldes av Sinopec Ningxia påpekar tribunalen dessutom att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att presumera att detta normalvärde motsvarade det högsta av de normalvärden som fastställts för de andra exporterande tillverkarna.

Eftersom sökandena i förevarande fall inte kunde tillhandahålla kommissionen nödvändiga uppgifter om Sinopec Ningxia, beräknade kommissionen normalvärdet för de produkter som såldes av Sinopec Ningxia genom att grunda sig på tillgängliga uppgifter i den mening som avses i artikel 18 i grundförordningen. Kommissionen jämförde således de uppgifter som den innehade. Även om kommissionen inte är skyldig att förklara på vilket sätt de tillgängliga uppgifter som använts var de bästa möjliga, eftersom en sådan skyldighet inte framgår av vare sig artikel 18 i grundförordningen eller av rättspraxis, ska den likväl förklara på vilket sätt de använda uppgifterna är relevanta.

Även om kommissionen på grund av skillnaderna mellan de tillverkningsprocesser som användes av Sinopec Ningxia och av Sinopec Chongqing hade rätt att bortse från uppgifterna om Sinopec Chongqing som relevanta uppgifter och i stället använda uppgifterna om de andra exporterande tillverkarna, måste den således motivera sitt val att för varje produkttyp som såldes av Sinopec

⁵³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 2016, s. 21) (nedan kallad grundförordningen).

Ningxia välja det högsta normalvärdet för de andra exporterande tillverkarna. Detta val kan nämligen inte grundas på en presumtion som vilar på enbart konstaterandet att sökandena inte samarbetat, eftersom kommissionen inte har rätt att bestraffa en exporterande tillverkare för bristande samarbetsvilja.

Användningen av en presumtion, även om den är svår att motbevisa, är godtagbar förutsatt att det bland annat finns en möjlighet att lägga fram motbevis. I förevarande fall är det emellertid möjligt att motbevisa presumtionen i fråga endast om sökandena tillhandahåller kommissionen de uppgifter vilkas avsaknad är just den faktor som föranledde kommissionen att använda sig av tillgängliga uppgifter i den mening som avses i artikel 18 i grundförordningen.

Tribunalen bedömer slutligen att kommissionen inte åsidosatte sökandenas rätt till försvar genom att vägra att till dem lämna ut uppgifter om unionsindustrins sålda kvantiteter och försäljningspriser eller om prisunderskridandemarginalerna och målprisunderskridandemarginalerna, eftersom dessa uppgifter var konfidentiella till sin natur.

Att kommissionen därvid inte gjorde något fel styrks av den omständigheten att sökandena, när de mottog kommissionens e-postmeddelande med avslag på deras begäran om tillgång till ovannämnda uppgifter, inte vände sig till förhørsombudet med denna fråga, även om de kunde ha gjort detta.⁵³⁴ Därigenom godtog de kommissionens beslut, som är resultatet av en avvägning mellan grundförordningens syften, det vill säga att tillåta de berörda parterna att försvara sina intressen på ett ändamålsenligt sätt och att bevara sekretessen för de upplysningar som samlas in under undersökningen.⁵³⁵

Dom av den 21 februari 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/kommissionen (T-763/20, [EU:T:2024:114](#))

”Dumpning – Import av vissa polyvinylalkoholer med ursprung i Kina – Slutgiltig antidumpningstull – Genomförandeförordning (EU) 2020/1336 – Beräkning av normalvärdet – Betydande snedvridningar i exportlandet – Artikel 2.6a i förordning (EU) 2016/1036 – WTO:s regelverk – Principen om konform tolkning – Val av lämpligt representativt land – Lätt tillgängliga uppgifter – Bristande samarbete – Begreppet nödvändiga uppgifter – Artikel 18 i förordning 2016/1036 – Prisunderskridande – Marknadssegment – Metod med produktkontrollnummer – Artikel 3.2 och 3.3 i förordning 2016/1036 – Rätten till försvar – Konfidentiell behandling – Artiklarna 19 och 20 i förordning 2016/1036”

Tribunalen ogillar den talan som en kinesisk exporterande tillverkare väckt om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens genomförandeförordning 2020/1336 om införande av slutgiltiga antidumpningstullar beträffande import av vissa polyvinylalkoholer med ursprung i Folkrepubliken Kina.⁵³⁶ Tribunalen preciserar härvid vad som avses med begreppet ”lätt tillgängliga” uppgifter när det gäller att välja ett lämpligt representativt land för beräkningen av normalvärdet för den produkt som en antidumpningsundersökning gäller, eftersom det föreligger betydande snedvridningar på marknaden i exportlandet. Tribunalen gör även preciseringar beträffande begreppet ”nödvändiga uppgifter” som de berörda parterna ska tillhandahålla kommissionen inom ramen för en antidumpningsundersökning. I förevarande fall inledde kommissionen en antidumpningsundersökning till följd av ett klagomål som hade ingetts av Kuraray Europe GmbH, som

⁵³⁴ Artikel 15 i beslut (EU) 2019/339 av Europeiska kommissionens ordförande av den 21 februari 2019 om förhørsombudets funktioner och uppdrag i vissa handelsförfaranden (EUT L 60, 2019, s. 20).

⁵³⁵ Se, för ett liknande resonemang, artiklarna 6.7, 19 och 20 i grundförordningen.

⁵³⁶ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1336 av den 25 september 2020 om införande av slutgiltiga antidumpningstullar beträffande import av vissa polyvinylalkoholer med ursprung i Folkrepubliken Kina (nedan kallad den angripna förordningen) (EUT L 315, 2020, s. 1).

är den största tillverkaren av polyvinylalkoholer i Europeiska unionen. Undersökningen ledde fram till att den angripna förordningen antogs.

Det är i detta sammanhang som Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material Co. Ltd, ett kinesiskt bolag som tillverkar och exporterar polyvinylalkoholer till Europeiska unionen, väckte talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av genomförandeförordning 2020/1336, såvitt avsåg detta bolag, eftersom det ansåg sig ha skadats av de antidumpningstullar som kommissionen hade infört.⁵³⁷

Tribunalens bedömning

Till stöd för sin talan har sökanden för det första gjort gällande att kommissionen tolkade artikel 2.6a a i grundförordningen felaktigt.⁵³⁸ I denna artikel föreskrivs att om det fastställs att det inte är lämpligt att använda de inhemska priserna och kostnaderna i exportlandet på grund av att det föreligger betydande snedvridningar på denna marknad, ska normalvärdet för den berörda produkten uteslutande konstrueras på grundval av kostnader för produktion och försäljning som återspeglar icke snedvridna priser eller referensvärden. För detta ändamål kan kommissionen som lämpliga informationskällor använda bland annat motsvarande kostnader för produktion och försäljning i ett lämpligt representativt land som har en med exportlandet jämförbar ekonomisk utvecklingsnivå, under förutsättning att relevanta kostnadsuppgifter finns lätt tillgängliga. Om det finns flera tänkbara länder att välja mellan ska företräde ges till ett land med en adekvat nivå av social trygghet och miljöskydd.

Tribunalen påpekar att kommissionen inte gjorde fel när den valde Turkiet, och inte Mexiko, som representativt land för att konstruera normalvärdet för den berörda produkten. Kommissionen kunde nämligen endast grunda sig på de uppgifter som hade tillhandahållits av ett bolag i Turkiet, eftersom de uppgifter som hade tillhandahållits av bolagen i Mexiko inte kunde betraktas som lätt tillgängliga uppgifter.

Vad inledningsvis gäller begreppet lätt tillgängliga uppgifter bekräftar tribunalen den bokstavstolkning som kommissionen använde i den angripna förordningen, enligt vilken "allmänt tillgängliga" betyder att uppgifterna finns tillgängliga för allmänheten i stort, medan "lätt tillgängliga" betyder att uppgifterna finns tillgängliga för alla under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda, exempelvis betalning av en avgift. De uppgifter som hade tillhandahållits av bolagen i Mexiko hade emellertid antingen endast lämnats in i en konfidentiell form som inte kunde göras allmänt tillgänglig eller endast var tillgänglig för en annan period än den som undersökningen avsåg.

Med stöd av en kontextuell och teleologisk tolkning bedömer tribunalen att detta begrepp ska tolkas mot bakgrund av de krav som följer av grundförordningens bestämmelser om konfidentiell behandling och dess bestämmelser om utlämnande av uppgifter till parterna i syfte att skydda deras rätt till försvar. Grundförordningen har således två syften, nämligen dels att tillåta de berörda parterna att försvara sina intressen på ett ändamålsenligt sätt, dels att bevara sekretessen för de upplysningar som samlas in under undersökningen.⁵³⁹ När kommissionen försöker få fram lätt tillgängliga uppgifter har den således, med beaktande av dessa syften, rätt att vägra att använda uppgifter som den part som har tillhandahållit dem betraktar som konfidentiella och av vilka den inte kan erhålla en icke-konfidentiell sammanfattning på basen av vilken övriga parter som berörs av undersökningen kan utöva sin rätt till försvar.

⁵³⁷ Det ska påpekas att två andra domar har meddelats samma dag avseende talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen: domen i målet Sinopec Chongqing SVW Chemical m.fl./kommissionen (T-762/20, [EU:T:2024:113](#)) och domen i målet Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry och Inner Mongolia Mengwei Technology/kommissionen (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

⁵³⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1036 av den 8 juni 2016 om skydd mot dumpad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EUT L 176, 2016, s. 21) (nedan kallad grundförordningen).

⁵³⁹ Se, för ett liknande resonemang, artiklarna 6.7, 19 och 20 i grundförordningen.

Tribunalen preciserar vidare att kommissionen, när den godtog de uppgifter som hade tillhandahållits av bolaget i Turkiet, inte åsidosatte sin omsorgsplikt genom att beräkna normalvärdet för den berörda produkten på ett olämpligt eller oskäligt sätt. De argument som sökanden i förevarande fall har anfört för att bestrida att de valda uppgifterna var relevanta – med beaktande av undersökningsperioden och den information som uppgifterna innehöll – har inte styrkts. Sökanden har följaktligen inte ingett tillräcklig bevisning som kan medföra att bedömningarna i den angripna förordningen förlorar sin trovärdighet.

Kommissionen gjorde slutligen en riktig bedömning när den efter att ha konstaterat att Turkiet var det enda lämpliga representativa landet drog slutsatsen att det inte var nödvändigt att göra en bedömning av nivån av social trygghet och miljöskydd i enlighet med artikel 2.6a a i grundförordningen.

Vad för det andra gäller ett åsidosättande av artikel 18 i grundförordningen godtar tribunalen inte sökandens påstående att kommissionen gjorde fel när den trots att sökanden hade samarbetat efter bästa förmåga använde tillgängliga uppgifter i den mening som avses i artikel 18 i grundförordningen för att beräkna normalvärdet.

Målet med artikel 18 i grundförordningen är nämligen att göra det möjligt för kommissionen att genomföra antidumpningsundersökningen även om berörda parter vägrar att samarbeta eller samarbetar på ett otillräckligt sätt. Det är därför som kommissionen enligt första stycket i denna bestämmelse får använda tillgängliga uppgifter om de begärda upplysningarna inte slutgiltigt erhållits. För att parterna ska betraktas som samarbetsvilliga enligt denna bestämmelse måste de lämna alla uppgifter de har och som unionsinstitutionerna anser vara nödvändiga för att fatta sina beslut.

Vad gäller begreppet nödvändiga uppgifter framgår det av ordalydelsen i artikel 18.1 i grundförordningen och denna bestämmelses sammanhang och syfte att detta begrepp avser uppgifter som berörda parter har och som unionsinstitutionerna ber dem att lämna i syfte att fatta beslut som behöver fattas inom ramen för antidumpningsundersökningen. Uppgifter om produktionsvolym och tillverkningskostnader för den produkt som en antidumpningsundersökning gäller är således nödvändiga uppgifter i den mening som avses i denna bestämmelse.

Tribunalen påpekar att sökanden i förevarande fall inte tillhandahöll den bevisning som kommissionen hade begärt avseende insatsvarorna för de egenproducerade produktionsfaktorerna, eftersom dessa uppgifter var nödvändiga för att fastställa normalvärdet. Eftersom normalvärdet konstruerades enligt en metod som grundades på produktionskostnaderna, behövde kommissionen få kännedom om förbrukningsvolymerna för alla de insatsvaror som användes för tillverkningen av polyvinylalkoholerna, inbegripet de insatsvaror som var nödvändiga för produktionen av egenproducerade produktionsfaktorer. Eftersom sökanden inte hade bevisat sitt påstående att det var omöjligt att lämna in nämnda uppgifter, åsidosatte kommissionen inte artikel 18.1 genom att i stället för dessa uppgifter använda de tillgängliga uppgifterna.

Vad vidare gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 18.3 i grundförordningen erinrar tribunalen om att punkterna 1 och 3 i denna artikel avser olika situationer. Medan artikel 18.1 allmänt avser de fall där de uppgifter som är nödvändiga för institutionernas undersökning inte har tillhandahållits, avser artikel 18.3 de fall där de uppgifter som är nödvändiga för undersökningen har tillhandahållits, men inte är relevanta, vilket innebär att de tillgängliga uppgifterna inte med nödvändighet måste användas. Eftersom sökanden inte lämnade in de begärda uppgifterna, är artikel 18.3 i grundförordningen inte tillämplig. För att ersätta de uppgifter som saknades hade kommissionen ingen annan möjlighet än att använda tillgängliga uppgifter.

Kommissionen åsidosatte slutligen inte heller sökandens rätt till försvar, i den del som den inte i tid hade sänt sökanden den "kontrollrapport" som den borde ha överlämnat till sökanden innan den avsåg att skriva genom vilken den meddelade sökanden att den hade för avsikt att använda sig

av tillgängliga uppgifter i den mening som avses i artikel 18 i grundförordningen. Av fast rättspraxis följer att ett åsidosättande av rätten till försvar kan leda till en ogiltigförklaring av ett beslut som antagits till följd av ett förfarande endast om förfarandet skulle ha kunnat leda till ett annat resultat om denna felaktighet inte hade förelegat. Sökanden har emellertid inte åberopat minsta bevis som kan visa att det inte är uteslutet att förfarandet skulle ha kunnat leda till ett annat resultat om sökanden hade erhållit nämnda rapport tidigare.

Vad gäller de andra grunder som har åberopats för att bestrida den dumpningsmarginal som kommissionen använde i den angripna förordningen framgår det av bedömningen av nämnda grunder att beräkningen av dumpningsmarginalen inte innehåller något fel, vilket innebär att dumpningsmarginalen fortfarande är högre än skademarginalen, som beaktades för att fastställa antidumpingstullsatsen i enlighet med regeln om lägsta tull. Eftersom dessa andra grunder således inte kan påverka detta konstaterande, underkänner tribunalen dem som verkningslösa.

XI. Ekonomisk och monetär politik

1. Den gemensamma resolutionsmekanismen

Dom av den 10 juli 2024, Frankrike/SRB (T-540/22, [EU:T:2024:459](#))

”Ekonomisk och monetär politik – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Förordning (EU) nr 806/2014 – Minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder – SRB:s beslut att inte meddela undantag – Överklagande till SRB:s överklagandepanel – Avslag på överklagandet – Villkoret att det inte ska finnas hinder för snabb överföring av medel ur kapitalbasen – SRB:s utrymme för skönsässig bedömning – Rättssäkerhet – Motiveringsskyldighet”

Republiken Frankrike har väckt talan om ogiltigförklaring av ett beslut som fattats av Gemensamma resolutionsnämndens (SRB) överklagandepanel (nedan kallad överklagandepanelen).⁵⁴⁰ Tribunalen ogillar talan och prövar för första gången ett beslut av överklagandepanelen angående SRB:s prövning för att avgöra huruvida en bankkoncern uppfyller de nödvändiga villkoren för att kunna undantas från det minimikrav för kapitalbas som föreskrivs i artikel 12h i förordning nr 806/2014⁵⁴¹.

Den 6 november 2020 ingav en bankkoncern, för ett av sina dotterbolag, till SRB en begäran om undantag från minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder, tillämpat på individuell basis enligt artikel 12g i förordning nr 806/2014. Efter det att SRB:s beslut⁵⁴² att avslå nämnda begäran hade överklagats av Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Tillsyns- och resolutionsmyndigheten, Frankrike) (nedan kallad klaganden till överklagandepanelen), avslag överklagandepanelen överklagandet genom det angripna beslutet.

Tribunalens bedömning

Vad för det första gäller räckvidden av artikel 12h.1 i förordning nr 806/2014 (nedan kallad den aktuella bestämmelsen) konstaterar tribunalen, enligt en bokstavstolkning, att det i artikel 12h.1 c i denna förordning inte föreskrivs någon möjlighet att kräva en särskild garanti för att villkoret att det inte finns några rådande eller förväntade väsentliga, praktiska eller rättsliga hinder för att resolutionsenheten snabbt ska kunna överföra medel ur kapitalbasen eller återbetala skulder är uppfyllt. Ej heller nämns däri att SRB inte får kräva en särskild garanti i detta avseende.

Det framgår vidare av en kontextuell tolkning att kravet på säkerställda garantier mellan moderföretaget och dess dotterbolag endast föreskrivs i artikel 12g i förordning nr 806/2014 som ett medel för att uppfylla det interna minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder, och att kravet på en garanti inte förekommer i artikel 12h.1 i samma förordning i samband med ett undantag, till skillnad från vad lagstiftaren har föreskrivit i direktiv 2014/59⁵⁴³. Möjligheten att erhålla ett undantag

⁵⁴⁰ Beslut nr 3/2021, meddelat av Gemensamma resolutionsnämndens (SRB) överklagandepanel den 8 juni 2022, att avslå överklagandet av beslut SRB/EES/2021/44 av den 4 november 2021 om fastställande av minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder (nedan kallat det angripna beslutet).

⁵⁴¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/877 av den 20 maj 2019 (EUT L 150, 2019, s. 226).

⁵⁴² Gemensamma resolutionsnämndens beslut SRB/EES/2021/44 av den 4 november 2021.

⁵⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012

enligt den aktuella bestämmelsen kan inte på något sätt villkoras av ett krav på en säkerställd garanti, jämförbart med vad som föreskrivs i artikel 12g.3 i samma förordning. Ett motsatt synsätt skulle innebära att den aktuella bestämmelsen förlorade all ändamålsenlig verkan, vilket därmed skulle utgöra ett uppenbart åsidosättande av denna bestämmelse.

Tribunalen anser däremot att det av en kontextuell tolkning av den aktuella bestämmelsen inte går att dra slutsatsen att den omständigheten att en garanti inte nämns i bestämmelsen om prövning av en begäran om undantag från det interna minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder⁵⁴⁴ i kraft av själva rättsförhållandet (*ipso jure*) hindrar SRB från att uppställa ett sådant krav inom ramen för nämnda prövning. Även om SRB är skyldig att avslå en begäran om undantag när ett av de kumulativa villkoren i den aktuella bestämmelsen inte är uppfyllt, har SRB tvärtom ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att fastställa under vilka omständigheter det tredje av dessa villkor, avseende att det inte föreligger något hinder för en snabb överföring av eget kapital, är uppfyllt. Det är således inte uteslutet att SRB, mot bakgrund av detta utrymme för skönsmässig bedömning, har rätt att kräva en annan garanti än den som föreskrivs i artikel 12g.3 i förordning nr 806/2014 för att förhindra att det föreligger ett hinder för en snabb överföring av eget kapital.

Slutligen framhåller tribunalen, i samband med en teleologisk tolkning av den aktuella bestämmelsen, att det gemensamma huvudsyftet med förordning nr 806/2014 och direktiv 2014/59, som lagstiftaren eftersträvar genom att ålägga minimikrav för kapitalbas och kvalificerade skulder för samtliga institut i en bankkoncern, är att säkerställa en effektiv resolution med minimala negativa effekter på realekonomin, det finansiella systemet och de offentliga finanserna. När SRB prövar en begäran om undantag från det interna minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder, ankommer det således på SRB att bedöma huruvida det finns andra verktyg som kan fungera som funktionella substitut för det interna minimikravet för kapitalbas och kvalificerade skulder. Inom ramen för SRB:s utrymme för skönsmässig bedömning finns det inget som hindrar nämnden från att anse att en garanti, beroende på omständigheterna i varje undantagsbegäran, är nödvändig för att villkoret att det inte ska föreligga något hinder för snabb överföring av medel ur kapitalbasen ska anses vara uppfyllt. Det är däremot inte tillåtet för SRB att kräva en garanti med liknande egenskaper som de som föreskrivs i artikel 12g.3 i förordning nr 806/2014.

Det ska i detta hänseende understrykas att det inte framgår av det angripna beslutet att SRB krävde att den berörda bankkoncernen skulle ställa en garanti som motsvarade eller hade liknande egenskaper som den i artikel 12g.3 i förordning nr 806/2014, och än mindre att överklagandepanelen skulle ha godtagit ett sådant synsätt från SRB:s sida.

Vad för det andra gäller överklagandepanelens prövning av de enda grunder som den har att pröva, erinrar tribunalen inledningsvis om att enligt förordning nr 806/2014⁵⁴⁵ får varje fysisk eller juridisk person överklaga ett beslut från SRB, såsom det angripna beslutet, till överklagandepanelen; överklagandet ska innehålla skälen för detsamma och det ankommer på överklagandepanelen att pröva överklagandet. Härav följer att överklagandepanelen prövar de grunder som åberopats vid panelen. Det ska preciseras att de argument som klaganden anförde vid överklagandepanelen till stöd för den första grunden inte avsåg SRB:s bedömning i sak av 2014 och 2015 års garantier, vilka den berörda bankkoncernen åberopade till stöd för sitt påstående att villkoret att det inte förelåg något hinder för snabb överföring av medel ur kapitalbasen var uppfyllt. De aktuella argumenten avsåg nämligen SRB:s påstått felaktiga rättstillämpning genom att nämnden överskred sin befogenhet genom att mekaniskt och automatiskt tillämpa ett villkor som inte anges i artikel 12h.1 i förordning nr 806/2014.

(EUT L 173, 2014, s. 190), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/879 av den 20 maj 2019 (EUT L 150, 2019, s. 296).

⁵⁴⁴ Nämligen artikel 12h.1 i förordning nr 806/2014.

⁵⁴⁵ Se artikel 85.3 och 85.4 i förordningen.

Tribunalen anser följaktligen att det ankom på överklagandepanelen att kontrollera att SRB:s bedömning inte bestod i en abstrakt prövning av 2014 och 2015 års garantier, utan i en trovärdig konkret bedömning av den berörda bankkoncernens situation och av de garantier som lagts fram till stöd för dess begäran om undantag, och att SRB:s utrymme för skönsässig bedömning således hade iakttagits. Tribunalen underkänner följaktligen invändningen att de grunder och argument som klaganden anförde vid överklagandepanelen, avseende att SRB gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att tillämpa den aktuella bestämmelsen på ett felaktigt sätt och överskridit gränserna för sin behörighet, nödvändigtvis borde ha föranlett överklagandepanelen att pröva huruvida SRB, mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter i det aktuella fallet, hade fog för att kräva en särskild garanti.

Vad avslutningsvis gäller åsidosättandet av rättssäkerhetsprincipen påpekar tribunalen att det inte kan krävas att de olika konkreta fall där villkoret i denna bestämmelse är uppfyllt anges i artikel 12h.1 c i förordning nr 806/2014, eftersom alla dessa situationer inte kan fastställas i förväg av lagstiftaren. Det är nämligen inte möjligt att räkna upp exempel på hinder för en snabb överföring av eget kapital och det kan inte krävas av lagstiftaren att de åtgärder som säkerställer att villkoret att sådana hinder inte föreligger ska anges på ett positivt sätt. Dels utgör rättssäkerhetsprincipen inte hinder för att de berörda myndigheterna har ett utrymme för skönsässig bedömning vid tillämpningen av de kriterier som har fastställts i lagstiftningen. I förevarande fall innebär den omständigheten att SRB har ett utrymme för skönsässig bedömning vad gäller huruvida det föreligger ett hinder för en snabb överföring av eget kapital, eller på vilket sätt detta villkor ska vara uppfyllt, inte att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts.

2. Tillsyn av kreditinstitut⁵⁴⁶

Dom av den 28 februari 2024, Sber/ECB (förenade målen T-647/21 och T-99/22, [EU:T:2024:127](#))

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Artikel 9.1 andra stycket i förordning (EU) nr 1024/2013 – ECB:s påförande av en ränteavgift enligt österrikisk rätt vid överträdelse av artikel 395 i förordning (EU) nr 575/2013 och efter ett beslut om åläggande av en administrativ sanktionsavgift enligt artikel 18 i förordning nr 1024/2013 – Proportionalitet”

Dom av den 28 februari 2024, BAWAG PSK/ECB (T-667/21, [EU:T:2024:131](#))

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Artikel 9.1 andra stycket i förordning (EU) nr 1024/2013 – ECB:s direkta utövande av en befogenhet som tillkommer en behörig myndighet enligt tillämplig unionsrätt – Påförande av en ränteavgift enligt österrikisk rätt vid överträdelse av artikel 395 i förordning (EU) nr 575/2013 – ECB:s befogenheter – Artiklarna 65.1 och 70 i direktiv 2013/36 – Proportionalitet”

Tribunalen bifaller genom två domar som meddelas samma dag talan i respektive mål om ogiltigförklaring av Europeiska centralbankens (ECB) beslut om påförande av avgiftsränta med stöd av SSM-förordningen⁵⁴⁷ och med tillämpning av nationell rätt. Tribunalen preciserar under vilka omständigheter den kan göra en direktivkonform tolkning av nationell rätt som införlivar ett direktiv genom att avvika från de nationella domstolarnas tolkning.

⁵⁴⁶ Gemensam sammanfattning för de förenade målen **Sber/ECB** (T-647/21 och T-99/22) och **BAWAG PSK/ECB** (T-667/21).

⁵⁴⁷ Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63) (nedan kallad SSM-förordningen).

I domen Sber/ECB (förenade målen T-647/21 och T-99/22) uttalar sig tribunalen även om den inte tidigare besvarade frågan om tillämpningen av principen *ne bis in idem* när ECB ålägger administrativa sanktionsavgifter enligt SSM-förordningen, och i domen BAWAG PSK/ECB (T-667/21) utvecklar tribunalen sin rättspraxis avseende omfattningen av ECB:s befogenhet enligt samma förordning.

Målen rör två österrikiska kreditinstitut som står under ECB:s direkta tillsyn.

I de förenade målen T-647/21 och T-99/22 ålade ECB således sökanden, Sber Vermögensverwaltungs AG, en administrativ sanktionsavgift enligt SSM-förordningen på grund av överskridanden av gränserna för stora exponeringar som fastställts i förordning nr 575/2013⁵⁴⁸, både på individuell och på konsoliderad grund. Med stöd av SSM-förordningen⁵⁴⁹ och med tillämpning av 97 § stycke 1 led 2 BWG⁵⁵⁰ beslutade ECB därefter att påföra banken avgiftsränta på de belopp som berördes av överskridandena.

Till följd av ett yttrande från ECB:s administrativa omprövningsnämnd, i vilket det konstaterades att ECB:s ursprungliga beslut var behäftat med fel, ersatte ECB den 21 december 2021 detta beslut med ett nytt beslut⁵⁵¹, samtidigt som storleken på avgiftsräntan bibehölls. ECB preciserade att vid åsidosättande av ett instituts skyldigheter enligt förordning nr 575/2013 omfattas påförandet av avgiftsränta enligt BWG av den behöriga myndighetens utövande av en normbunden behörighet, vilket inte ger den något utrymme för skönsmässig bedömning.

I två separata mål yrkade sökanden att tribunalen skulle ogiltigförklara såväl det ursprungliga beslutet som beslutet av den 21 december 2021, som antagits av ECB.

I mål T-667/21 har sökanden, BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG, indirekt förvärvat en portfölj med bostadslån i Frankrike. Denna portfölj överfördes till en gemensam fond som inte var en juridisk person. Sökanden förvärvade sedan samtliga andelar i fonden och blev därmed den faktiska betalningsmottagaren.

Efter en inspektion i sökandens lokaler konstaterade ECB att sökanden inte förfogade över uppgifter som gjorde det möjligt att identifiera var och en av de underliggande låntagarna och att ECB hade överskridit den gräns för stora exponeringar som föreskrivs i förordning nr 575/2013 vad gäller portföljen. Genom beslut av den 2 augusti 2021⁵⁵² ålade ECB således, med stöd av samma lagbestämmelser som de som nämnts i de ovannämnda förenade målen, denna sökande att betala avgiftsränta. Klaganden väckte talan mot detta beslut vid tribunalen.

Genom domarna i målen Sber mot ECB (förenade målen T-647/21 och T-99/22) och BAWAG PSK/ECB (T-667/21) ogiltigförklarar tribunalen ECB:s beslut av den 21 december 2021, som ersatte dess ursprungliga beslut, respektive beslutet av den 2 augusti 2021, med motiveringen att ECB, genom att påföra ränteavgift, inte hade undersökt omständigheterna i det aktuella fallet.

⁵⁴⁸ Artikel 395.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1, och rättelser i EUT L 208, 2013, s. 68, EUT L 321 2013 s. 6).

⁵⁴⁹ Artikel 4.1 d och 4.3 samt artikel 9.1 andra stycket i SSM-förordningen.

⁵⁵⁰ Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz) (lagen om banksektorn) av den 30 juli 1993 (BGBl. 532/1993), i dess lydelse enligt lag av den 28 maj 2021 (BGBl. I, 98/2021 (nedan kallad BWG)).

⁵⁵¹ Beslut ECB-SSM-2021-ATSBE-12.

⁵⁵² Beslut ECB/SSM/2021-ATBAW-7-ESA-2018-0000126.

Tribunalens bedömning

Tillämpning av principen ne bis in idem

Tribunalen anser att ECB:s påförande av ränteavgift enligt 97 § stycke 1 led 2 BWG för ett beteende som redan varit föremål för en administrativ sanktionsavgift enligt SSM-förordningen inte strider mot principen ne bis in idem.

Tribunalen erinrar om att tillämpningen av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), som förbjuder såväl kumulering av förfaranden som påföljder av straffrättslig karaktär för samma gärning och mot samma person, inte är begränsad till förfaranden och påföljder som kvalificeras som "straffrättsliga" enligt nationell rätt. Tillämpningen omfattar nämligen förfaranden och påföljder som ska anses vara av straffrättslig art på grundval av överträdelsens art och hur sträng den sanktion är som den berörda personen kan åläggas.

Tribunalen understryker således att administrativa sanktionsavgifter som åläggs med stöd av artikel 18.1 i SSM-förordningen omfattas av tillämpningsområdet för artikel 50 i stadgan. Tribunalen noterar att dessa påföljder har utformats utifrån de böter som Europeiska kommissionen kan ålägga på det konkurrensrättsliga området⁵⁵³ och att de är av samma art och stränghet. Det följer av fast rättspraxis att principen ne bis in idem ska respekteras i bötesförfaranden inom konkurrensrätten. Denna kvalificering ska således tillämpas analogt på dessa sanktioner.

Tribunalen konstaterar däremot att det framgår av de österrikiska domstolarnas praxis att avgiftsränta kvalificeras som tillsynsåtgärder utan straffliknande karaktär. Eftersom varken brottets art eller påföljdens stränghet innebär att de omfattas av det straffrättsliga området, omfattas deras tillämpning enligt BWG inte av tillämpningsområdet för artikel 50 i stadgan. Denna slutsats bekräftas för övrigt av domen *VTB Bank (Austria)*⁵⁵⁴, i vilken domstolen, när det gäller avgiftsränta, gav företräde åt kvalificeringen som "administrativ åtgärd" framför kvalificeringen som "administrativ sanktion".

ECB:s befogenhet att påföra avgiftsränta

Tribunalen preciserar att ECB hade befogenhet att påföra avgiftsränta med tillämpning av 97 § BWG med stöd av SSM-förordningen.

Tribunalen påpekar inledningsvis att ECB, för att utföra sina tillsynsuppgifter, har tre kategorier av tillsyns- och utredningsbefogenheter, nämligen de som föreskrivs i SSM-förordningen, de behöriga myndigheternas befogenheter enligt tillämplig unionsrätt och befogenheten att instruera de nationella myndigheterna att utöva sina befogenheter i enlighet med gällande nationella bestämmelser.

Vid prövningen av frågan huruvida ECB i förevarande fall hade befogenheter som tillhör den andra kategorin, det vill säga de befogenheter som tillkommer de myndigheter som är behöriga enligt relevanta bestämmelser i unionsrätten, påpekar tribunalen att uttrycket "enligt unionsrätten" har tolkats så, att det omfattar samtliga befogenheter som följer av den rättsliga ram som inrättats genom ett direktiv, vilka följer av en skyldighet eller en möjlighet för medlemsstaten att lagstifta, i motsats till erkännandet i samma direktiv av medlemsstaternas befogenhet enligt nationell rätt att föreskriva strängare bestämmelser utanför ramen för det system som inrättats genom direktivet⁵⁵⁵.

⁵⁵³ Enligt artikel 23.2 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 och 102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1).

⁵⁵⁴ Dom av den 7 augusti 2018, *VTB Bank (Austria)* (C-52/17, [EU:C:2018:648](#), punkterna 40–42).

⁵⁵⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 mars 2016, *Safe Interenvíos* (C-235/14, [EU:C:2016:154](#), punkt 79 och där angiven rättspraxis).

I domen VTB Bank (Austria)⁵⁵⁶ slogs det emellertid fast, med avseende på en tidigare version av 97 § BWG, att påförandet av avgiftsränta liknar en administrativ åtgärd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 65.1 i direktiv 2013/36⁵⁵⁷, i förevarande fall en del av de tillämpliga bestämmelserna. Den omständigheten att de inte nämns i en förteckning över sanktioner och andra administrativa åtgärder som nämns i detta direktiv saknar betydelse, eftersom denna förteckning inte är uttömmande, och i samma direktiv föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder som de anser nödvändiga för att säkerställa att direktivet och förordning nr 575/2013 tillämpas. Tribunalen preciserar att domstolen i den domen framhöll att de minimikrav på tillsyn som fastställs i unionsrätten ska säkerställa en maximal harmonisering och att medlemsstaterna, för det fall de gränsvärden som föreskrivs i förordning nr 575/2013 överskrids, är skyldiga att ålägga kreditinstituten inte en åtgärd som omfattas av deras nationella rätt, utan en administrativ sanktion eller annan administrativ åtgärd i den mening som avses i artikel 65.1 i direktiv 2013/36.

Den omständigheten att påförandet av avgiftsränta inte nämns i förteckningen i direktiv 2013/36 hindrar således inte att den omfattas av den rättsliga reglering som införts genom detta direktiv. Tribunalen drar följaktligen slutsatsen att denna bestämmelse liknar en befogenhet som den behöriga nationella myndigheten har "enligt tillämplig unionsrätt" i den mening som avses i artikel 9.1 andra stycket andra meningen i SSM-förordningen och som följaktligen tillkommer ECB.

Tolkning av nationell rätt

Tribunalen konstaterar att ECB, genom att stödja sig på de österrikiska domstolarnas tolkning vad gäller den automatiska karaktären av påförandet av avgiftsränta vid överskridande av gränserna för stora exponeringar och genom att inte pröva omständigheterna i förevarande fall, har grundat sig på en felaktig rättslig premiss, vilken har medfört en felaktig prövning av huruvida tillämpningen av 97 § stycke 1 led 2 BWG är proportionerlig.

I detta sammanhang erinrar tribunalen om att när den ska pröva huruvida ECB har tillämpat nationell rätt som införlivar ett direktiv, är de nationella domstolarnas tolkning tillräcklig för att fastställa räckvidden av nämnda nationella rätt när detta leder till slutsatsen att den nationella rätten är förenlig med det direktiv som den införlivar. Om de nationella domstolarnas tolkning inte säkerställer att den nationella rätten är förenlig med ett direktiv, kräver å andra sidan iakttagandet av principen om unionsrättens företräde att tribunalen, i likhet med en nationell domstol, vid behov tolkar den nationella rätten så långt som möjligt mot bakgrund av det införlivade direktivets ordalydelse och syfte, för att uppnå det resultat som avses i direktivet. Kravet på en direktivkonform tolkning innefattar således en skyldighet att i förekommande fall ändra fast rättspraxis om den grundar sig på en tolkning av nationell rätt som är oförenlig med målen i ett direktiv.

Om det inte är möjligt att tolka den nationella lagstiftningen på ett sätt som är förenligt med unionsrättens krav, är tribunalen, i likhet med den nationella domstol som ska tillämpa unionsbestämmelserna, skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan genom att, med stöd av sin egen behörighet, om det behövs, underlåta att tillämpa nationell lagstiftning, även senare sådan, som strider mot en unionsrättslig bestämmelse med direkt effekt.

I förevarande fall anser tribunalen, enligt en bokstavstolkning, en kontextuell tolkning och en teleologisk tolkning av artikel 70 i direktiv 2013/36⁵⁵⁸, att denna artikel ska förstås så, att det ankommer på den behöriga nationella myndigheten och följaktligen på ECB att fastställa vilken typ av

⁵⁵⁶ Domen av den 7 augusti 2018, punkterna 31–44.

⁵⁵⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338).

⁵⁵⁸ I förening med artikel 4.1, artikel 65.1 och skäl 37 i direktiv 2013/36.

administrativ åtgärd det rör sig om med beaktande av samtliga omständigheter, vilket med nödvändighet förutsätter att de har ett utrymme för skönsmässig bedömning och utesluter att de har en normbunden behörighet vad gäller tillämpningen av de avgiftsräntor som ska tas ut enligt 97 § 1 led 2 BWG.

Dom av den 10 juli 2024, PH m.fl./ECB (T-323/22, [EU:T:2024:460](#))

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – ECB:s beslut att inte tillåta förvärv av kvalificerat innehav i ett kreditinstitut – Talan om ogiltigförklaring – Berättigat intresse av att få saken prövad – Villkoret direkt berörd – Delvis avvisning – Den tilltänkta förvärvarens anseende och yrkeskompetens – Finansiell sundhet – Efterlevnad av tillsynskrav – Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism – Proportionalitet”

Talan om ogiltigförklaring har väckts mot ett beslut av Europeiska centralbanken (ECB) att motsätta sig ett förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut. Tribunalen ogillar talan och uttalar sig om en ny fråga om huruvida ett bolag som säljer ett sådant innehav har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av ett beslut att vägra den tilltänkta förvärvaren att förvärva nämnda innehav. Tribunalen uttalar sig dessutom om huruvida ECB, inom ramen för bedömningen av den tilltänkta förvärvarens anseende, kan bedöma den tilltänkta förvärvarens yrkeskompetens.

HKB Bank GmbH (nedan kallad målbanken) är ett ”mindre betydande” kreditinstitut⁵⁵⁹ som står under direkt tillsyn av Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, den federala finansinspektionen, Tyskland). Den 9 april 2020 och den 9 juli 2020 anmälde PH, PI och PJ (nedan de tilltänkta förvärvarna) till BaFin sin avsikt att förvärva ett kvalificerat innehav och därigenom få mer än 50 procent av kapitalet och rösterna i målbanken (nedan kallat det tilltänkta förvärvet), tack vare förvärvet av samtliga andelar som Socrates Capital innehade i målbanken. ECB ansåg – genom det angripna beslutet, delgivet de tilltänkta förvärvarna den 22 mars 2022 – i huvudsak att det fanns anledning att motsätta sig det tilltänkta förvärvet, eftersom de tilltänkta förvärvarna inte uppfyllde kraven på anseende, finansiell sundhet, efterlevnad av tillsynskrav och bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Tribunalens bedömning

Vad gäller frågan huruvida Socrates Capitals och de tilltänkta förvärvarnas talan vid tribunalen kan tas upp till sakprövning, erinrar tribunalen om följande. Då det rör sig om en och samma talan, och eftersom PH, PI och PJ har talerätt, saknas det anledning att pröva huruvida Socrates Capital har talerätt. Med hänsyn till intresset av en god rättskipning, och med hänsyn till den särskilda betydelsen av den fråga om sakprövningsförutsättningar som ECB har aktualiserat med sin invändning om rättegångshinder, finner tribunalen det emellertid vara lämpligt att pröva denna invändning.

Efter att ha erinrat om de regler som uppställs för att en fysisk eller juridisk person som väcker talan mot en rättsakt som inte riktar sig till denna person ska anses ha talerätt, konstaterar tribunalen att det angripna beslutet inte har delgetts Socrates Capital. För övrigt fanns det inte någon bestämmelse som krävde en sådan delgivning av detta bolag i egenskap av överlåtare av det aktuella kvalificerade innehavet. Eftersom det angripna beslutet inte är en regleringsakt, prövar tribunalen huruvida talan, i den mån den har väckts av Socrates Capital, uppfyller villkoret direkt berörd.

Syftet med ordningen för kontroll av kvalificerade innehav är att man före förvärvet ska kunna bedöma egenskaperna hos de tilltänkta förvärvare som har för avsikt att verka inom banksektorn i egenskap av ägare. Under dessa omständigheter ska en invändning mot ett förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut inte anses påverka rättsställningen för det säljande bolaget. Även om en

⁵⁵⁹ I den mening som avses i artikel 6.4 i rådets förordning nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63).

sådan invändning innebär ett ifrågasättande av möjligheten för de tilltänkta förvärvarna att ingå ett avtal med säljaren av ett kvalificerat innehav, så påverkar detta inte säljarens rätt att genomföra en överlåtelse med en annan potentiell köpare. En sådan invändning innebär endast att de tilltänkta förvärvarna inte ges möjlighet att verka inom banksektorn i egenskap av ägare.

Denna slutsats vinner stöd av det rättsliga sammanhang i vilket det angripna beslutet ingår. I direktiv 2013/36⁵⁶⁰ nämns varken att man ska offentliggöra underrättelsen om förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut, eller att tredje man ska ges möjlighet att delta i det administrativa förfarandet, eller att den behöriga myndighetens beslut alltid ska offentliggöras. För det fall en invändning mot förvärv av ett kvalificerat innehav inte efterlevs, föreskrivs i direktivet endast sanktionsåtgärder rörande utövande av rösträtt motsvarande det innehav som de tilltänkta förvärvarna förvärvat. I det angripna beslutet görs det således en bedömning av de tilltänkta förvärvarnas kvalitativa egenskaper, inte av huruvida köpeavtalet är lagenligt.

Klausulen i köpeavtalet om att avtalet inte ska träda i kraft om ECB inte lämnat sitt godkännande därtill, har tagits med i avtalet frivilligt av avtalsparterna. En avtalsklausul kan visserligen återspegla lagstiftningen. I förevarande fall återspeglar nämnda klausul emellertid bestämmelser om att den tilltänkta förvärvaren individuellt måste ha ett administrativt tillstånd, detta för att det ska kunna gå att avgöra om denne har de kvalitativa egenskaper som erfordras för att få verka inom banksektorn i egenskap av ägare. ECB uttalar sig således inte om huruvida det avtal som eventuellt ingåtts mellan de tilltänkta förvärvarna och säljaren av en andel i ett kreditinstitut är förenligt med kraven när den bedömer underrättelsen om förvärvet.

Även om det angripna beslutet utgör ett ingrepp i de tilltänkta förvärvarnas rätt till egendom och näringsfrihet, kan det inte anses utgöra ett ingrepp i Socrates Capitals motsvarande rättigheter. Det angripna beslutet påverkar nämligen inte direkt Socrates Capitals rätt att sälja sina andelar i målbanken.

Tribunalen finner således att det angripna beslutet inte motsvarar ett allmänt förbud för Socrates Capital att sälja sina andelar i målbanken och att Socrates Capital således inte är direkt berört av det angripna beslutet. Följaktligen avvisar tribunalen talan i den del den avser Socrates Capital.

Vad gäller möjligheten för ECB att, vid bedömningen av de tilltänkta förvärvarnas anseende, bedöma deras yrkeskompetens, konstaterar tribunalen att artikel 23.1 a i direktiv 2013/36 visserligen endast nämner den tilltänkta förvärvarens goda anseende,⁵⁶¹ medan led b i samma artikel nämner gott anseende, kunskaper,⁵⁶² färdigheter och erfarenheter⁵⁶³ för varje medlem i ledningsorganet som kommer att leda kreditinstitutets verksamhet till följd av det tilltänkta förvärvet.

Tribunalen påpekar emellertid att begreppet anseende, enligt dess vedertagna betydelse, betyder "som är berömvärd" eller "som är notoriskt respektabel". En sådan definition, som bland annat hänvisar till allmänhetens uppfattning, utesluter inte att en persons anseende är avhängigt vederbörandes yrkeskompetens. Enligt skäl 8 i direktiv 2007/44⁵⁶⁴, vars bestämmelser har införlivats i direktiv 2013/36, förutsätter tillämpningen av kriteriet avseende den tilltänkta förvärvarens anseende

⁵⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338).

⁵⁶¹ Artikel 23.1 a i direktiv 2013/36.

⁵⁶² Artikel 23.1 b i direktiv 2013/36.

⁵⁶³ Artikel 91.1 i direktiv 2013/36.

⁵⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av direktiv 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn (EUT L 247, 2007, s. 1).

dessutom att det fastställs huruvida det föreligger tvivel om den tilltänkte förvärvarens integritet "och yrkeskompetens" och om dessa tvivel är välgrundade.

Tribunalen anser även att beaktandet av den tilltänkta förvärvarens yrkeskompetens vid bedömningen av dennes anseende är förenligt med bedömningen av den tilltänkta förvärvarens "lämplighet" samt med syftet att kontrollera förvärvet av kvalificerade innehav, vilket är att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av kreditinstitutet. I och med att den som äger ett kvalificerat innehav kan ha ett inflytande över det aktuella kreditinstitutet, bidrar dennes yrkeskompetens till en sådan sund och omsorgsfull förvaltning av kreditinstitutet. Denna tolkning vinner dessutom stöd i det gemensamma vägledningsdokumentet⁵⁶⁵. Där i anges nämligen att bedömningen av den tilltänkte förvärvarens anseende ska täcka in dennes integritet och yrkeskompetens. Den formulering som används i tysk rätt på området gör det inte heller möjligt att utesluta en sådan tolkning, eftersom det i motiveringen till den tyska lagen om införlivande av direktiv 2007/44 anges att tillförlitlighetskriteriet består i att kontrollera huruvida det föreligger tvivel om den tilltänkte förvärvarens integritet och "yrkesmässiga kapacitet" och huruvida dessa tvivel är välgrundade.

Anseenderekvisitet i direktiv 2013/36 ska således tolkas så, att det inbegriper en bedömning av den tilltänkte förvärvarens yrkeskompetens.

⁵⁶⁵ Gemensamma riktlinjer för bedömning av förvärv och ökning av kvalificerade innehav i enheter inom finanssektorn, antagna av Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), som offentliggjordes den 20 december 2016.

XII. Unionsinstitutionernas offentliga upphandlingar

Dom av den 21 februari 2024, Inivos och Inivos/kommissionen (T-38/21, [EU:T:2024:100](#))

”Offentlig upphandling – Förhandlat förfarande utan föregående annonsering – Leverans av desinfektionsrobotar till europeiska sjukhus – Synnerlig brådska – Covid-19 – Sökandena har inte deltagit i upphandlingen – Talan om ogiltigförklaring – Villkoret personligen berörd ej uppfyllt – Avtalsrättslig tvist – Avisning – Skadeståndsansvar”

Sökandena, Inivos Ltd:s och Inivos BV (nedan kallade sökandebolagen), väckte talan och yrkade bland annat att tribunalen skulle ogiltigförklara tre beslut från Europeiska kommissionen om tilldelning av ett EU-upphandlingskontrakt för inköp av desinfektionsrobotar. Tribunalen, i utökad sammansättning med fem domare, avvisar sökandebolagens talan. I sin dom lämnar tribunalen vissa klargöranden angående förutsättningarna för talans upptagande till prövning i ett fall där en ekonomisk aktör som inte bjudits in att delta i ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering (nedan kallat direktupphandling) väckt talan och yrkat att beslutet om kontraktstilldelning i direktupphandlingen ska ogiltigförklaras.

Kommissionen ansåg att det förelåg brådskande skäl på grund av covid-19-krisen och beslutade därför att använda sig av direktupphandling för att köpa in 200 UV-desinfektionsrobotar för att kunna sätta in dem på sjukhus i Europa.⁵⁶⁶ Kommissionen genomförde en preliminär marknadsundersökning och fann på grundval av denna att sex leverantörer – bland vilka sökandebolagen inte ingick – uppfyllde vissa på förhand fastställda kriterier. Dessa sex leverantörer bjöds sedan in att lämna anbud i direktupphandlingen. Kommissionen beslutade att tilldela kontraktet till två av dessa leverantörer och ingick därefter ramavtal om desinfektionsrobotar med dem.

Med anledning av meddelandet om kontraktstilldelning av den 9 december 2020, av vilket framgick att de omtvistade ramavtalen hade ingåtts den 19 november 2020, väckte sökandebolagen talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut att använda sig av direktupphandling, av kommissionens beslut att tilldela kontrakt i denna upphandling (nedan kallat det angripna tilldelningsbeslutet) och av kommissionens beslut att ingå ramavtal med de två vinnande anbudsgivarna. Bolagen väckte även skadeståndstalan mot kommissionen.

Tribunalens bedömning

I samband med prövningen av huruvida yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna tilldelningsbeslutet kan tas upp till prövning behandlar tribunalen bland annat frågan om sökandebolagens talerätt.⁵⁶⁷

Tribunalen prövar inledningsvis huruvida sökandebolagen är direkt berörda av det angripna tilldelningsbeslutet. För det första konstaterar tribunalen att detta beslut ledde till att sökandebolagen slutgiltigt framtogs möjligheten att delta i den aktuella direktupphandlingen och därmed till att de blev uteslutna från sådant deltagande. Tribunalen finner således att det angripna tilldelningsbeslutet hade en direkt inverkan på sökandebolagens rättsliga ställning. Den påpekar vidare att sökandebolagen måste bevisa att de är aktörer som är verksamma på den relevanta

⁵⁶⁶ Beslutet fattades med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen).

⁵⁶⁷ Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem.

marknaden och anser därvid att bolagen i tillräcklig utsträckning har visat att de var verksamma på marknaden för autonoma UV-desinfektionsrobotar.

För det andra kan det konstateras att det angripna tilldelningsbeslutet innebar att två aktörer slutgiltigt utsågs som vinnande anbudsgivare i upphandlingen med omedelbar och bindande verkan. Tilldelningsbeslutet har rättsverkningar utan att det krävs några tillämpningsåtgärder och lämnar således inte något handlingsutrymme för dem som den riktar sig till och som ska genomföra det. Tribunalen finner mot bakgrund av det nu sagda att sökandebolagen ska anses vara direkt berörda av det angripna tilldelningsbeslutet.

Därefter övergår tribunalen till att pröva huruvida sökandebolagen är personligen berörda av det angripna tilldelningsbeslutet. I det särskilda sammanhanget att den upphandlande myndigheten använder sig av direktupphandling gäller enligt tribunalen att en aktör som inte har bjudits in att delta i nämnda upphandling, trots att aktören var av det slag som var kapabel att uppfylla de kriterier som den upphandlande myndigheten tillämpade för att välja ut vilka företag som skulle bjudas in att lämna anbud, ska anses tillhöra en begränsad krets av konkurrenter som skulle kunna ha lämnat en anbud om de hade bjudits in att delta i förfarandet.

I detta avseende påpekar tribunalen att det framgår av vad kommissionen förklarat att de kriterier som användes i den aktuella direktupphandlingen var CE-märkning, produktionskapacitet på minst 20 robotar per månad och erfarenhet av utplacering av minst 10 robotar på sjukhus. Tribunalen konstaterar vidare att sökandebolagen fick kännedom om dessa kriterier under rättegången.

Vad först gäller kriteriet avseende CE-märkning finner tribunalen att sökandebolagen har visat att deras robot uppfyllde detta kriterium.

Vad därefter gäller kriteriet avseende produktionskapacitet påpekar tribunalen att även om sökandebolagen vid förhandlingen uppgav att de uppfyllde detta kriterium och till och med kunde öka sin produktionskapacitet, har de inte lagt fram någon bevisning som visar att deras produktionskapacitet kunde uppgå till 20 robotar per månad.

Vad slutligen gäller kriteriet avseende erforderlig erfarenhet av utplacering av robotar på sjukhus konstaterar tribunalen att den bevisning som sökandebolagen har lagt fram inte gör det möjligt att fastställa exakt hur många robotar som bolagen placerat ut.

Tribunalen slår på grundval av detta fast att sökandebolagen inte har visat att de var kapabla att uppfylla de kriterier som kommissionen använde för att välja ut vilka aktörer som skulle bjudas in att lämna anbud i den aktuella direktupphandlingen. Detta innebär att bolagen inte heller kan anses ha visat att de ingick i en begränsad krets av aktörer av det slag som var kapabla att kunna bjudas in att lämna anbud och att faktiskt lämna ett anbud. Enligt tribunalen är sökandebolagen således inte personligen berörda av det angripna tilldelningsbeslutet.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att sökandebolagens yrkande om ogiltigförklaring av det angripna tilldelningsbeslutet ska avvisas. Den finner även att bolagens yrkanden om ogiltigförklaring av de två andra angripna besluten ska avvisas och att talan därmed ska ogillas i sin helhet i denna del. Tribunalen ogillar även sökandebolagens skadeståndstalan.

Dom av den 2 oktober 2024, VC/EU-OSHA (Uteslutning från förfaranden för offentlig upphandling på grundval av ett vilandeförklarat nationellt förvaltningsbeslut) (T-126/23, [EU:T:2024:666](#))

”Offentlig upphandling – Budgetförordning – Uteslutning i två år från att delta förfaranden för offentlig upphandling och att beviljas stöd från unionens allmänna budget och Europeiska utvecklingsfonden – Offentliggörande av uteslutningen – Upptagande i databasen för systemet för tidig upptäckt och uteslutning

– Allvarligt fel i yrkesutövningen – Beslut av en nationell konkurrensmyndighet – Vilandeförklaring av nationell domstol – Motiveringsskyldighet – Rätt till ett effektivt domstolskydd – Korrigering av åtgärder – Full prövningsrätt – Uppenbart oriktig bedömning – Oriktig bedömning – Proportionalitet”

Tribunalen (i utökad sammansättning) ogillar den talan om ogiltigförklaring som sökanden, VC, har väckt mot beslutet om att i två års tid utesluta denne från att delta i förfaranden för offentlig upphandling i Europeiska unionen på grund av ett allvarligt fel i yrkesutövningen.⁵⁶⁸ Genom sin dom uttalar sig tribunalen, för första gången, om verkningarna av ett nationellt domstolsavgörande om uppskov med verkställigheten av det administrativa beslut som har legat till grund för uteslutningen. Dessutom företar tribunalen, på ett sätt som aldrig tidigare har gjorts, en precisering av ramarna för dess oinskränkta behörighet att bedöma huruvida de korrigering av åtgärder som en anbudsgivare har vidtagit är tillräckliga och huruvida det är nödvändigt att ersätta en uteslutningssanktion med en ekonomisk sanktion.

Sökanden inkom med ett anbud för en del av den anbudsfordran som Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-Osha) hade offentliggjort, vilken avsåg tillhandahållande av information- och kommunikationstekniska tjänster. EU-Osha fick kännedom om att Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (Nationella marknads- och konkurrensmyndigheten, Spanien) (nedan kallad CNMC) hade antagit ett beslut vari den myndigheten slog fast att sökanden hade deltagit i en överträdelse av konkurrensrätten (nedan kallat CNMC:s beslut). Efter detta begärde EU-Osha att en panel, som hade sammankallats i enlighet med budgetförordningen,⁵⁶⁹ skulle avge en rekommendation om huruvida sökanden skulle uteslutas eller påföras en ekonomisk sanktion.

Audiencia Nacional (Centralsdomstolen, Spanien) beslutade därefter om uppskov med verkställigheten av CNMC:s beslut (nedan kallat det nationella uppskofsbeslutet). Efter att ha gjort en preliminär rättslig bedömning av sökandens agerande,⁵⁷⁰ rekommenderade ovannämnda panel emellertid att sökanden skulle uteslutas, eftersom den ansåg att sökandens agerande skulle betraktas som ett ”allvarligt fel i yrkesutövningen”. EU-Osha följde denna rekommendation och antog det angripna beslutet.

Tribunalens bedömning

För det första klargör tribunalen omfattningen av det nationella uppskofsbeslutets verkningar.

Tribunalen erinrar först om att det framgår av budgetförordningen⁵⁷¹ att en enhet kan uteslutas från att delta i förfaranden för offentlig upphandling, i avsaknad av en slutgiltig dom eller ett slutgiltigt administrativt beslut, på grundval av en preliminär rättslig bedömning av sökandens agerande som den behöriga unionsmyndigheten har gjort med beaktande av fastställda faktiska omständigheter eller slutsatser som dragits bland annat av en nationell konkurrensmyndighets beslut. Härav följer att avsaknaden av en slutgiltig dom eller ett slutgiltigt beslut vari det felaktiga handlandet i fråga konstateras inte utgör hinder för att den behöriga unionsmyndigheten vidtar en uteslutningsåtgärd.

⁵⁶⁸ Europeiska arbetsmiljöbyråns beslut av den 13 januari 2023 (nedan kallat det angripna beslutet).

⁵⁶⁹ Artikel 143 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen).

⁵⁷⁰ Se artikel 136.2 i budgetförordningen.

⁵⁷¹ Artikel 106 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EU, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/1929 av den 28 oktober 2015 (EUT L 286, 2015, s. 1) (nedan kallad den tidigare budgetförordningen), och artikel 136 i budgetförordningen.

Tribunalen har härav slutit sig till att unionslagstiftarens avsikt har varit att låta den behöriga unionsmyndigheten göra sin egen bedömning av den ekonomiska aktörens handlingar, utan att invänta att en domstol har meddelat sitt avgörande.

I förevarande fall ankom det således på EU-Osha – i avsaknad av ett slutgiltigt beslut – att göra en egen bedömning av sökandens agerande mot bakgrund av CNMC:s beslut, men även av andra i sammanhanget relevanta omständigheter, däribland särskilt uppskovet med verkställigheten av det beslutet.

Tribunalen konstaterar i förevarande fall att EU-Osha faktiskt tog hänsyn till det faktum att verkställigheten av CNMC:s beslut hade skjutits upp och att EU-Osha gjorde en riktig bedömning när den fann att uppskjutandet av verkställigheten av CNMC:s beslut inte utgjorde hinder för att beakta slutsatserna i det beslutet för att visa att sökanden har gjort sig skyldig till ett allvarligt fel i yrkesutövningen och vidta en uteslutningsåtgärd.

De faktiska omständigheter som har lagts sökanden till last grundar sig nämligen inte på rena antaganden eller presumtioner, utan har fastställts på grundval av uppgifter som följer av en utredning som CNMC har genomfört.

Vidare framgår det inte av det nationella uppskovsbeslutet att det har tagits någon som helst ställning till huruvida CNMC:s beslut var välgrundat. Tribunalen påpekar att de slutsatser och överväganden som har gjorts i CNMC:s beslut om att sökanden har åsidosatt konkurrensrätten således inte har ifrågasatts på något som helst sätt och att de inte heller har gett upphov till tvivel från den nationella domstolens sida, som har grundat sitt uppskovsbeslut på överväganden som endast avser de konsekvenser som de ålagda böterna och förbudet mot att ingå avtal har fått för sökandens fortsatta verksamhet. Såsom sökanden har hävdad kan den omständigheten att den nationella domstolen, genom att bevilja en interimistisk åtgärd, underförstått men med nödvändighet har funnit att sökandens påståenden är rimliga inte under några omständigheter vara tillräcklig för att ifrågasätta de uttryckliga slutsatserna och övervägandena i CNMC:s beslut.

Slutligen saknar det betydelse att det nationella uppskovsbeslutet, förutom betalningen av de böter som har ålagts genom CNMC:s beslut, även skjuter upp verkställigheten av det förbud som sökanden ålades genom det beslutet mot att delta i upphandlingar i Spanien. Skälen till att verkställigheten av CNMC:s beslut har skjutits upp påverkar nämligen inte de sakförhållanden som har legat till grund för det angripna beslutet för att utesluta sökanden. I det nationella uppskovsbeslutet lämnas det dessutom inte någon information om huruvida sökanden har vidtagit korrigerande åtgärder eller om uppskjutandet är motiverat på grund av att sådana åtgärder har vidtagits.

Vad därefter gäller det åsidosättande av principen om ett effektivt domstolsskydd som påstås ha skett genom antagandet av uteslutningsbeslutet, erinrar tribunalen om sin rättspraxis där det anges att bestämmelser enligt vilka inlämnandet av en begäran om omprövning eller ett överklagande inte tillerkänns någon som helst betydelse för möjligheten att delta i en offentlig upphandling riskerar att strida mot de berörda personernas grundläggande rättigheter. Såsom har förklarats ovan, kan det emellertid inte anses att det nationella uppskovsbeslutet har förbisetts och att sökandens domstolsskydd har åsidosatts i förevarande fall.

Det strider dessutom inte mot artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att utnyttja möjligheten att utesluta en person eller enhet, i förevarande fall sökanden, från unionens förfaranden för offentlig upphandling på grundval av en preliminär rättslig bedömning av dennes agerande. Den omständigheten att det finns ett rättsmedel för att väcka talan mot det angripna beslutet vid unionsdomstolen gör det nämligen just möjligt att tillförsäkra sökanden ett domstolsskydd.

Tribunalen anser således inte att det nationella uppskovsbeslutet ska tillerkännas samma verkan som slutgiltiga beslut eller domar. Om unionsmyndigheterna skulle vara förhindrade att använda sin

uteslutningsrelaterade befogenhet enbart på grund av att ett överklagande med suspensiv verkan har inletts mot det nationella beslut som kan utgöra grund för uteslutning eller uppskov med verkställigheten av det beslutet, skulle den ändamålsenliga verkan av en sådan befogenhet gå förlorad.

Slutligen tillägger tribunalen att, för det fall det nationella uppskavsbeslutet åtföljs av en slutgiltig dom som ogiltigförklarar CNMC:s beslut, föreskrivs det i budgetförordningen⁵⁷² att utanordnaren utan dröjsmål ska avbryta uteslutningen och därigenom ge full verkan åt det nationella domstolsavgörandet och samtidigt tillförsäkra sökanden domstolsskydd, som i förevarande fall är knutet till det nationella domstolsavgörande som i ett sådant fall är bindande för unionsmyndigheten.

För det andra preciserar tribunalen dessutom arten av sin behörighet och omfattningen av sin prövning med avseende på de korrigerande åtgärder som sökanden har vidtagit.

Tribunalen erinrar om att den har oinskränkt behörighet att ompröva ett uteslutningsbeslut⁵⁷³ och anser att omfattningen av denna obegränsade behörighet är strikt begränsad till fastställande av bötesbeloppet och att tribunalen inte har rätt att med stöd av nämnda behörighet göra några ändringar av de omständigheter som utgör det beteende som motiverar denna sanktion.

Tribunalen anser emellertid i förevarande fall att de korrigerande åtgärderna ska bedömas i samband med prövningen av det beteende från den berörda aktörens sida som motiverar en sanktion. Den bedömning som ska göras av de korrigerande åtgärderna är nämligen likvärdig med en kontroll av huruvida det allvarliga felet i yrkesutövningen, som i förevarande fall har härletts från den överträdelse som en nationell myndighet har konstaterat, fortfarande föreligger och om det kan komma att upprepas. Det är i detta hänseende utan betydelse att korrigerande åtgärder i allmänhet vidtas efter uppkomsten av den överträdelse som en nationell myndighet har konstaterat. Tribunalen drar härav slutsatsen att den inte kan utöva sin oinskränkta behörighet vid prövningen av grunden avseende de korrigerande åtgärder som sökanden har vidtagit. Tribunalen kan således inte ersätta EU-Oshas bedömning av ifrågavarande korrigerande åtgärder med sin egen och ska enbart kontrollera lagenligheten av denna.

Vad gäller unionsdomstolens prövning av huruvida en rättsakt är behäftad med en uppenbart oriktig bedömning, påpekar tribunalen dessutom att för att fastställa att en institution har gjort en sådan uppenbart oriktig bedömning av komplicerade omständigheter, ska den bevisning som ingivits av sökanden vara tillräcklig för att medföra att de bedömningar av omständigheterna som återges i den rättsakten förlorar sin trovärdighet. Med förbehåll för denna prövning av trovärdigheten, ankommer det inte på tribunalen att ersätta den bedömning som den som har antagit detta beslut har gjort med sin egen bedömning av de komplicerade faktiska omständigheterna. Eftersom institutionerna i själva verket har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra huruvida ett beteende kan anses utgöra ett allvarligt fel i yrkesutövningen och eftersom en bedömning av korrigerande åtgärder utgör en integrerad del i bedömningen av ett sådant beteende, ska institutionerna även tillerkännas ett utrymme för skönsmässig bedömning för att bedöma de korrigerande åtgärderna.

Tribunalen preciserar vidare de omständigheter som den kan beakta för att kontrollera lagenligheten av EU-Oshas bedömning av de korrigerande åtgärder som sökanden har vidtagit. Genom att föreskriva att en person eller enhet inte ska uteslutas om personen eller enheten har vidtagit korrigerande åtgärder som i tillräcklig grad påvisar personens eller enhetens tillförlitlighet,⁵⁷⁴ ankommer det enligt budgetförordningen på den berörda personen eller enheten att visa att de korrigerande åtgärder som har vidtagits kan utgöra hinder för uteslutning. Tribunalen drar härav

⁵⁷² Artikel 136.2 tredje stycket i budgetförordningen.

⁵⁷³ Artikel 143.9 i budgetförordningen.

⁵⁷⁴ Artikel 106.7 c i den tidigare budgetförordningen och artikel 136.6 a i budgetförordningen.

slutsatsen att det, med risk att den bevisbörda som åläggs genom de bestämmelserna annars förlorar sin verkan, inte kan godtas att den berörda aktören lägger fram bevisning vid tribunalen som inte redan har lagts fram under utslutningsförfarandet. Tribunalen kan än mindre, inom ramen för förevarande förfarande, uttala sig om korrigerande åtgärder som inte har lagts fram inför EU-Osha.

Det skulle dessutom undergräva en god rättskipning och den institutionella jämvikten om tribunalen uttalar sig om nya korrigerande åtgärder eller ny bevisning som eventuellt läggs fram samtidigt för utanordnaren och som skulle kunna föranleda utanordnaren att ompröva det angripna beslutet under förfarandets gång. Tribunalen anser därför att hänsyn enbart ska tas till den bevisning som hade inletts till EU-Osha innan det angripna beslutet antogs.

För det tredje påpekar tribunalen, inom ramen för prövningen av utslutningssanktionens proportionalitet, att EU-Osha har beaktat de korrigerande åtgärder som sökanden har vidtagit som förmildrande omständigheter för att begränsa utslutningens varaktighet. I förevarande fall handlar det således om att bedöma de korrigerande åtgärder som sökanden har vidtagit, inte eftersom de bidrar till fastställandet av det felaktiga handlandet, utan eftersom de bidrar till fastställandet av sanktionen, vilket följaktligen motiverar att tribunalen utövar sin oinskränkta behörighet.

För att utöva denna behörighet har tribunalen således rätt att beakta bevisning som har inletts för första gången inom ramen för förevarande förfarande utan att först ha inletts till EU-Osha, dock under förutsättning att bestämmelserna om upptagande till sakprövning i tribunalens rättegångsregler iakttas.

För det fjärde uttalar sig tribunalen om den påstådda underlåtenheten att bedöma tillämpningen av en ekonomisk sanktion som ett alternativ till utslutning.

Enligt tribunalen följer det av budgetförordningens bestämmelser⁵⁷⁵ att EU-Osha i förevarande fall inte var skyldig att pröva huruvida utslutningssanktionen kunde ersättas med en ekonomisk sanktion.

Tribunalen ogillar vidare yrkandet att tribunalen själv ska se till att sanktionen ersätts inom ramen för sin oinskränkta behörighet. Sökanden anför nämligen inte några skäl till varför utslutningssanktionen, i förevarande fall, ska ersättas med en ekonomisk sanktion. Dessutom anser tribunalen under alla omständigheter att det framgår vid prövningen av sökandens argument att den utslutningssanktion som har ålagts i förevarande fall är lämplig och att den därför inte ska ersättas med en ekonomisk sanktion.

⁵⁷⁵ Artikel 106.13 a i den tidigare budgetförordningen.

XIII. Skiljedomsklausul

Dom av den 11 december 2024, *UIV Servizi/REA* (T-440/22, [EU:T:2024:898](#))

”Skiljedomsklausul – Bidragsavtal rörande TTD.EU-projektet (”European Quality Wines: Taste the Difference”) – Informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder som avser jordbruksprodukter som genomförs på den inre marknaden och i tredjeland – Upphävande av bidragsavtalet – Misstanke om bedrägeri inom ramen för en brottsutredning om ett annat bidragsavtal – Avtalsrättsligt ansvar”

Tribunalen, vid vilken talan avseende en skiljedomsklausul har väckts med stöd av artikel 272 FEUF, tar ställning till den hittills oprövade frågan rörande giltigheten av det beslut som fattats av Europeiska genomförandeorganet för forskning (REA) om att upphäva bidragsavtalet TTD.EU⁵⁷⁶ (nedan kallat det angripna beslutet). Tribunalen ogiltigförklarar i sin dom det angripna beslutet, fastställer att det saknas anledning att pröva yrkandet om att REA ska förpliktas att häva upphävandet av bidragsavtalet TTD.EU och ogillar det skadeståndsyrkande som den också hade att pröva.

I december 2019 ingick sökanden, den italienska sammanslutningen *Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl* (UIV Servizi), bidragsavtalet TTD.EU efter en inbjudan att lämna förslag avseende bidrag till informationskampanjer och säljfrämjande åtgärder som avser jordbruksprodukter som genomförs på den inre marknaden och i tredjeland och genomförandeorganet för konsument-, hälso-, jordbruks- och livsmedelsfrågor (Chafea). Från och med april 2021 fick REA i uppdrag att genomföra de åtgärder som Chafea ansvarade för.

I maj 2021 inleddes ett straffrättsligt förfarande på nationell nivå i Italien mot sökandens verkställande direktör och finansdirektör avseende misstankar om bedrägeri inom ramen för ett annat bidragsavtal som samordnats av sökanden, än bidragsavtalet TTD.EU (nedan kallad den italienska brottsutredningen). I juli 2021 underrättade sökanden REA om att *Guardia di Finanza di Milano* (Finanspolisen i Milano, Italien) hade utfört en revision hos sökanden inom ramen för denna brottsutredning. Därefter, i augusti 2021, möttes sökanden och den ansvarige för bidragsavtalet TTD.EU inom REA. Vid detta möte påpekade den ansvarige inom REA att eftersom den italienska brottsutredningen avsåg ett annat avtal, kunde bidragsavtalet TTD.EU fortsätta att genomföras på ett normalt sätt, utan att det var nödvändigt att vidta någon åtgärd avseende nämnda genomförande.

I januari 2022 underrättades REA av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) om att byrån i december 2021 hade inlett en utredning beträffande anklagelser om bedrägerier och andra oegentligheter vid genomförandet av de bidragsavtal som sökanden hade ingått, däribland bidragsavtalet TTD.EU.

En månad senare underrättade REA sökanden, genom en skrivelse med förhandsinformation, om sin avsikt att upphäva bidragsavtalet TTD.EU. Efter att ha avfärdat sökandens yttrande bekräftade REA, i maj 2022, sin avsikt att upphäva bidragsavtalet TTD.EU genom det angripna beslutet, med stöd av artikel 33.2.1 a i nämnda avtal, för att skydda unionens ekonomiska intressen. Enligt denna artikel får REA upphäva genomförandet av åtgärder inom ramen för bidragsavtalet ”om en bidragsmottagare (eller någon annan person med befogenhet att företräda bidragsmottagaren eller fatta beslut i bidragsmottagarens namn) har gjort sig skyldig till eller misstänks ha gjort sig skyldig till väsentliga fel, oriktigheter eller bedrägerier, eller ett allvarligt åsidosättande av de skyldigheter som följer av detta avtal ...”. Det var under dessa omständigheter som sökanden väckte talan vid tribunalen och yrkade att tribunalen skulle ogiltigförklara det angripna beslutet, förplikta REA att häva upphävandet av

⁵⁷⁶ Bidragsavtal nr 874904 avseende genomförandet av ett projekt med rubriken ”European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU” för att främja italienska och spanska viner på marknaderna i Kina och Förenta staterna (nedan kallat bidragsavtalet TTD.EU).

bidragsavtalet TTD.EU och förplikta REA att till sökanden utge ersättning för ekonomisk och icke-ekonomisk skada som sökanden påstår sig ha lidit.

Efter det att talan hade väckts avslutades Olafs utredning i december 2022. På grundval av resultaten av denna utredning hade Olaf lämnat ekonomiska rekommendationer till REA, vars genomförande, vad beträffar bidragsavtalet TTD.EU, vid tidpunkten för förhandlingen inte hade lett till genomförandeåtgärder.

REA framställde därefter en begäran om fastställande av att det saknades anledning att döma i saken, vari REA underrättade tribunalen om att upphävandet av nämnda avtal hade hävts. Efter det att det muntliga förfarandet hade återupptagits yttrade sig sökanden över denna begäran om fastställande av att det saknas anledning att döma i saken, som sökanden motsatte sig.

Tribunalens bedömning

Tribunalen prövar för det första, dels efter att ha erinrat om de relevanta bestämmelserna i såväl unionsrätten som i belgisk civilrätt, vilka reglerar det avtal i vilket skiljedoms klausulen ingår i förevarande fall, dels efter att ha ogillat REA:s begäran om fastställande av att det saknas anledning att döma i saken, i den mån sökanden genom sin talan har yrkat att tribunalen ska avgöra tvisten mellan sökanden och REA vad gäller tillämpningen av bidragsavtalet TTD.EU och ogiltigförklara beslutet att upphäva nämnda avtal, det angripna beslutets giltighet. Tribunalen gör i detta syfte en tolkning av artikel 33.2.1 i bidragsavtalet TTD.EU.

Mot bakgrund av ordalydelsen i artikel 33.2.1 a i konstaterar tribunalen inledningsvis att sökandens verkställande direktör och finansdirektör, som var föremål för den italienska brottsutredningen avseende misstankar om bedrägeri i samband med genomförandet av ett annat bidragsavtal, är fysiska personer med befogenhet att företräda sökanden eller fatta beslut i sökandens namn. I förevarande fall undertecknade sökandens finansdirektör såväl bidragsavtalet TTD.EU som det bidragsavtal som var föremål för den italienska brottsutredningen i sökandens namn och sökandens verkställande direktör undertecknade skrivelsen om tilldelning för genomförande av de åtgärder som var kopplade till bidragsavtalet TTD.EU i sökandens namn. Tribunalen noterar följaktligen att misstankarna om bedrägerier avseende sökandens verkställande direktör och finansdirektör i princip skulle kunna motivera att bidragsavtalet upphävs, eftersom de har befogenhet att företräda sökanden eller fatta beslut i sökandens namn.

Tribunalen avgör därefter huruvida REA kunde kvalificera dessa fysiska personer som "personer som misstänks ha gjort sig skyldiga till bedrägeri", i den mening som avses i artikel 33.2.1 a i, och således motivera upphävandet av avtalet. Tribunalen påpekar i detta avseende att det i nämnda artikel allmänt hänvisas till misstankar om att "väsentliga fel, oriktigheter eller bedrägerier" har begåtts, utan att ursprunget eller källan till misstankarna anges. Förekomsten av en brottsutredning som grundar sig på misstankar om bedrägerier kan således, såsom i förevarande fall, i princip utgöra en källa till "misstankar om ... bedrägerier" i den mening som avses i artikel 33.2.1 a i) i bidragsavtalet TTD.EU.

Slutligen prövar tribunalen frågan huruvida REA, genom att anta det angripna beslutet, kunde upphäva bidragsavtalet TTD.EU med stöd av artikel 33.2.1 a i, trots att misstankarna om bedrägerier mot sökandens verkställande direktör och finansdirektör härrörde från den italienska brottsutredning som avsåg ett annat bidragsavtal. Tribunalen gör på denna punkt en detaljerad tolkning av artikel 33.2.1 a och b, bland annat mot bakgrund av bestämmelserna i den belgiska civillagen.

Vad gäller artikel 33.2.1 a preciserar tribunalen att led a i inte innehåller någon hänvisning till bidragsavtalet TTD.EU, vilket innebär att de misstankar om bedrägerier som föreligger avseende genomförandet av ett annat avtal skulle kunna motivera att avtalet TTD.EU upphävs. Led a ii innehåller emellertid en sådan hänvisning. Dessutom kan REA, enligt artikel 33.2.1 b, upphäva genomförandet av bidragsavtalet "om en bidragsmottagare (eller någon annan person med

befogenhet att företräda bidragsmottagaren eller fatta beslut i bidragsmottagarens namn) – i samband med andra bidrag från [unionen] eller Euratom som denne beviljats på liknande villkor – har gjort sig skyldig till fel, oriktigheter, bedrägerier eller allvarliga överträdelser ...”. En tolkning av artikel 33.2.1 a i, enligt vilken misstankar om bedrägerier avseende ett annat avtal skulle kunna motivera att bidragsavtalet TTD.EU upphävs, skulle innebära att artikel 33.2.1 b förlorade sin ändamålsenliga verkan.

Tribunalen anser följaktligen att REA åsidosatte artikel 33.2.1 a i) i bidragsavtalet TTD.EU när den beslutade att upphäva bidragsavtalet TTD.EU på grund av att sökandens verkställande direktör och finansdirektör misstänktes för bedrägerier inom ramen för ett annat bidragsavtal. Upphävandebeslutet är således ogiltigt.

För det andra konstaterar tribunalen att det saknas anledning att pröva yrkandet om att tribunalen skulle förplikta REA att häva upphävandet, eftersom upphävandet av bidragsavtalet TTD.EU hade hävts under tiden.

Vad för det tredje gäller skadeståndsyrkandet påpekar tribunalen, efter att ha konstaterat att det finns anledning att pröva detta yrkande, trots att upphävandet av bidragsavtalet TTD.EU har hävts, att enligt den belgiska civillagen ska tre kumulativa villkor vara uppfyllda för att ersättning ska utgå vid en skada som har uppkommit i ett avtalsförhållande. Det krävs att avtalsförpliktelsen inte har fullgjorts, att det föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan underlåtenheten att fullgöra avtalsförpliktelsen och skadan.

Tribunalen påpekar visserligen att REA, genom det angripna beslutet, beslutade att upphäva bidragsavtalet TTD.EU, i strid med artikel 33.2.1 a i. Tribunalen anser emellertid att det visserligen är sannolikt att sökanden, till följd av upphävandet av bidragsavtalet TTD.EU, förmodligen var tvungen att skjuta upp eller ställa in vissa evenemang som planerats för att genomföra avtalet, men att sökanden inte har visat att den ekonomiska skada som sökanden har gjort gällande verkligen har uppkommit i förevarande fall. Sökanden har inte heller styrkt den ideella skada i form av skada på rykte och anseende som den påstår sig ha lidit.

XIV. EU:s budget

Dom av den 4 september 2024, IMG/kommissionen (T-509/21, [EU:T:2024:590](#))

”Unionens finansiella bestämmelser – Genomförandet av unionens budget genom en internationell organisations indirekta förvaltning – Beslut om att inte erkänna en juridisk person som en internationell organisation – Talan om ogiltigförklaring – Lagenligheten den fullmakt som getts till sökandens advokater – Upptagande till prövning – Beslut som antagits för att följa en dom av domstolen – Artikel 266 FEUF – Rättskraft – Principen om god förvaltning – Rättssäkerhet – Förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 – Artikel 58 – Delegerad förordning (EU) nr 1268/2012 – Artikel 43 – Förordning (EU, Euratom) 2018/1046 – Artikel 156 – Begreppen ’internationell organisation’ och ’internationellt avtal’ – Felaktig rättstillämpning – Uppenbart oriktig bedömning – Utomobligatoriskt skadeståndsansvar”

Tribunalen dömer i utökad sammansättning och ogillar den talan som ingetts av International Management Group (IMG) om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 8 juni 2021 att med retroaktiv verkan från och med den 16 december 2014 vägra tillerkänna sökanden ställning som internationell organisation enligt Europeiska unionens finansiella bestämmelser om genomförande av unionens medel enligt metoden för indirekt förvaltning⁵⁷⁷ (nedan kallat det angripna beslutet) och om ersättning för den ekonomiska och ideella skada som sökanden påstår sig ha lidit. Prövningen av det angripna beslutets lagenlighet ger tribunalen tillfälle att precisera dels hur omfattande unionsdomstolens prövning ska vara på området, dels begreppen ”internationellt avtal” och ”internationell organisation”, såsom de definieras i internationellrättsliga instrument och i rättspraxis från bland annat internationella domstolar.

Sökanden, IMG, inrättades den 25 november 1994⁵⁷⁸ i syfte att göra det möjligt för stater och internationella organisationer som deltar i återuppbyggnaden av Bosnien och Hercegovina att ha en särskild enhet för detta ändamål.

Den 7 november 2013 antog kommissionen genomförandebeslut om det årliga åtgärdsprogrammet 2013 till förmån för Myanmar/Burma⁵⁷⁹, som ska finansieras genom unionens allmänna budget på grundval av artikel 84 i förordning nr 966/2012⁵⁸⁰. I detta beslut föreskrevs bland annat ett program för utveckling av handeln, vars kostnad skulle finansieras av unionen och vars genomförande skulle skötas gemensamt med sökanden.

Den 17 februari 2014 underrättade Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) kommissionen om att den hade inlett en utredning angående sökandens ställning. Den 15 december 2014 mottog kommissionen den rapport som Olaf upprättat efter avslutad utredning. I denna rapport fann Olaf att sökanden inte utgjorde en internationell organisation i den mening som avses i förordning nr 1605/2002⁵⁸¹ och i förordning nr 966/2012 som ersatte denna.

⁵⁷⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 2018, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen).

⁵⁷⁸ Inrättande genom dokumentet av den 25 november 1994 angående inrättandet av International Management Group - Infrastructure for Bosnia and Herzegovina (IMG-IBH) (nedan kallad resolutionen av den 25 november 1994).

⁵⁷⁹ Genomförandebeslut C(2013) 7682 final.

⁵⁸⁰ Artikel 84 i förordning nr 966/2012.

⁵⁸¹ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 2002, s. 1).

Den 16 december 2014 beslutade kommissionen att anförtro genomförandet, genom indirekt förvaltning, av det program för utveckling av handeln som föreskrivs i genomförandebeslut som nämns ovan, till en annan organisation än sökanden (nedan kallat beslutet av den 16 december 2014).

Slutligen översände kommissionen den 8 maj 2015 en skrivelse till sökanden i syfte att informera sökanden om de åtgärder som den avsåg att vidta till följd av Olafs rapport, i vilken den angav att den hade beslutat bland annat att den, fram till dess att det förelåg absolut säkerhet beträffande sökandens ställning som internationell organisation, inte längre skulle ingå en ny delegeringsöverenskommelse med sökanden enligt den metod för indirekt förvaltning som föreskrivs i förordning nr 966/2012 (nedan kallat beslutet av den 8 maj 2015).

Sökanden väckte talan vid tribunalen dels om ogiltigförklaring av beslutet av den 16 december 2014, dels om ogiltigförklaring av beslutet av den 8 maj 2015 samt ersättning för den skada som detta beslut orsakat. Efter det att talan i de båda målen ogillats, genom dom av den 2 februari 2017, *International Management Group/kommissionen*⁵⁸², och dom av den 2 februari 2017, *IMG/kommissionen*⁵⁸³, ingav sökanden ett överklagande till domstolen. Genom en dom av den 31 januari 2019, *International Management/kommissionen*⁵⁸⁴, upphävde domstolen dessa två domar av tribunalen och ogiltigförklarade beslutet av den 16 december 2014 och beslutet av den 8 maj 2015 och återförvisade mål T-381/15 till tribunalen för att denna skulle pröva sökandens yrkande om ersättning för den skada som påstods ha orsakats av beslutet av den 8 maj 2015.

Genom en dom av den 9 september 2020, *IMG/kommissionen*⁵⁸⁵ ogillade tribunalen dessutom sökandens yrkande om ersättning för den skada som påstods ha orsakats av beslutet av den 8 maj 2015. Sökanden överklagade till domstolen.

Efter skriftväxling med sökanden, som inkom med yttrande, antog kommissionen den 8 juni 2021 slutligen det angripna beslutet.

Genom en dom av den 22 september 2022, *IMG/kommissionen*⁵⁸⁶, upphävde domstolen delvis tribunalens dom av den 9 september 2020 och återförvisade mål T-381/15 RENV till tribunalen för prövning av sökandens yrkande om ersättning för den ekonomiska skada som påstods ha orsakats av beslutet av den 8 maj 2015.

Tribunalens bedömning

Tribunalen inleder med att ogilla sökandens yrkanden som avser ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

Tribunalen konstaterar först att det angripna beslutet innehåller en tillräcklig redogörelse för de rättsliga och faktiska överväganden som beslutet grundar sig på och som gör det möjligt för sökanden att bedöma beslutets lagenlighet och göra det möjligt för tribunalen att utföra sin prövning.

Tribunalen underkänner sedan sökandens första grund avseende flera fall av felaktig rättstillämpning, bland annat åsidosättande av artikel 266 FEUF, principen om rättskraft, principen om förbud mot

⁵⁸² Dom av den 2 februari 2017, *International Management Group/kommissionen* (T-29/15, [EU:T:2017:56](#)).

⁵⁸³ Dom av den 2 februari 2017, *IMG/kommissionen* (T-381/15, [EU:T:2017:57](#)).

⁵⁸⁴ Dom av den 31 januari 2019, *International Management Group/kommissionen* (C-183/17 P och C-184/17 P, [EU:C:2019:78](#)).

⁵⁸⁵ Dom av den 9 september 2020, *IMG/kommissionen* (T-381/15 RENV, [EU:T:2020:406](#)).

⁵⁸⁶ Dom av den 22 september 2022, *IMG/kommissionen* (C-619/20 P och C-620/20 P, [EU:C:2022:722](#)).

retroaktiv tillämpning av unionsrättsakter och likhetsprincipen. Tribunalen ogillar även den tredje grunden, avseende åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, och den andra grunden, avseende åsidosättande av omsorgsplikten och principen om opartiskhet.

Slutligen underkänner tribunalen den fjärde grunden, som avser uppenbart oriktiga bedömningar och felaktig rättstillämpning, genom vilka sökanden ansåg att kommissionen felaktigt hade vägrat att kvalificera sökandens stiftelseurkund som ett internationellt avtal som inrättar en internationell organisation och att tillerkänna sökanden ställning som internationell organisation trots sökandens medlemmars senare praxis.

Omfattningen av unionsdomstolens prövning

Inom ramen för prövningen av den fjärde grunden har tribunalen preciserat i vilken utsträckning unionsdomstolen kan pröva lagenligheten av ett sådant beslut som det angripna beslutet. Den erinrar om att kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den utövar sitt ansvar för genomförande av unionens budget, särskilt när den väljer att genomföra budgeten genom indirekt förvaltning, och att den, genom denna förvaltningsmetod, anförtroar uppgifter som rör genomförandet av budgeten till internationella organisationer. När kommissionen utövar de befogenheter som anges ovan, kan de betungande beslut som den antar i detta sammanhang således bli föremål för en prövning vid tribunalen som är begränsad till att avse uppenbart oriktiga bedömningar, vilket dock inte påverkar prövningen av andra grunder för rättsstridighet som kan åberopas i en talan om ogiltigförklaring, enligt artikel 263 andra stycket FEUF.

När kommissionen, såsom i förevarande fall, vägrar att anförtro en organisation uppgifter gällande genomförande av budgeten genom indirekt förvaltning med motiveringen att denna organisation inte har ställning som internationell organisation, är frågan huruvida ett sådant beslut är lagenligt emellertid underställt tribunalens prövning, både vad gäller frågan huruvida det skett en felaktig rättstillämpning och frågan om en uppenbart oriktig bedömning.

I ett sådant fall omfattas nämligen kommissionens genomförande av allmänna regler som gör det möjligt att definiera och identifiera internationella organisationer av en kontroll av huruvida kommissionen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, medan tolkningen av de egna reglerna för den organisation som påstår sig vara en internationell organisation med avseende på genomförandet av unionens budget genom indirekt förvaltning och tolkningen av medlemmarnas ställningstaganden, vilka kan vara av viss komplexitet, är föremål för en prövning som är begränsad till en uppenbart oriktig bedömning.

Begreppen "internationell organisation" och "internationellt avtal" i unionens finansiella bestämmelser för genomförande av dess budget genom indirekt förvaltning

Tribunalen erinrar inledningsvis om att begreppet "internationell organisation", såsom det definieras i de olika bestämmelserna i unionens finansiella bestämmelser⁵⁸⁷, omfattar internationella offentligrättsliga organisationer som inrättats genom internationella avtal. Unionsrätten ska nämligen tolkas mot bakgrund av relevanta regler i internationell rätt, eftersom denna rätt ingår i unionens rättsordning och är bindande för unionens institutioner.

I den mån begreppen "internationell organisation" och "internationellt avtal" används i unionens finansiella bestämmelser för att uppnå det specifika syftet med genomförandet av unionens budget, ska de emellertid tolkas restriktivt, och detta för att skydda unionens ekonomiska intressen.

⁵⁸⁷ Begreppet "internationell organisation" som används i artikel 53 och artikel 53d i förordning nr 1605/2002, i artikel 58 i förordning nr 966/2012 och artikel 62 i förordning 2018/1046, definierades i nästan identiska ordalag i artikel 43.2 i förordning nr 2342/2002 och därefter i artikel 43.1 i delegerad förordning nr 1268/2012, som upphävde och ersatte förordning nr 2342/2002, och i artikel 156 i förordning 2018/1046. Enligt de tre sistnämnda bestämmelserna omfattar detta begrepp internationella offentligrättsliga organisationer som inrättats genom internationella överenskommelser.

I en sådan tvist som den som är aktuell i förevarande mål ska tribunalen således tillämpa de folkrättsliga begrepp som det hänvisas till i unionens finansiella bestämmelser genom att använda sig av unionsrättsliga instrument som definierar dessa begrepp, såsom de har tolkats i rättspraxis. I förevarande mål tolkar tribunalen begreppen "internationell organisation" och "internationellt avtal" i unionens finansiella bestämmelser om genomförande av unionens budget genom indirekt förvaltning mot bakgrund av folkrättens sedvanerättsliga principer som bland annat återfinns i Wienkonventionen⁵⁸⁸ och utkastet till artiklar om internationella organisationers ansvar.⁵⁸⁹

Det framgår av artikel 2.1 i) i Wienkonventionen att begreppet "internationell organisation" ska förstås som en mellanstatlig organisation. Vidare preciseras i artikel 2 a i utkastet till artiklar att detta uttryck avser varje organisation som inrättats genom ett fördrag eller något annat instrument som regleras av internationell rätt och som är en egen internationell juridisk person. Vidare anges att en internationell organisation, förutom stater, bland sina medlemmar kan inbegripa andra enheter än stater.

Vad för det första gäller villkoret att organisationen ska vara inrättad genom en traktat eller ett annat instrument som regleras av internationell rätt, framgår det av artikel 2.1 a i Wienkonventionen att med "traktat" avses ett internationellt avtal som ingås skriftligen mellan stater och som regleras av internationell rätt, oavsett om avtalet har stadfäst i ett enda instrument eller i två eller flera instrument tillsammans, och oavsett dess särskilda benämning. Dessa instrument kan således utgöra formaliserade uttryck för samstämmiga viljeyttringar från två eller flera folkrättssubjekt. Det framgår dessutom av rättspraxis från internationella domstolar att en handling som undertecknats av stater, oavsett dess politiska betydelse, inte kan utgöra ett internationellt avtal om den inte innehåller någon bestämmelse som skapar rättigheter eller skyldigheter som dessa stater har samtyckt till.⁵⁹⁰

Vad för det andra gäller villkoret att den berörda organisationen ska vara en egen internationell juridisk person, framgår det av praxis från internationella domstolar att erkännandet av en internationell organisation förutsätter att den berörda organisationen är en juridisk person. En enhet som inrättats av stater och, i förekommande fall, av en eller flera internationella organisationer, är nämligen, i avsaknad av att vara en egen juridisk person, inte någon internationell organisation, utan ett organ som är beroende antingen av de stater som har bildat den,⁵⁹¹ eller av en internationell organisation där denna enhet finns.⁵⁹²

Det framgår även av praxis från internationella domstolar att internationella organisationer i regel åtnjuter privilegier och immunitet som är nödvändiga för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter.⁵⁹³

⁵⁸⁸ Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (United Nations Treaty Series, vol. 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen).

⁵⁸⁹ Utkast till artiklar om internationella organisationers ansvar som antagits av Förenta nationernas kommission för internationell rätt vid dess sextiotredje möte år 2011 och som lades fram för generalförsamlingen som en del av dess rapport om handlingarna av den sessionen (A/66/10) (Diariet för kommissionen för internationell rätt, 2011, vol. II(2)) (nedan kallat utkastet till artiklar).

⁵⁹⁰ Se Internationella domstolens dom, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)* av den 1 oktober 2018, REU 2018, s. 507, punkterna 105 och 106 samt där angiven rättspraxis.

⁵⁹¹ Se, för ett liknande resonemang, Internationella domstolens dom, *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)* av den 26 juni 1992, preliminary objections, rättsfallssamlingen 1992, s. 240, punkt 47.

⁵⁹² Se, för ett liknande resonemang, rådgivande yttrande av Internationella domstolen, Judgment No.2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development, av den 1 februari 2012, Rättsfallssamlingen 2012, s. 10, punkterna 57 och 61.

⁵⁹³ Se, för ett liknande resonemang, dom av Permanenta skiljedomstolen, *Dr. Reineccius m.fl. mot Bank for International Settlements*, av den 22 november 2002, mål nr 2000-04, punkt 108, rådgivande yttrande av Internationella domstolen, Judgment No.2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development, av den 1 februari 2012, Rättsfallssamlingen 2012, s. 10, punkt 58, och

Till skillnad från staters immunitet mot domstolsprövning, som bygger på principen att ingen har makt över sin jämlike (*par in parem non habet imperium*), följer internationella organisationers immunitet som regel av de fördrag som bildar dessa organisationer och är av funktionell karaktär, såtillvida att de syftar till att undvika att det uppstår ett hinder för organisationernas funktion och självständighet.

Vidare framgår det av rättspraxis att internationella organisationers stiftelseurkunder är fördrag av en särskild typ, eftersom de har till syfte att skapa nya rättssubjekt med viss självständighet, vilka parterna har anförtrott att förverkliga gemensamma mål. Internationella organisationer styrs således av specialitetsprincipen, det vill säga att de av de stater som skapat dem har fått tilldelade befogenheter, vars gränser beror av de gemensamma intressen som medlemsstaterna ger dem till uppgift att främja och som normalt är föremål för en uttrycklig formulering i deras stiftelseurkund.⁵⁹⁴

En internationell organisation kan således inte reduceras till en ren valfri mekanism som är tillgänglig för parterna och som var och en skulle kunna använda sig av efter eget gottfinnande. Genom att skapa en internationell organisation och förse den med alla medel som är nödvändiga för dess verksamhet, ger nämligen grundarna uttryck för sin vilja att ge de bästa garantierna för stabilitet, kontinuitet och effektivitet vid fullgörandet av de uppgifter som denna organisation har anförtrotts, vilket innebär att de inte ensidigt och vid den tidpunkt som de finner lämpligt kan gå ur denna ram, eller ersätta den med andra kommunikationskanaler.⁵⁹⁵

Tribunalens kvalificering av den akt som låg till grund för IMG som ett "internationellt avtal"

I förevarande mål ankommer det således på tribunalen att undersöka innehållet i och räckvidden av resolutionen av den 25 november 1994, för att avgöra om denna handling innehåller rättsligt bindande åtaganden för dem som undertecknat den.

Det framgår härvidlag av lydelsen i resolutionen av den 25 november 1994 att dess undertecknare godkände sökandens organisationsregler, bland annat genom att bekräfta sökandens generaldirektör och genom att besluta om inrättandet av en styrkommitté. Även om resolutionen inte medförde någon skyldighet för undertecknarna att bli medlemmar av sökanden, föreskrevs i punkt 5 i resolutionen en skyldighet för de stater som undertecknade dokumentet att besluta att integrera sökanden i den övergripande ramen för återuppbyggnaden av Bosnien och Hercegovina eller att gradvis avsluta sin verksamhet. Resolutionen innehöll således åtminstone ett rättsligt bindande åtagande för undertecknarna, varför den inte kan anses utgöra en förklaring vars räckvidd är uteslutande politisk.

Tribunalen finner följaktligen att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i det angripna beslutet när den fann att resolutionen av den 25 november 1994 utgjorde en politisk förklaring som inte var rättsligt bindande.

Tribunalen anser även att kommissionen i det angripna beslutet hade gjort sig skyldig till ett till fall av felaktig rättstillämpning genom att inte kvalificera resolutionen som ett internationellt avtal på grund av att deltagarna i mötet saknade vederbörlig fullmakt samma dag, eftersom undertecknandet av nämnda resolution senare bekräftades av minst två stater.

dom av Internationella domstolen, Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), av den 20 april 2010, Rättsfallssamlingen 2010, s. 14, punkt 88.

⁵⁹⁴ Se, för ett liknande resonemang, rådgivande yttrande av Internationella domstolen, Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict, av den 8 juli 1996, Rättsfallssamlingen 1996, s. 66, punkterna 19 och 25, Internationella domstolens dom, Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria (Cameroon v. Nigeria), av den 11 juni 1998, Preliminary Objections, rättsfallssamlingen 1998, s. 275, punkterna 64–67, och dom Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), av den 20 april 2010, Rättsfallssamlingen 2010, s. 14, punkt 89.

⁵⁹⁵ Se, för ett liknande resonemang, Internationella domstolens dom Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), av den 20 april 2010, Rättsfallssamlingen 2010, s. 14, punkterna 90 och 91.

Tribunalen erinrar om att när en handling har undertecknats av personer som inte har den behörighet som krävs för att binda de stater till vilka de hör, i enlighet med artikel 7.1 i Wienkonventionen, kan en sådan handling således inte anses utgöra en rättsligt bindande internationell överenskommelse, förutom om dessa personer är behöriga att binda staterna utan att behöva visa upp vederbörlig fullmakt med tillämpning av punkt 2 i samma artikel.⁵⁹⁶

Tribunalen konstaterar emellertid att vissa av de stater som undertecknade resolutionen av den 25 november 1994, har agerat på ett sådant sätt att de lät rättsakterna om undertecknande av detta dokument av deras företrädare utgöra giltiga handlingar, och de bekräftade således senare, i den mening som avses i artikel 8 i Wienkonventionen, undertecknandet av denna resolution, som syftade till att inrätta sökanden.

Tribunalen anser dock att denna felaktiga rättstillämpning, i detta skede av prövningen, inte påverkar det angripna beslutets lagenlighet, eftersom den inte påverkar det villkor som föreskrivs i unionens budgetbestämmelser, enligt vilket sökanden, för att kunna komma i fråga för genomförande av unionens budget genom indirekt förvaltning som föreskrivs till förmån för internationella organisationer, måste ha grundats på ett internationellt avtal som har till syfte att inrätta sökanden som en internationell organisation. De rättsstridigheter som konstaterats kan således inte i sig medföra att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

Tribunalens tolkning av avsikten hos de personer som undertecknat den akt som ligger till grund för IMG och av efterföljande praxis i de stater som undertecknat handlingen och enhetens medlemsstater

I förevarande fall anser tribunalen att kommissionen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i det angripna beslutet när den fann att resolutionen av den 25 november 1994 varken hade till syfte eller resultat att ge sökanden ställning som internationell organisation.

Tribunalen erinrar här om att enligt artikel 31 i Wienkonventionen, som ger uttryck för internationell sedvanerätt, ska en traktat tolkas ärligt, i överensstämmelse med den gängse meningen med traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.

Tribunalen finner därefter att kommissionen följaktligen inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i det angripna beslutet anse att den senare praxis som följde efter antagandet av resolutionen av den 25 november 1994 och antagandet av de ursprungliga stadgarna och 2012 års stadgar inte visade att såväl de som undertecknat resolutionen som sökandens medlemmar hade gjort ett tillräckligt brett och tydligt erkännande av sökandens ställning som internationell organisation.

Härvidlag stödjer sig tribunalen på rättspraxis enligt vilken instrument inte kan anses utgöra en senare överenskommelse eller senare praxis som fastställer ett avtal mellan parterna om tolkningen av en traktat i den mening som avses i artikel 31.3 a och b i Wienkonventionen, om dessa instrument har antagits utan stöd från samtliga stater som är parter i denna traktat.⁵⁹⁷

Tribunalen ogillar därefter sökandens skadeståndsyrkande avseende ersättning för den ekonomiska och ideella skada sökanden lidit, och erinrar härvidlag bland annat om att yrkandet om ogiltigförklaring av det angripna beslutet har ogillats, vilket innebär att det första villkoret för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar och som avser en överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter inte är uppfyllt.

⁵⁹⁶ Se, för ett liknande resonemang, dom av Internationella havsrättsdomstolen, *Delimitation of the Maritime Boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar)* av den 14 mars 2012, havsrättsdomstolens rättsfallssamling 2012, s. 4, punkterna 96 och 98).

⁵⁹⁷ Se, för ett liknande resonemang, Internationella domstolens dom *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)* av den 31 mars 2014, Rättsfallssamlingen 2014, s. 226, punkt 83).

XV. Tillgång till institutionernas handlingar

1. Undantag till skydd för rättsliga förfaranden

Dom av den 10 juli 2024, Ungern/kommissionen (T-104/22, [EU:T:2022:391](#))

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar rörande de ungerska myndigheternas skriftväxling med kommissionen angående ett utkast till inbjudan att lämna förslag som medfinansieras av unionen inom ramen för europeiska struktur- och investeringsfonder – Handlingar som härrör från en medlemsstat – Invändning från medlemsstaten – Undantag avseende skyddet för beslutsförfarandet – Begreppet handling som gäller en fråga där institutionen ännu inte fattat något beslut – Motiveringsskyldighet – Lojalt samarbete”

Genom att ogilla Ungerns talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut att bevilja en utomstående sökande tillgång till skriftväxlingen mellan ungerska myndigheter och kommissionen angående ett utkast till inbjudan att lämna in förslag som finansierats av EU-fonder (nedan kallat det angripna beslutet), preciserade tribunalen räckvidden av undantaget avseende skyddet för beslutsförfarandet i förordning nr 1049/2001⁵⁹⁸, bland annat med hänsyn till den precisa definitionen av begreppet ”institutionens beslutsförfarande”. Denna relativt sällsynta tvist, varigenom en medlemsstat motsätter sig att en unionsinstitution lämnar ut handlingar som härrör från dess egna myndigheter, ger dessutom tribunalen tillfälle att uttala sig i den nya frågan huruvida detta undantag kan åberopas av en medlemsstat för att motsätta sig att handlingar avseende en inbjudan att lämna in förslag som utarbetats av en nationell myndighet för förvaltning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna (nedan kallade ESI-fonderna) inom ramen för den delade förvaltningen av unionens budget lämnas ut.

År 2021 framställdes en begäran om tillgång till kommissionen avseende officiell skriftväxling mellan kommissionen och de ungerska myndigheterna om en inbjudan att lämna förslag inom ramen för ett operativt program som finansieras av ESI-fonderna⁵⁹⁹ enligt förordning nr 1303/2013⁶⁰⁰. Under deras samråd med stöd av förordning nr 1049/2001⁶⁰¹ motsatte sig de ungerska myndigheterna utlämnandet av handlingar som härrörde från nämnda myndigheter, på grundval av undantaget avseende skyddet för beslutsförfarandet. De påpekade att eftersom beslutsförfarandet avseende den aktuella inbjudan att lämna förslag fortfarande pågick, skulle ett utlämnande av nämnda handlingar allvarligt kunna undergräva principerna om likabehandling, icke-diskriminering och öppenhet.

Kommissionen beviljade först den utomstående sökanden tillgång till sex av de elva handlingar som identifierats som handlingar som omfattades av ansökan om utlämnande, men avlog att bevilja tillgång till de handlingar som härrörde från de ungerska myndigheterna. Efter en bekräftande ansökan och ett nytt samråd med de ungerska myndigheterna beviljade kommissionen emellertid,

⁵⁹⁸ Artikel 4.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

⁵⁹⁹ Inbjudan att lämna förslag ”EFOP 2.2.5”, med rubriken ”Förbättring av övergången från institutionsvård till lokalt förankrade vårdtjänster - ersättande av inkvartering på vårdinrättningar till 2023”.

⁶⁰⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden, om fastställande av allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden och Europeiska havs- och fiskerifonden samt om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EG) nr 1083/2006 (EUT L 347, 2013, s. 320, och rättelse i EUT L 200, 2016, s. 140).

⁶⁰¹ Artikel 4.4 och 4.5 i förordning nr 1049/2001.

trots de ungerska myndigheternas uppenbara invändningar, tillgång till de handlingar som härrörde från dessa myndigheter, inklusive de handlingar som nyligen identifierats.

Tribunalens bedömning

Vid prövningen av den grund genom vilken Ungern har kritiserat kommissionen för att i förevarande fall inte ha tillämpat undantaget avseende skydd för beslutsförfarandet, konstaterar tribunalen för det första att det vid tidpunkten för antagandet av angripna beslutet inte pågick något beslutsförfarande vid kommissionen.

Tribunalen har i detta avseende påpekat att även om ESI-fonderna omfattas av delad förvaltning, framgår av bestämmelserna i förordning nr 1303/2013⁶⁰² om de kriterier som ska iakttas vid urvalet av insatser som ska finansieras av dessa fonder att medlemsstaterna ensamma ansvarar för inbjudan att lämna förslag. Förordning nr 1303/2013 ger således inte kommissionen någon särskild behörighet i det förfarande för slutförande av en inbjudan att lämna förslag som regleras av denna förordning.

Enligt en bokstavig, kontextuell och teleologisk tolkning av artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 noterar tribunalen dessutom att tillämpningen av det undantag som föreskrivs i denna bestämmelse förutsätter att ett förfarande efter vilket en unionsinstitution enligt unionsrätten är behörig att anta ett visst beslut identifieras. Enbart den omständigheten att kommissionen deltar i ett förfarande som regleras av budgetreglerna för delad förvaltning kan inte motivera att detta förfarande ingår i denna institutions beslutsförfarande. Kommissionens delegering till de nationella förvaltningsmyndigheterna, som är kännetecknande för delad förvaltning, påverkar nämligen inte kommissionens och medlemsstaternas respektive befogenheter, vilka tydligt definieras i bestämmelserna i förordning nr 1303/2013, vilket innebär att beslutsförfarandena vid kommissionen och medlemsstaterna inte kan förväxlas.

Tribunalen finner således att kommissionen i förevarande fall inte var tvungen att anta ett beslut. De handlingar som kommissionen har mottagit kan således inte anses avse ett pågående beslutsförfarande vid en unionsinstitution. Följaktligen kan de inte anses "[gälla] en fråga där [unionsinstitutionen] ännu inte fattat något beslut".⁶⁰³

För det andra underkänner tribunalen Ungerns argument att undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 är tillämpligt på de nationella förvaltningsmyndigheternas beslutsförfarande.

Tribunalen har i detta erinrat om att denna bestämmelse inte syftar till att skydda medlemsstaternas beslutsförfaranden eller beslutsförfaranden hos andra juridiska personer än unionens institutioner, eftersom själva ordalydelsen i denna bestämmelse endast avser handlingar som gäller "en fråga där institutionen ännu inte fattat något beslut". Att tolka detta undantag på så sätt att det även skyddar de nationella förvaltningsmyndigheternas beslutsförfarande skulle innebära att upphovsmannaregeln på ett indirekt sätt återinförs av unionslagstiftaren för varje handling som påverkar en medlemsstats beslutsfattande. En sådan tolkning skulle emellertid inte vara förenlig med vare sig föremålet för eller syftet med artikel 15 FEUF och förordning nr 1049/2001, vilket är att allmänheten ska ges största möjliga rätt till tillgång till institutionernas handlingar, inom samtliga unionens verksamhetsområden. Dessutom skulle varje tolkning av denna bestämmelse som går utöver själva ordalydelsen leda till en extensiv tolkning av undantaget i denna bestämmelse som inte gör det möjligt att begränsa räckvidden av det aktuella skälet för att neka utlämnande.

⁶⁰² Artikel 110.2 a och artikel 125.3 i förordning nr 1303/2013.

⁶⁰³ I den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

2. Undantag avseende skyddet för den enskildes privatliv och integritet

Dom av den 8 maj 2024, Izuzquiza m.fl./parlamentet (T-375/22, [EU:T:2024:296](#))

"Tillgång till handlingar – Skydd av personuppgifter – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar avseende utbetalade arvoden och ersättningar till en parlamentsledamot samt utbetalade löner och ersättningar till dennes parlamentsassistenter – Tillgång nekad – Undantag avseende skydd för den enskildes privatliv och integritet – Artikel 4.1 b och 4.6 i förordning nr 1049/2001 – Skydd av den berörda personens legitima intressen – Huruvida det är nödvändigt att överföra personuppgifter för ett specifikt ändamål av allmänt intresse – Artikel 9.1 i förordning (EU) 2018/1725"

Tre fysiska personer väckte talan vid tribunalen, som i utökad sammansättning ogiltigförklarar Europaparlamentets beslut av den 8 april 2022.⁶⁰⁴ Genom detta beslut nekades sökandena tillgång till handlingar avseende de belopp som Europaparlamentet hade utbetalat till parlamentsledamoten Ioannis Lagos och hans parlamentsassistenter inom ramen för utövandet av hans mandat. Tribunalen ger härvidlag förtydliganden vad gäller det undantag för allmänhetens tillgång till handlingar som grundas på skyddet för den enskildes privatliv och integritet, och som föreskrivs i förordning nr 1049/2001⁶⁰⁵. Tribunalen konstaterar att parlamentet borde ha beviljat tillgång till handlingar innehållande personuppgifter om Ioannis Lagos och hans parlamentsassistenter, närmare bestämt om den ersättning för resekostnader och traktamenten som nämnda institution utbetalat till honom och den ersättning för resekostnader som utbetalats till hans parlamentsassistenter.

Efter att ha valts till parlamentsledamot för Grekland tillträdde Ioannis Lagos sin tjänst den 2 juli 2019. Den 7 oktober 2020 dömde en grekisk domstol honom till tretton år och åtta månaders fängelse jämte böter för deltagande i och ledning av en kriminell organisation samt ytterligare två förseelser. Sedan hans parlamentariska immunitet upphävts den 27 april 2021 greps han av de belgiska myndigheterna och överlämnades till de grekiska myndigheterna. Ioannis Lagos avtjänar för närvarande sitt fängelsestraff i Grekland.

Trots den fällande brottmålsdomen, upphävandet av hans immunitet och fängelsestraffet, skiljdes inte Ioannis Lagos från sitt ämbete som ledamot av Europaparlamentet. Den fällande domen föranledde inte heller de grekiska myndigheterna att anmoda parlamentet att entlediga honom från sitt ämbete.

Den 7 december 2021 ingav sökandena, med stöd av förordning (EG) nr 1049/2001, en ansökan till parlamentet om tillgång till handlingar rörande Ioannis Lagos, närmare bestämt samtliga handlingar avseende den ersättning som utbetalats till honom samt löner som utbetalats till hans ackrediterade och lokala parlamentsassistenter. Genom beslut av den 4 februari avtog parlamentet sökandenas ansökan om tillgång till dessa handlingar. Sedan sökandena inkommit med en bekräftande ansökan antog parlamentet det angripna beslutet och upprätthöll det ursprungliga beslutet att inte bevilja sökandena tillgång till de begärda handlingarna, med hänvisning till det undantag från rätten att få tillgång till handlingar som grundas på skyddet för den enskildes privatliv och integritet och som föreskrivs i förordning nr 1049/2001, samt sökandenas skyldighet enligt förordning 2018/1725 att visa

⁶⁰⁴ Europaparlamentets beslut A(2021) 10718C av den 8 april 2022 (nedan kallat det angripna beslutet).

⁶⁰⁵ Bland annat i artikel 4.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43). Enligt denna bestämmelse ska institutionerna inte ge tillgång till en handling för det fall utlämnandet av handlingen skulle undergräva skyddet för den enskildes privatliv och integritet, särskilt i enlighet med gemenskapslagstiftningen om skydd av personuppgifter.

att det var nödvändigt att överföra de aktuella personuppgifterna för ett specifikt ändamål av allmänt intresse⁶⁰⁶.

Tribunalens bedömning

Tribunalen framhåller inledningsvis att det av själva ordalydelsen i artikel 9.1 b i förordning 2018/1725 framgår att för att personuppgifter ska få överföras krävs att flera kumulativa villkor är uppfyllda. Den som ansöker om tillgång måste således visa att överföringen av personuppgifter är nödvändig för ett specifikt ändamål av allmänt intresse, och därefter styrka att överföringen av personuppgifter är den lämpligaste tänkbara åtgärden för att uppnå det eftersträvade ändamålet samt att överföringen står i proportion till nämnda ändamål. Om sökanden lyckas uppfylla sin bevisbörda i detta avseende ankommer det på den berörda institutionen att pröva om det föreligger någon anledning att anta att överföringen av personuppgifter skulle kunna skada den berörda personens legitima intressen och, i sådant fall, göra en påvisbar avvägning mellan de konkurrerande intressena och således bedöma huruvida det är proportionerligt att lämna ut de begärda personuppgifterna.

Mot bakgrund av undantaget avseende skyddet för den enskildes privatliv och integritet⁶⁰⁷ prövar tribunalen inledningsvis huruvida sökandena har lyckats visa att det var nödvändigt att överföra de aktuella personuppgifterna för ett specifikt ändamål av allmänt intresse.⁶⁰⁸

Tribunalen undersöker för det första huruvida det ändamål som sökanden åberopat till stöd för sin begäran att de aktuella personuppgifterna ska överföras utgör ett specifikt ändamål av allmänt intresse.

Härvidlag preciserar tribunalen att behovet av att överföra personuppgifter kan grunda sig på ett allmänt mål, såsom allmänhetens rätt till information om parlamentsledamöternas agerande när de utövar sina uppdrag. I förevarande fall har sökandena gjort gällande att deras begäran syftar till att få kännedom om exakt vilka belopp Ioannis Lagos erhållit från parlamentet under den aktuella perioden och hur han har använt dessa belopp inom ramen för utövandet av sitt uppdrag som parlamentsledamot, för att underlätta en offentlig kontroll av hur han har använt skattebetalarnas pengar. I motsats till vad parlamentet hävdar är detta inte ett allmänt mål, utan ett specifikt mål knutet till de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet, som är helt och hållet exceptionella. De avser nämligen en parlamentsledamot som bland annat har dömts till tretton år och åtta månaders fängelse och som är frihetsberövad för att ha begått allvarliga brott, närmare bestämt deltagande i och ledning av en kriminell organisation. Trots detta fortlöpte hans mandat som parlamentsledamot och han fortsatte således att erhålla ersättning för utövandet av detta ämbete. Mot bakgrund härav gjorde parlamentet således fel när det vägrade att erkänna det ändamål som sökandena åberopat som ett specifikt ändamål av allmänt intresse.

För det andra undersöker tribunalen huruvida sökandena har lyckats visa att det var nödvändigt att överföra de aktuella personuppgifterna, närmare bestämt huruvida en sådan överföring var den lämpligaste åtgärden för att uppnå det specifika ändamål av allmänt intresse som sökandena eftersträvade, dels huruvida denna åtgärd stod i proportion till detta ändamål.

⁶⁰⁶ Enligt artikel 9.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 2018, s. 39) får personuppgifter överföras till mottagare som är etablerade i unionen och som inte utgörs av unionsinstitutioner och unionsorgan endast om mottagaren visar att det är nödvändigt att uppgifterna överförs för ett specifikt ändamål av allmänt intresse och, i de fall då det finns skäl att anta att den registrerades legitima intressen skulle kunna skadas, den personuppgiftsansvarige visar att överföringen av personuppgifterna är proportionell i förhållande till det specifika ändamålet, efter en påvisbar avvägning mellan de olika konkurrerande intressena.

⁶⁰⁷ Som föreskrivs i artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

⁶⁰⁸ Artikel 9.1 b i förordning 2018/1725.

När det gäller Ioannis Lagos ersättning för allmänna utgifter⁶⁰⁹ och hans månadslön⁶¹⁰ konstaterar tribunalen att allmänheten, fritt och utan kostnad, kan få tillgång till dessa uppgifter på parlamentets webbplats. Att lämna ut dessa personuppgifter är således inte den lämpligaste åtgärden för att uppnå det ändamål som sökandena eftersträvar, och de har följaktligen inte lyckats visa att det är nödvändigt att överföra dessa uppgifter. Tribunalen anser emellertid att situationen är en annan när det gäller ersättning för resekostnader och utbetalning av traktamenten, eftersom den information som är allmänt tillgänglig i detta avseende inte gör det möjligt att få kännedom om vilka belopp som Ioannis Lagos erhållit från parlamentet för utövandet av sitt uppdrag som parlamentsledamot under den aktuella perioden, och inte heller vad som var syftet med hans resor, de aktuella resmålen eller valda resvägar. Eftersom en överföring av dessa uppgifter skulle göra det möjligt för allmänheten att få tillgång till denna information, är det lämpligare att lämna ut de aktuella personuppgifterna för att uppnå det ändamål som sökandena eftersträvar än att ge tillgång till uppgifter som redan är offentliga. Tribunalen finner därför att det var nödvändigt att överföra dessa uppgifter avseende Ioannis Lagos för att uppnå det specifika ändamål av allmänt intresse som sökandena åberopat till stöd för sin begäran att de aktuella personuppgifterna skulle lämnas ut, och parlamentet hade således inte fog för sin ståndpunkt att sökandena inte hade lyckats visa att det var nödvändigt att överföra dessa uppgifter för att uppnå det eftersträvade ändamålet.

När det gäller de löner som utbetalats till Ioannis Lagos ackrediterade och lokala parlamentsassistenter framhåller tribunalen att dessa utbetalas i form av assistentstöd, oberoende av vilket arbete de faktiskt har utfört. Eftersom ett utlämnande av handlingar avseende parlamentsassistenternas löneutbetalningar inte kan ge sökandena några upplysningar om huruvida dessa medel, direkt eller indirekt, har använts av Ioannis Lagos för att finansiera eller bedriva den brottsliga eller olagliga verksamhet han gjort sig skyldig till, har sökandena inte visat att det var nödvändigt att lämna ut dessa handlingar. Däremot har Ioannis Lagos parlamentsassistenters resekostnader ett nära samband med hans verksamhet, och uppgifter om dessa kostnader kan ge indikationer på huruvida de eventuellt har haft ett samband, om än indirekt, med den olagliga verksamhet som Lagos ska ha utövat. Tribunalen finner följaktligen att det var nödvändigt att överföra de personuppgifter som förekom i handlingarna avseende den ersättning som utbetalats för dylika kostnader för att uppnå det ändamål som sökandena eftersträvade, och att parlamentet felaktigt kom till slutsatsen att sökandena inte hade lyckats visa att det var nödvändigt att överföra dessa personuppgifter för att uppnå ett specifikt ändamål av allmänt intresse.

Tribunalen prövar därefter huruvida en överföring av de aktuella personuppgifterna eventuellt skulle kunna skada Ioannis Lagos och hans assistenters legitima intressen. Inom ramen för sin prövning av huruvida en sådan överföring vore proportionerlig gör tribunalen härvidlag en avvägning mellan de olika konkurrerande intressena.⁶¹¹ När det gäller begäran om tillgång till uppgifter om den ersättning som betalats ut till Ioannis Lagos för resekostnader och traktamenten konstaterar tribunalen, mot bakgrund av intresset av att skydda en ledamots rätt att fritt utöva sitt mandat, att allmänhetens kännedom om hans tjänsteresor inte på något sätt begränsar hans rätt att fritt utöva sitt mandat. Det har således inte visats på vilket sätt ett utlämnande av uppgifter om genomförda resor skulle kunna påverka hans fria utövande av sitt mandat som ledamot av Europaparlamentet. När det gäller intresset av att garantera Ioannis Lagos säkerhet, gör tribunalen följande bedömning. I fråga om handlingar med uppgifter om traktamenten och ersättning för resekostnader som redan utbetalats till honom kan en överföring av de aktuella personuppgifterna i princip inte anses medföra någon

⁶⁰⁹ Det följer av artiklarna 25 och 26 i parlamentets presidiums beslut 2009/C 159/01 av den 19 maj och den 9 juli 2008 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets ledamotsstadga (EUT C 159, 2009, s. 1), att parlamentsledamöterna erhåller en månatlig schablonersättning för allmänna utgifter, sedan de lämnat in en enda ansökan för detta ändamål i början av mandatperioden.

⁶¹⁰ Enligt artikel 10 i beslut 2005/684/EG, Euratom, av den 28 september 2005, om antagande av Europaparlamentets ledamotsstadga (EUT L 262, 2005, s. 1) (nedan kallad ledamotsstadgan), utbetalas ledamöternas månadslön automatiskt till dem.

⁶¹¹ Såsom föreskrivs i artikel 9.1 b i förordning 2018/1725.

säkerhetsrisk i nuläget, eftersom det rör sig om resor som redan ägt rum när sökandena ingav sin ansökan. Det är visserligen riktigt att ett utlämnande till allmänheten av uppgifter om de platser dit Ioannis Lagos regelbundet rest, bland annat hans privata bostad i Grekland, skulle kunna inverka menligt på hans säkerhet, men tribunalen understryker att det ankommer på parlamentet att vid sin intresseavvägning skydda sådana personuppgifter som är nödvändiga för att kunna säkerställa hans säkerhet, såsom uppgifter om hans privata adress. Vad vidare gäller frågan huruvida Ioannis Lagos skulle kunna löpa en säkerhetsrisk under framtida resor i samband utövandet av sitt mandat som parlamentsledamot, konstaterar tribunalen att denna fråga inte uppkommer, eftersom han var frihetsberövad när det angripna beslutet antogs och således inte kunde företa några resor alls. Mot denna bakgrund finner tribunalen att eftersom de aktuella resorna ägt rum när Ioannis Lagos redan hade dömts för allvarlig brottslighet, hade sökandena ett legitimt intresse av att få information om vart han rest och vad som var syftet med dessa resor. Risker för ett eventuellt ingrepp i Ioannis Lagos rätt att utöva sitt uppdrag som ledamot och för hans säkerhet räcker således inte för att de aktuella personuppgifterna inte ska lämnas ut. Parlamentet kom följaktligen felaktigt till slutsatsen att en överföring av de aktuella uppgifterna skulle kunna skada Ioannis Lagos och hans assistenters legitima intressen och, efter att ha gjort en intresseavvägning, att en sådan överföring skulle vara oproportionerlig.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogiltigförklarar tribunalen det angripna beslutet i den del parlamentet vägrade att ge tillgång till handlingar innehållande personuppgifter om Ioannis Lagos, närmare bestämt uppgifter om den ersättning för resekostnader och traktamenten som parlamentet utbetalat till honom, samt handlingar innehållande personuppgifter om hans parlamentsassistenter, närmare bestämt uppgifter om den ersättning för resekostnader som parlamentet utbetalat till dessa.

XVI. Personalmål

1. Disciplinära förfaranden

Dom av den 29 maj 2024, Canel Ferreira/rådet (T-766/22, [EU:T:2024:336](#))

”Personalmål – Tjänstemän – Disciplinärt förfarande – Disciplinåtgärd – Reprimand – Handlingar som är oförenliga med tjänstens anseende – Artiklarna 12 och 21 i tjänsteföreskrifterna – Behörighet för rättsaktens upphovsman – Motiveringsskyldighet – Principen om god förvaltning – Opartiskhet – Artikel 41 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

En tjänsteman vid Europeiska unionens råd har väckt talan vid tribunalen, som avgör målet i utökad sammansättning och ogiltigförklarar institutionens beslut att ålägga henne en disciplinåtgärd i form av en reprimand.

Tribunalen uttalar sig härvid om den nya frågan huruvida beslutet om disciplinåtgärd och beslutet om avslag på klagomålet mot denna disciplinåtgärd kan fattas av en och samma person. Vidare avser domen att få slut på den skillnad i rättspraxis som finns vad gäller i vilken ordning tribunalen ska behandla de grunder som anförts självständigt avseende det beslut som antagits till följd av ett klagomål.

I förevarande fall konstaterade tillsättningsmyndigheten, efter en administrativ undersökning rörande sökanden, att hon hade gjort kränkande och aggressiva uttalanden mot sin överordnade genom att anklaga denna för mobbning och vidtog därför den aktuella disciplinåtgärden. Sökanden anförde klagomål mot detta beslut. Tillsättningsmyndigheten avslog emellertid klagomålet. Sökanden väckte talan vid tribunalen och yrkade bland annat att beslutet att tilldela henne en reprimand och beslutet att avslå klagomålet skulle ogiltigförklaras.

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om att sökanden måste kunna få lagenligheten av beslutet att avslå klagomålet kontrollerad av unionsdomstolen när han eller hon åberopar en grund som specifikt avser handläggningen av klagomålet. Om sökanden endast hade rätt att väcka talan mot det ursprungliga beslutet, skulle nämligen varje möjlighet att bestrida det administrativa förfarandet vara utesluten. Sökanden skulle nämligen fräntas rätten till ett förfarande som har till syfte att möjliggöra och underlätta en lösning i godo av tvisten mellan tjänstemannen och administrationen och som innebär att den myndighet som tjänstemannen lyder under är skyldig att i överensstämmelse med gällande regler ompröva sitt beslut mot bakgrund av tjänstemannens eventuella invändningar. Under dessa omständigheter anser tribunalen att det är lämpligt att först pröva den grund som avser att beslutet att avslå klagomålet var rättsstridigt, innan tribunalen prövar de grunder som avser det beslut som var föremål för klagomålet. Om tribunalen ogiltigförklarar beslutet att avslå klagomålet, ankommer det nämligen på administrationen att ompröva klagomålet och att därvid se till att det administrativa förfarandet genomförs korrekt. I en sådan situation ska de yrkanden som riktats mot det ursprungliga beslutet avvisas av det skälet att de har framställts för tidigt, eftersom det beslutet kan vara föremål för domstolskontroll endast om det först har omprövats inom ramen för ett korrekt genomfört administrativt förfarande.

Vad gäller den person som är behörig att anta beslutet om avslag på klagomålet, påpekar tribunalen att artikel 90.2 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) inte på något sätt kräver att en annan myndighet än den tillsättningsmyndighet som har antagit den rättsakt som går någon emot ska pröva ett klagomål mot denna rättsakt. Tvärtom påpekar tribunalen att unionslagstiftaren avsåg en situation där en och samma myndighet

fattar ett beslut som går en tjänsteman emot och därefter avgör det klagomål som ingetts mot beslutet.

Vad vidare gäller själva handläggningens art utgör den inte ett överklagandeförfarande, utan syftar till att den myndighet som tjänstemannen är underordnad ska vara skyldig att ompröva sitt beslut mot bakgrund av tjänstemannens eventuella invändningar

Med hänsyn till klagomålsförfarandets art preciserar tribunalen således att det inte kan slås fast att artikel 41.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som garanterar rätten att få sina angelägenheter behandlade opartiskt av unionens institutioner, har åsidosatts enbart på grund av den omständigheten att beslutet att avslå klagomålet, i enlighet med rådets regler om den interna organisationen, fattades av samma person som den som hade antagit det beslut som klagomålet riktades mot.

När det gäller räckvidden av skyldigheten att motivera ett beslut som går någon emot preciserar tribunalen att syftet med den skyldigheten är dels att ge den som berörs tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den rättsakt som går honom eller henne emot är välgrundad och om det är lämpligt att inge ett överklagande till unionsdomstolen, dels att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet. Bedömningen av om motiveringen är tillräcklig ska inte ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det faktiska och rättsliga sammanhang i vilket antagandet av den angripna rättsakten ingår.

Tribunalen konstaterar i detta avseende att redogörelsen för de omständigheter som tillsättningsmyndigheten lagt sökanden till last i förevarande fall enbart delvis återger en punkt i utredningsrapportens slutsatser, vilken endast utgör en kortfattad sammanfattning av utredarnas överväganden i de tidigare delarna av nämnda rapport. När nämnda stycke citeras taget ur sitt sammanhang framgår inte exakt vilka omständigheter som läggs sökanden till last.

Tillsättningsmyndigheten gav inte heller sökanden några förklaringar avseende de omständigheter som lades henne till last i beslutet att avslå klagomålet, trots sökandens argument avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten som hon hade anfört till stöd för sitt klagomål. Även detta beslut begränsar sig till att delvis upprepa samma punkt i utredningsrapportens slutsatser.

Trots de olika kommentarerna om sökandens olämpliga sätt att kommunicera under hela den tid hon arbetat tillsammans med sin överordnade, preciserar tribunalen att det inte klart och objektivt framgår av utredningsrapporten vilka uppgifter som låg till grund för utredarnas slutsatser avseende överträdelsen av tjänsteföreskrifterna. Även om det angripna beslutet inte antogs i ett sammanhang som var fullständigt okänt för sökanden har sökanden följaktligen fog för att hävda att det angripna beslutet, jämfört med utredningsrapporten, inte innehåller en tillräcklig motivering. Avsaknaden av närmare uppgifter om de omständigheter som lagts sökanden till last hindrar tribunalen från att pröva huruvida det angripna beslutet är välgrundat, vilket motiverar att det ogiltigförklaras.

2. Bidrag

Dom av den 5 juni 2024, VA/kommissionen (T-123/23, [EU:T:2024:359](#))

”Personalmål – Tjänstemän – Ersättning – Familjetillägg – Tillägg för underhållsberättigat barn – Utbildningstillägg – Beslut om att utbetalningen av vissa tillägg kommer att upphöra – Villkor för beviljande – Begreppet ’avslutad utbildning’ – Likabehandling – Principen om god förvaltning – Återbetalning av felaktigt utbetalda belopp – Artikel 85 första stycket i tjänsteföreskrifterna – Ansvar”

En tjänsteman vid Europeiska unionens råd väckte talan vid tribunalen, som delvis ogiltigförklarar kommissionens beslut om att neka tjänstemannen rätt till tillägg för underhållsberättigat barn och utbildningstillägg, samt det skatteavdrag som är hänförligt till förstnämnda tillägg, från och med dagen för barnets sista examination till och med den dag då utbildningsanstalten tillhandahöll de slutliga resultaten. Tribunalen uttalar sig således för första gången om frågan vid vilken tidpunkt en tjänsteman inte längre har rätt till dessa ekonomiska förmåner av det skälet att tjänstemannens barn inte längre följer en skol- eller yrkesutbildning i den mening som avses i artikel 2.3 i bilaga VII i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), och således inte längre följer en utbildning på heltid vid en utbildningsanstalt i den mening som avses i artikel 3.1 i samma bilaga.

I förevarande fall hade sökandens dotter genomfört sina universitetsstudier vid ett belgiskt universitet. Hon gjorde sin sista examen den 18 juni 2021, och den 2 juli 2021 fick hon veta att hon hade klarat sina examinationer. Den 27 augusti 2021 erhöll hon ett intyg om godkänt resultat. Läsåret avslutades den 13 september 2021.

Till och med september 2021 erhöll sökanden tillägg för underhållsberättigat barn och utbildningstillägg för sin dotter i enlighet med artiklarna 2 och 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, och han erhöll även det skatteavdrag som är hänförligt till det förstnämnda tillägget. Eftersom hans dotter hade klarat sina examinationer i juni 2021, vid det första examinationstillfället, beslutade kommissionen emellertid att sökanden inte längre hade rätt till de ekonomiska förmånerna i fråga från och med juli 2021, och beslutade därför att de förmåner som utbetalats för juli, augusti och september månad 2021 skulle återkrävas.

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om att det följer av artiklarna 2 och 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna att utbildningstillägget endast kan beviljas om villkoren för att erhålla tillägget för underhållsberättigat barn är uppfyllda. Detta innebär att bedömningen av villkoret att barnet regelbundet och på heltid studerar vid en utbildningsanstalt ska göras i ett andra skede, efter det att det har fastställts att tjänstemannen faktiskt försörjer det barn för vilket utbildningstillägg begärs.

I ett fall där ett barn följer en universitetsutbildning är rätten till tillägg för ett underhållsberättigat barn beroende av att tre villkor är uppfyllda, närmare bestämt att tjänstemannen faktiskt försörjer sitt barn, att barnet är mellan 18 och 26 år och att barnet följer en skol- eller yrkesutbildning.

I detta avseende preciserar tribunalen att en "utbildning" består av flera etapper, såsom deltagande i de kurser som föreskrivs i kursplanen och examinationer som grundas på dessa kurser, utvärderingar av kurserna och, sedan den sista examinationen genomförts, att den utbildningsanstalt som tillhandahållit utbildningen i fråga förser studenterna med deras slutresultat för att intyga att de har godkänts. Dessa steg är oskiljaktiga från varandra, eftersom deltagande i examinationerna gör det möjligt att bedöma huruvida studenterna har förvärvat den kompetens och de kunskaper som de ska ha tillgodogjort sig inom ramen för sina kurser.

Eftersom den berörda studenten kan få kännedom om huruvida vederbörande har klarat sin utbildning först efter att ha genomfört samtliga examinationer och först efter det att utbildningsanstalten har tillhandahållit resultaten av dessa, är det från och med den tidpunkt då de slutliga resultaten blir tillgängliga som studenten inte längre ska anses följa någon utbildning i den mening som avses i artikel 2.3 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

Således förblir ett barn som är mellan 18 och 26 år och som följer en skol- eller yrkesutbildning försörjt av tjänstemannen till dess att de slutliga resultaten görs tillgängliga av utbildningsanstalten, och inte till dess att barnet har genomfört sin sista examination.

I detta sammanhang ankommer det på tjänstemannen att underrätta administrationen om att barnet har avslutat sin utbildning och utan dröjsmål meddela administrationen om vid vilken tidpunkt utbildningsanstalten har tillhandahållit de slutliga resultaten, så att administrationen så snart som möjligt kan avbryta utbetalningen av detta tillägg.

Beträffande det studievillkor som föreskrivs i artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för att det ska föreligga en rätt till utbildningstillägg gör tribunalen samma bedömning som i fråga om tillägget för underhållsberättigat barn.

Härav följer att det är från och med den tidpunkt då utbildningsanstalten har gjort de slutliga provresultaten tillgängliga som tjänstemannens barn inte längre ska anses följa en utbildning på heltid vid en utbildningsanstalt i den mening som avses i artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna.

Dom av den 26 juni 2024, Paraskevaidis/rådet och kommissionen (T-698/21, [EU:T:2024:425](#))

”Personalmål – Tjänstemän – Lön – Familjetillägg – Utbildningstillägg – Avslag på ansökan – Artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna – Yrkesutbildning – Högre utbildning – Delegering av befogenheter – Återkallande av de delegerade befogenheterna – Behörig tillsättningsmyndighet”

I förevarande mål, som rör en talan som väckts av en tjänsteman vid Europeiska unionens råd, ogiltigförklarar tribunalen, i utökad sammansättning, rådets beslut att neka sökanden utbildningstillägg med motiveringen att utbildningsprogrammet inte kan anses utgöra högre utbildning i den mening som avses i artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna). I detta mål tar tribunalen ställning till vilken myndighet som är behörig och vilken rättsakt som går någon emot när en institution under det administrativa förfarandet, i ett enskilt ärende, återkallar de befogenheter som den har delegerat till en annan institution. Tribunalen uttalar sig även om huruvida artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna ska tolkas på så sätt att utbildningstillägg kan beviljas när utbildningen i fråga är yrkesinriktad.

Genom beslut av den 13 maj 2019⁶¹² gav rådet kommissionens byrå för löneadministration och individuella ersättningar (PMO) befogenhet att bevilja och administrera utbildningstillägg. Enligt artikel 1.2 i detta beslut ska PMO avstå från att utöva de befogenheter som delegerats, till förmån för rådet, om rådets tillsättningsmyndighet så begär i ett enskilt ärende.

I förevarande fall genomgick sökandens dotter, under perioden november 2019 till augusti 2020, ett utbildningsprogram i pedagogisk psykologi. I enlighet med artikel 3 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna utbetalades ett utbildningstillägg till sökanden under utbildningsprogrammet. I februari 2021 delgav PMO sökanden ett beslut i vilket han nekades rätt till utbildningstillägg, med motiveringen att utbildningsprogrammet i fråga inte var på en högre nivå. Följaktligen skulle de belopp som hade utbetalats till sökanden i form av utbildningstillägg återkrävas.

På begäran av sökanden omprövade PMO beslutet utan att ändra det. Sökanden ingav ett klagomål till rådet mot PMO:s beslut. Han ingav även ett identiskt formulerat klagomål till kommissionen. Rådet avlog klagomålet och underrättade sökanden om återkallandet av de delegerade befogenheterna.

⁶¹² Rådets beslut (EU) 2019/792 av den 13 maj 2019 om att anförtro Europeiska kommissionen – Byrån för löneadministration och individuella ersättningar (PMO) – utövandet av vissa befogenheter som tilldelats tillsättningsmyndigheten och den myndighet som har befogenhet att sluta anställningsavtal (EUT L 129, 2019, s. 3).

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att rådet, genom beslutet avseende klagomålet, helt ändrade de skäl som angavs i PMO:s beslut, efter att ha omprövat sökandens situation. Nämnda beslut har således ett självständigt innehåll och en annan räckvidd än PMO:s beslut och kan inte anses utgöra en ren bekräftelse av dessa beslut. Härav följer att beslutet avseende klagomålet ersatte PMO:s beslut och i förevarande fall utgör den rättsakt som går sökanden emot.

När det gäller rådets behörighet att återkalla de delegerade befogenheterna i ett enskilt ärende, påpekar tribunalen för det första att lagstiftaren inte uttryckligen, i tjänsteföreskrifterna, har uteslutit möjligheten till ett sådant återkallande. För det andra kräver rättssäkerhetsprincipen, som ligger till grund för den formella karaktären hos åtgärder för delegering av befogenhet, att den delegerande myndigheten först antar ett uttryckligt beslut genom vilket den återkallar den delegerade befogenheten. På samma sätt som en delegering av befogenheter kräver ett uttryckligt beslut om att befogenheten i fråga ska överföras måste således återkallandet av denna befogenhet ske genom ett uttryckligt beslut. Vidare kräver principen om god förvaltningssed bland annat att fördelningen av befogenheter inom personalförvaltningen är klart definierad och offentliggjord i vederbörlig ordning.

I förevarande fall återkallades de delegerade befogenheterna i enlighet med de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen. För det första ger nämligen artikel 1.2 i beslut 2019/792 rådet uttryckligen rätt att återkalla de delegerade befogenheterna, just precis i enskilda ärenden och efter ingivande av ett klagomål. För det andra offentliggjordes beslutet i *Europeiska unionens officiella tidning*. För det tredje utövade rådet sin befogenhet först efter ett uttryckligt beslut, genom vilket rådet begärde att PMO skulle avstå från att utöva de delegerade befogenheterna i det nu aktuella fallet, en begäran som PMO efterkom. Även om sökanden underrättades om återkallandet av de delegerade befogenheterna först vid tidpunkten för beslutet att avslå klagomålet, led sökanden inte någon skada till följd av detta, eftersom han också hade lämnat in klagomålet till rådet.

Under dessa omständigheter kan bland annat det förhållandet att det i artikel 90c i tjänsteföreskrifterna anges att en begäran eller ett klagomål som rör de delegerade befogenheterna ska lämnas till den tillsättningsmyndighet till vilken befogenheterna har överlåtit, inte likställas med ett lagstadgat förbud mot att den som innehar befogenheterna återkallar dem, oavsett om det är fråga om ett fullständigt eller individuellt återkallande. Denna bestämmelse kan inte heller anses förbjuda att de delegerade befogenheterna återkallas under det administrativa förfarandet, särskilt med hänsyn till förfarandets evolutiva karaktär.

När det gäller den omständigheten att det rör sig om en yrkesinriktad utbildning saknar detta enligt tribunalen betydelse för beviljandet av utbildningstillägg enligt artikel 3.1 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna, så länge som utbildningen tillhandahålls av en läroanstalt.

Denna bestämmelse kräver nämligen att tre villkor är uppfyllda för att utbildningstillägg ska beviljas, nämligen, för det första, att barnet deltar i utbildning vid en läroanstalt, för det andra att deltagandet är regelbundet och, för det tredje, att det rör sig om deltagande på heltid.

Även om lagstiftaren inte i artikel 3.1 i bilaga VII i tjänsteföreskrifterna har nämnt karaktären av den utbildning som tillhandahålls av en läroanstalt för högre utbildning, men har gjort det i artikel 2.3 b i samma bilaga, ankommer det inte på den berörda institutionens tillsättningsmyndighet eller tribunalen att uppställa detta som ett ytterligare villkor.

Den åtskillnad som görs mellan skolutbildning och yrkesutbildning i artikel 2.3 b i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna gör det visserligen möjligt att utesluta utbetalning av utbildningstillägg enligt artikel 3.1 i nämnda bilaga när det underhållsberättigade barnet genomgår en yrkesutbildning som inte är knuten till en läroanstalt. Denna åtskillnad ska emellertid inte hindra utbetalning av utbildningstillägg när ett underhållsberättigat barn genomgår en yrkesutbildning som tillhandahålls av en läroanstalt för högre utbildning där barnet regelbundet deltar i undervisning på heltid.

3. Ställning som uppgiftslämnare

Dom av den 11 september 2024, TU/Parlamentet (T-793/22, [EU:T:2024:614](#))

”Personalmål – Ackrediterade parlamentsassistenter – Avgång från tjänst – Avtal om tidsbegränsad anställning – Beslut att inte förnya avtalet – Ställning som uppgiftslämnare – Artiklarna 22a–22c i tjänsteföreskrifterna – Skyddsåtgärder – Konfidentialitet – Ideell skada”

Genom att delvis bifalla en talan som har väckts av TU, en före detta ackrediterad parlamentsassistent vid Europaparlamentet, prövar tribunalen, i utökad sammansättning, den nya frågan om vilket skydd som parlamentet ska ge en ackrediterad parlamentsassistent på grund av dennes ställning som visseblåsare.

Sökanden rekryterades som ackrediterad parlamentsassistent vid en grupp av ledamöter för att bistå en ledamot under perioden augusti 2019-februari 2022. I juli 2021 ingav sökanden en begäran om bistånd och skydd, med stöd av artikel 24 i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna), med avseende på de trakasserier som han påstod sig ha blivit utsatt för från den aktuella ledamotens sida. I sitt e-postmeddelande angav sökanden även att han önskade skydda unionens ekonomiska intressen genom att i denna begäran lämna uppgifter om ekonomiska oegentligheter som samma ledamot påstods ha gjort sig skyldig till. Han påtalade dessutom dessa oegentligheter för Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf).

Samma månad vidtog parlamentet en provisorisk skyddsåtgärd så att sökanden skulle lyda under en delegationsordförande, som även var medlem i den grupp som ledamoten ingick i. Därefter blev sökanden på sin begäran, till följd av påstådda repressalier från den delegationens ledning, entledigad från sitt uppdrag vid delegationen fram till dess att hans anställningsavtal löpte ut.

Sökanden begärde även att bli förflyttad till vilken annan tjänst som helst vid parlamentet och att parlamentet skulle överväga att förlänga hans anställningsavtal för att han skulle kunna samarbeta med den institutionen och med Olaf i de pågående utredningarna, samtidigt som han åtnjöt ett fullständigt skydd. Slutligen ansökte han vid flera tillfällen om att hans anställningsavtal skulle förnyas.

Eftersom dessa begäranden avslogs har sökanden väckt talan vid tribunalen och yrkat dels ogiltigförklaring av parlamentets beslut att inte förnya hans anställningsavtal som ackrediterad parlamentsassistent och det tysta beslutet om att inte bevilja honom ställning som uppgiftslämnare och vidta andra skyddsåtgärder utöver entledigandeåtgärden, dels ersättning för den skada han lidit.

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att parlamentet inte var skyldigt att anta ett beslut varigenom det tillerkände sökanden ställning som uppgiftslämnare. Det skydd som föreskrivs i artikel 22a.3 i tjänsteföreskrifterna beviljas nämligen, utan några formaliteter, tjänstemän som har lämnat uppgifter om förhållanden som ger anledning att misstänka olaglig verksamhet, av den enkla anledningen att de har lämnat dessa uppgifter.

Denna slutsats påverkar emellertid inte institutionens skyldighet att iaktta de rättigheter som följer av den berörda personens ställning som uppgiftslämnare.

I detta hänseende ska det påpekas att det, oberoende av Olafs informationsskyldighet gentemot sökanden, ankommer på parlamentet, som är den myndighet som är behörig att säkerställa skydd för sina anställda som har anmält allvarliga oegentligheter i enlighet med artiklarna 22a och 22b i

tjänsteföreskrifterna, att när parlamentet har fått kännedom om sådana förhållanden som avses i artikel 22a i tjänsteföreskrifterna, först bekräfta mottagandet av den angivelsen och därefter informera den anställde om de åtgärder som ska vidtas med anledning av dennes angivelser, i enlighet med dess omsorgsplikt och med tillämpning av de interna bestämmelserna om genomförande av artikel 22c i tjänsteföreskrifterna.

Vad vidare gäller bevisbördan för att skyddsåtgärderna är tillräckliga ankommer det på parlamentet, i en sådan situation som den här aktuella där sökanden lägger fram trovärdiga bevis för att han har lidit skada till följd av förflyttningsåtgärden och där hans angivelser av de påstådda repressalierna från delegationens ledning fortfarande utreds, att visa att parlamentet har fullgjort sin plikt att skydda uppgiftslämnaren genom att vidta tillräckliga åtgärder i detta syfte.

I en situation där en institution är skyldig att tillämpa bestämmelserna i artiklarna 22a-22c i tjänsteföreskrifterna, som i synnerhet syftar till att säkerställa ett skydd för uppgiftslämnare mot eventuella repressalieåtgärder, får den institutionen nämligen inte föreskriva bestämmelser som ger ett mindre långtgående skydd än dem som unionslagstiftaren specifikt har antagit i detta avseende när det gäller medlemsstaternas skydd av uppgiftslämnare.⁶¹³

Vad dessutom gäller omfattningen av institutionens skyldighet att skydda uppgiftslämnare, erinrar tribunalen om att det följer av artikel 22a.3 i tjänsteföreskrifterna att institutionen ska vidta alla de åtgärder som krävs för att tillförsäkra dem ett balanserat och effektivt skydd mot alla former av repressalier, inbegripet hot om och försök till repressalier.

Parlamentet har visserligen inte möjlighet att förnya ett anställningsavtal som ackrediterad parlamentsassistent om det inte har framställts någon uttrycklig begäran därom från en eller flera ledamöter av gruppen. Initiativet att förnya ett anställningsavtal som ackrediterad parlamentsassistent ska enbart tas av en eller flera ledamöter, som inte kan åläggas att samarbeta, eller fortsätta att samarbeta, med ackrediterade parlamentsassistenter som de inte själva fritt har valt. En ackrediterad parlamentsassistent ska en arbetsrelation med den eller de ledamöter som denne bistår som kännetecknas av ömsesidigt förtroende.

På samma sätt kan omsorgsplikten inte innebära att parlamentet, i strid med artikel 21 i ledamotsstadgan, enligt vilken ledamöterna fritt får välja sina medarbetare, ska förnya ett anställningsavtal med en ackrediterad parlamentsassistent, även om denne har fått ställning som uppgiftslämnare.

Detta konstaterande påverkar dock inte parlamentets skyldighet att vidta alla de åtgärder som krävs för att tillförsäkra sökanden ett balanserat och effektivt skydd mot alla former av repressalier.

Tribunalen anser härvidlag att parlamentet, genom att enbart ha informerat sökanden om att entledigandeåtgärden var den enda tänkbara skyddsåtgärden, inte har visat att det hade vidtagit alla de åtgärder som krävdes för att säkerställa att sökanden av institutionen inte behandlades på ett sätt som var till hans nackdel på grund av sin ställning som uppgiftslämnare, i enlighet med artikel 22a.3 i tjänsteföreskrifterna. Med hänsyn till sökandens ställning som uppgiftslämnare och i enlighet med artikel 22a.3 i tjänsteföreskrifterna, borde parlamentet ha gett honom stöd, genom att försöka hjälpa honom att finna en lösning, utöver entledigandeåtgärden.

Dessutom har parlamentet inte visat att det hade tillhandahållit sökanden den rådgivning och det bistånd som parlamentet var skyldigt att ge honom, genom att enbart ha informerat sökanden om att det inte fanns någon annan tänkbar åtgärd än entledigande för att skydda honom i egenskap av uppgiftslämnare och att det därför inte var någon tänkbar åtgärd förnya hans anställningsavtal.

⁶¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten (EUT L 305, 2019, s. 17).

Slutligen har parlamentet åsidosatt sin tystnadsplikt och skyldighet att skydda sökandens identitet i egenskap av uppgiftslämnare, genom att informera delegationsordföranden om att sökanden skulle entledigas från sitt uppdrag hos honom, men även om sökandens ställning som uppgiftslämnare, utan att sökanden har tillåtit att denna ställning röjdes.

Tribunalen finner följaktligen att sökanden har lidit en ideell skada som inte kan gottgöras enbart genom att det tysta beslutet ogiltigförklaras, eftersom parlamentet, genom det beslutet, inte har beviljat sökanden någon annan skyddsåtgärd än entledigandeåtgärden som svar på hans begäran. Mot denna bakgrund ogiltigförklarar tribunalen nämnda beslut, bifaller delvis skadeståndsyrkandet, med ett belopp på 10 000 euro, och ogillar talan i övrigt.

XVII. Interimistiska förfaranden

Beslut av den 9 februari 2024, Bytedance/kommissionen (T-1077/23 R, [EU:T:2024:94](#))

”Interimistiskt förfarande – Digitala tjänster – Förordning (EU) 2022/1925 – Betecknande som grindvakt – Ansökan om uppskov med verkställighet – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte”

Tribunalens ordförande avlog Bytedance Ltd:s ansökan om uppskov med verkställigheten av kommissionens beslut att utse Bytedance till grindvakt, i den mening som avses i förordningen om digitala marknader⁶¹⁴ (nedan kallad den aktuella förordningen), eftersom bolaget inte hade visat att villkoret om skyndsamhet var uppfyllt.

Bytedance är ett icke rörelsedrivande aktiebolag som grundades i Kina år 2012 och som genom lokala dotterbolag tillhandahåller underhållningsplattformen TikTok. Genom beslut av den 5 september 2023⁶¹⁵ utsåg Europeiska kommissionen bolaget till grindvakt, i den mening som avses i artikel 3.1 i den aktuella förordningen.

Bytedance väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut vid tribunalen. Genom särskild handling ansökte Bytedance vid tribunalen om interimistiska åtgärder och yrkade i huvudsak att tribunalen skulle förordna om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet i den del det ålägger Bytedance skyldigheter som grindvakt enligt den aktuella förordningen.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande erinrar inledningsvis om att uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder kan beviljas om det visas att beviljandet vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogat (*fumus boni juris*) och att situationen ställer krav på skyndsamhet. Eftersom dessa villkor är kumulativa, prövar tribunalens ordförande först huruvida kravet på skyndsamhet är uppfyllt i förevarande fall.

Allmänt sett ska frågan huruvida en ansökan om interimistiska åtgärder ställer krav på skyndsamhet bedömas med beaktande av om det är nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att den som ansöker om den interimistiska åtgärden åsamkas allvarlig och irreparabel skada.

För att visa att den påstådda skadan är allvarlig och irreparabel har Bytedance i huvudsak gjort gällande att bolaget, om verkställigheten av beslutet att utse bolaget till grindvakt inte skjuts upp, skulle vara skyldigt att uppfylla de skyldigheter som anges i artiklarna 5, 6 och 15 i den aktuella förordningen inom sex månader från det att bolaget utsetts, vilket skulle leda till ett oåterkalleligt åsidosättande av sekretessen och oåterkalleliga förändringar på marknaden.

Vad gäller påståendet om ett oåterkalleligt åsidosättande av sekretessen, gjorde Bytedance gällande att ett omedelbart genomförande av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 15 i den aktuella förordningen skulle kunna leda till att mycket strategisk information om TikToks användarprofileringsmetoder, som annars inte skulle vara offentlig, röjs, så att det blir möjligt för TikToks konkurrenter och andra tredje parter att få information om TikToks affärsstrategier på ett sätt som avsevärt skulle skada dess verksamhet.

⁶¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (förordningen om digitala marknader) (EUT L 265, 2022, s.1).

⁶¹⁵ Kommissionens beslut C(2023) 6102 final av den 5 september 2023 om att utse ByteDance till grindvakt enligt artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1925 av den 14 september 2022 om öppna och rättvisa marknader inom den digitala sektorn och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och (EU) 2020/1828 (förordningen om digitala marknader) (EUT L 265, 2022, s.1).

Tribunalens ordförande konstaterar i detta sammanhang emellertid att Bytedance endast har påstått att de aktuella uppgifterna ska betraktas som konfidentiella för att fastställa att det föreligger en situation som ställer krav på skyndsamhet, utan att för den skull ha visat att ett sådant påstående uppfyller villkoret avseende *fumus boni juris*.

I detta sammanhang påpekar tribunalens ordförande dessutom att även om artikel 15.1 i den aktuella förordningen ålägger grindvakten att till kommissionen och, indirekt, till Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) överlämna en beskrivning som har varit föremål för en oberoende granskning av alla metoder för profilering av konsumenter som används inom ramen för dess centrala plattformstjänster, kräver denna bestämmelse inte att denna beskrivning offentliggörs.

I artikel 15.3 i den aktuella förordningen föreskrivs närmare bestämt endast att grindvakten ska offentliggöra "en översikt" av den beskrivning som har varit föremål för en oberoende revision som utarbetats av grindvakten själv och som kan "beakta behovet av att iaktta skyddet för sina affärshemligheter". I det sistnämnda avseendet föreskrivs det uttryckligen i den slutliga mallen för utlämnande enligt artikel 15 i den aktuella förordningen att den icke-konfidentiella översikt som föreskrivs i artikel 15.3 i den aktuella förordningen gör det möjligt för grindvakten att i förekommande fall sammanfatta och utlämna information i beskrivningen, bland annat för att beakta behovet av att skydda affärshemligheter eller andra konfidentiella uppgifter.

Bytedance har inte heller visat att den påstådda risken för utlämnande av konfidentiella uppgifter skulle ge upphov till en allvarlig och irreparabel skada eller att den påstådda allvarliga och irreparabla skadan var sannolik eller nära förestående, såsom krävs enligt rättspraxis.

Vad vidare gäller de påstådda oåterkalleliga förändringarna på marknaden, hävdade Bytedance att artiklarna 5 och 6 i den aktuella förordningen hindrade Bytedance från att använda sin TikTok-plattform för innovation och för att erbjuda nya funktioner och produkter. Bytedance underströk särskilt de negativa konsekvenserna av de begränsningar avseende samkörning och korsvis användning av personuppgifter som föreskrivs i artikel 5.2 i den aktuella förordningen.

På denna punkt konstaterar tribunalens ordförande emellertid att den skada som Bytedance har gjort gällande dels är rent hypotetisk, dels är av ekonomisk natur.

I det sistnämnda avseendet erinrar tribunalens ordförande om att en skada av ekonomisk art i allmänhet inte kan anses vara irreparabel eller ens svår att reparera såvida inte särskilda omständigheter föreligger, eftersom en ekonomisk ersättning i regel kan medföra att den skadelidande åter försätts i den situation som rådde innan skadan uppkom.

I förevarande fall har Bytedance emellertid inte påstått, och än mindre visat, att den ekonomiska skada som Bytedance skulle kunna lida är allvarlig och irreparabel. Den påstådda skadan, om den antas vara styrkt, skulle nämligen kunna bli föremål för en skadeståndstalan som Bytedance skulle kunna väcka om bolaget skulle vinna framgång med sin talan i huvudmålet.

Slutligen understryker tribunalens ordförande att Bytedance, i den mån den påstådda skadan är av ekonomisk art, i enlighet med artikel 9.1 i den aktuella förordningen, hade kunnat inge en begäran om tillfälligt upphävande av de skyldigheter som anges i artikel 5.2 b och c i nämnda förordning genom att visa att fullgörandet av dessa skyldigheter, på grund av exceptionella omständigheter utanför Bytedance kontroll, skulle äventyra den ekonomiska bärkraften för Bytedance verksamhet i unionen. Såsom kommissionen har bekräftat har den hittills inte mottagit någon sådan begäran sedan det angripna beslutet delgavs sökanden.

Mot bakgrund av det ovan anförda avslår tribunalens ordförande ansökan om interimistiska åtgärder, eftersom Bytedance inte har visat att kravet på skyndsamhet är uppfyllt, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida *fumus boni juris* föreligger eller att göra en intresseavvägning.

Beslut av den 13 juni 2024, Vivendi/kommissionen (T-1097/23 R-RENV, [EU:T:2024:381](#))⁶¹⁶

"Interimistiskt förfarande – Konkurrens – Koncentrationer – Begäran om upplysningar – Artikel 11.3 i förordning (EG) nr 139/2004 – Ansökan om interimistiska åtgärder – Fumus boni juris – Intresseavvägning"

Beslut av den 13 juni 2024, Lagardère/kommissionen (T-1119/23 R-RENV, [EU:T:2024:382](#))

"Interimistiskt förfarande – Konkurrens – Koncentrationer – Begäran om upplysningar – Artikel 11.3 i förordning (EG) nr 139/2004 – Ansökan om interimistiska åtgärder – Fumus boni juris – Intresseavvägning"

Efter återförvisning bifaller tribunalens vice ordförande Vivendi SE:s och Lagardère SA:s ansökningar om interimistiska åtgärder med anledning av en begäran om upplysningar från Europeiska kommissionen inom ramen för en företagskoncentration.

Lagardère och Vivendi (nedan tillsammans kallade sökandena) är moderbolag i franska koncerner som är verksamma inom mediesektorn. År 2023 godkände kommissionen en företagskoncentration som bestod i att Vivendi förvärvade ensam kontroll över Lagardère, under förutsättning att Vivendi iakttog sina åtaganden. Eftersom kommissionen misstänkte att koncentrationen eventuellt skulle genomföras i förtid, inledde den emellertid en formell undersökning i detta avseende och riktade i samband härmed en begäran om upplysningar till sökandena genom två beslut av den 19 september 2023 (nedan kallade de angripna besluten).⁶¹⁷

Var och en av sökandena väckte talan om ogiltigförklaring av de angripna besluten vid tribunalen. De ingav även två ansökningar om interimistiska åtgärder, dels om uppskov med verkställigheten av nämnda beslut, dels om att de som en säkerhetsåtgärd skulle åläggas att bevara samtliga handlingar som berördes av besluten.

Genom beslut av den 19 januari 2024⁶¹⁸ avslog tribunalens ordförande ansökningarna om interimistiska åtgärder. Den 24 januari 2024 hade kommissionen förlängt de frister som fastställts i de angripna besluten och förenat de förlängda fristerna med ett löpande vite. Sökandena tillhandahöll därefter kommissionen en del av de handlingar som uppfyllde de kriterier som fastställts i de angripna besluten.

Genom beslut av den 11 april 2024⁶¹⁹ upphävde domstolens vice ordförande ovannämnda beslut av den 19 januari 2024. Tribunalens vice ordförande avgjorde därefter slutgiltigt frågan huruvida kravet på skyndsamhet var uppfyllt och återförvisade målet till tribunalen för prövning av villkoret avseende *fumus boni juris* och för att i förekommande fall göra en avvägning mellan de föreliggande intressena.

Tribunalens vice ordförandes bedömning

Tribunalens vice ordförande prövar först huruvida sökandena fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad och slår fast att det beträffande Lagardère inte längre finns anledning att pröva ansökan om interimistiska åtgärder i den del den avser de handlingar som redan ingetts till kommissionen för att verkställa det angripna beslutet avseende Lagardère. Den allvarliga och

⁶¹⁶ Gemensam resumé för målen Vivendi/kommissionen (T-1097/23 R-RENV) och Lagardère/kommissionen (T-1119/23 R-RENV).

⁶¹⁷ Kommissionens beslut C(2023) 6428 final och C(2023) 6429 final av den 19 september 2023 om ett förfarande enligt artikel 11.3 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 (ärende M.11184 – Vivendi/Lagardère), i dess lydelse enligt kommissionens beslut C(2023) 7464 final och C(2023) 7464 final av den 27 oktober 2023.

⁶¹⁸ Beslut av den 19 januari 2024, Vivendi/kommissionen (T-1097/23 R, ej publicerat, EU:T:2024:15), och Lagardère/kommissionen (T-1119/23 R, ej publicerat, EU:T:2024:16).

⁶¹⁹ Beslut av den 11 april 2024, Lagardère/kommissionen (C-89/24 P(R), ej publicerat, EU:C:2024:312), och Vivendi/kommissionen (C-90/24 P(R), ej publicerat, EU:C:2024:318).

irreparabla skada som domstolens vice ordförande identifierade i sitt beslut⁶²⁰ uppstod nämligen till följd av att sökanden samlade in och överlämnade de aktuella handlingarna och inte till följd av att kommissionens personal och tjänstemän fick tillgång till eller använde dessa handlingar. Lagardère har dock fortfarande ett intresse av att få tillgång till alla de handlingar som ännu inte har överlämnats till kommissionen.

Vad gäller Vivendi beror den allvarliga och irreparabla skada som domstolens vice ordförande slutgiltigt har identifierat⁶²¹ bland annat på att de personuppgifter som ska samlas in och överlämnas till kommissionen med tillämpning av det angripna beslutet gör det möjligt att dra precisa slutsatser om de berörda personernas privatliv. Eftersom de handlingar som ingavs till kommissionen i enlighet med det angripna beslutet förseglades, utan att kommissionen dessförinnan hade gett tillstånd till detta, har Vivendi fortfarande ett intresse av att begära uppskov med verkställigheten av nämnda beslut med avseende på samtliga handlingar som avses i beslutet.

I sak inleder tribunalens vice ordförande med att pröva villkoret avseende *fumus boni juris* och slår fast att villkoret är uppfyllt i fråga om de två sökandena.

Vad gäller Lagardère anser tribunalens vice ordförande att invändningarna om att det var omöjligt för bolaget att genomföra det angripna beslutet utan att ådra sig ansvar inte vid första anblicken framstår som grundlösa. För att beslutet ska kunna verkställas fullt ut måste Lagardère nämligen få tillgång till vissa av sina anställdas och befattningshavares kommunikation, trots att bolaget inte är en offentlig myndighet och trots att fransk rätt inte uttryckligen ger Lagardère en sådan befogenhet. Företaget skulle således tvingas att agera på ett sätt som skulle kunna leda till straffrättsliga påföljder.

Vad gäller Vivendi anser tribunalens vice ordförande att grunden avseende åsidosättande av rätten till privatliv⁶²² vid första påseendet inte framstår som grundlös. I detta hänseende noterar tribunalens vice ordförande särskilt att det, med hänsyn till den mycket omfattande karaktären av de skyldigheter som Vivendi åläggs genom det angripna beslutet, framstår som mycket sannolikt att ett stort antal av de handlingar som ska överlämnas till kommissionen inte kommer att omfattas av den yrkesmässiga sfären och kan innehålla uppgifter om de berörda personernas privatliv. Det angripna beslutet innehåller emellertid inte någon mekanism som syftar till att i allmänhet förhindra att handlingar som rör de berörda personernas privatliv samlas in och överlämnas till kommissionen eller till att ge garantier för behandlingen av sådana handlingar.

Tribunalens vice ordförande gör därefter en intresseavvägning och drar slutsatsen att allmänintresset av att upprätthålla effektiviteten av unionens konkurrensregler måste ge vika för det intresse som försvaras av var och en av sökandena, eftersom ett avslag på respektive ansökan om interimistiska åtgärder skulle frånta en dom om ogiltigförklaring dess ändamålsenliga verkan.

I förevarande fall ska Lagardères intresse av att undvika den allvarliga och irreparabla skada som kan följa av att Lagardère, för att verkställa det angripna beslutet, tvingas bete sig på ett sätt som sannolikt medför straffrättsliga påföljder väga tyngre. Ett ogillande av ansökan om interimistiska åtgärder skulle innebära att Lagardère tvingas till ett sådant agerande och följaktligen bidra till den allvarliga och irreparabla skada som kan uppstå.

På samma sätt ska Vivendis intresse av att undvika den allvarliga och irreparabla skada som kan följa av att rätten till privatliv för de personer som berörs av genomförandet av det angripna beslutet kränks ha företräde, eftersom ett avslag på ansökan om interimistiska åtgärder skulle tvinga Vivendi

⁶²⁰ Beslut av den 11 april 2024, Lagardère/kommissionen (C-89/24 P(R), ej publicerat, EU:C:2024:312).

⁶²¹ Beslut av den 11 april 2024, Vivendi/kommissionen (C-90/24 P(R), ej publicerat, EU:C:2024:318).

⁶²² Garanterad genom artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.

att tillhandahålla de begärda upplysningar som inte har tillhandahållits och att låta dem som berörs därav ta del av dem, vilket således skulle bidra till nämnda skada.

Eftersom samtliga villkor är uppfyllda i detta avseende, bifaller tribunalens vice ordförande ansökningarna om uppskov med verkställigheten av de angripna besluten vad gäller dels de handlingar som Lagardère inte tillhandahållit kommissionen, dels, i Vivendis fall, de handlingar som innehåller uppgifter som rör de berörda personernas privatliv. Tribunalens vice ordförande ålägger även parterna att vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att handlingarna i fråga bevaras.

Beslut av den 12 augusti 2024, Nuctech Warsaw Company Limited och Nuctech Netherlands/kommissionen (T-284/24 R, [EU:T:2024:564](#))

”Intermistiska förfaranden – Utländska subventioner – Inspektioner inom unionen – Förordning (EU) 2022/2560 – Ansökan om uppskov med verkställigheten – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte – Fumus boni juris föreligger inte – Intresseavvägning”

Tribunalens ordförande avslår den ansökan om interimistiska åtgärder som Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. och Nuctech Netherlands BV (nedan kallade sökandena) har ingett med anledning av Europeiska kommissionens beslut att ålägga dem att underkasta sig inspektioner, eftersom villkoren för att bevilja uppskov med verkställigheten inte är uppfyllda.

Sökandena är företag som utvecklar, tillverkar och levererar utrustning för säkerhetskontroll samt tillhandahåller eftermarknadstjänster för sådan utrustning. De är helägda av Nuctech Hong Kong Co. Ltd, ett bolag som är registrerat i Kina.

Den 16 april 2024 antog kommissionen ett beslut⁶²³ om att inleda en inspektion enligt artikel 14.3 i förordning 2022/2560 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden⁶²⁴.

Med tillämpning av detta beslut genomförde kommissionen en inspektion i sökandenas lokaler. I samband med detta begärde kommissionen att sökandena skulle virtuellt försegla e-postmeddelanden till anställda vars uppgifter finns på servrar i Kina.

Sökandena väckte talan vid tribunalen och yrkade bland annat att det angripna beslutet skulle ogiltigförklaras. Samtidigt ingav de en ansökan om interimistiska åtgärder i syfte att skjuta upp verkställigheten av det angripna beslutet, av varje senare rättsakt eller ansökan från kommissionen och av begäran om virtuell försegling.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande erinrar inledningsvis om att uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder kan beviljas om det visas att beviljandet vid första påseendet framstår som faktiskt och rättsligt befogat (*fumus boni juris*) och att dessa villkor är kumulativa. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska i förekommande fall även göra en intresseavvägning.

Vad beträffar villkoret om *fumus boni juris* påpekar tribunalens ordförande att en ansökan om interimistiska åtgärder ska vara tillräckligt klar och precis för att i sig göra det möjligt för svaranden att

⁶²³ Europeiska kommissionens beslut av den 16 april 2024 om att företag verksamma inom sektorn för system för upptäckt av hot ska underkasta sig inspektioner enligt artikel 14.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 (ärende FS.100068 – MARE) (nedan kallat det angripna beslutet).

⁶²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden (EUT L 330, 2022, s. 1).

förbereda sina yttranden och för den domstol som prövar ansökan om en interimistisk åtgärd att pröva ansökan. Genom att nöja sig med att ange vissa grunder i en enda mening har sökandena inte uppfyllt sin skyldighet att visa att *fumus boni juris* föreligger med avseende på dessa grunder.

Tribunalens ordförande anser att de övriga grunder som åberopats inte heller kan visa att *fumus boni juris* föreligger. Vad gäller den första grunden påpekar tribunalens ordförande att kommissionens tillvägagångssätt, som består i att rikta ett inspektionsbeslut till ett företag som är etablerat utanför unionen, men som är verksamt i unionen, och att genomföra inspektioner i detta företags lokaler i unionen, inte är ett nytt tillvägagångssätt. Det framgår nämligen av rättspraxis på konkurrensrättens område att det, för att motivera kommissionens behörighet enligt folkkrätten, räcker att fastställa antingen de kvalificerade effekterna av förfarandet eller dess genomförande i unionen. Av det ovan anförda följer att kommissionen, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, har rätt att begära upplysningar från företag som är belägna utanför unionen för att kontrollera huruvida deras agerande strider mot unionsrätten och huruvida detta agerande kan antas ha en väsentlig inverkan på den inre marknaden. Detta gäller i än högre grad med hänsyn till den snedvridning av konkurrensen på denna marknad som orsakas av de utländska subventioner som avses i artikel 1 i förordning nr 2022/2560. Vad gäller bestämmelserna i kinesisk rätt om straffrättsliga påföljder har sökandena varken visat att dessa bestämmelser är tillämpliga på de begärda uppgifterna eller att de har försökt erhålla de tillstånd som krävs för att överlämna dem till kommissionen. Sökandena har inte heller föreslagit någon annan metod för att tillhandahålla informationen utan att åsidosätta kinesisk lag. Vad gäller grunden att det angripna beslutet är rättsstridigt i den mån det ålägger sökandena att åsidosätta kinesisk rätt, påpekar tribunalens ordförande att giltigheten av nämnda beslut och alla åtgärder som vidtas med stöd av detta beslut ska bedömas mot bakgrund av unionsrätten och inte mot bakgrund av kinesisk rätt.

Vad därefter gäller kravet på skyndsamhet erinrar tribunalens ordförande om att den part som ansöker om interimistiska åtgärder ska lägga fram bevis för att den inte kan avvakta utgången av målet rörande huvudsaken utan att lida allvarlig och irreparabel skada.

I förevarande fall hävdade sökandena att en fortsatt inspektion skulle orsaka sådan skada på deras rykte å ena sidan och på deras ekonomiska bärkraft å andra sidan.

När det gäller skadan på anseendet konstaterar tribunalens ordförande att skadan härrör från effekterna av mediebevakningen av inspektionen, varför den påstådda skadan på anseendet redan har uppstått. Syftet med ett interimistiskt förfarande är inte att erhålla ersättning för en skada som redan har uppkommit.

Vad beträffar den omständigheten att sökandenas ekonomiska bärkraft äventyras, erinrar tribunalens ordförande om att en skada av ekonomisk art inte kan anses vara irreparabel, såvida det inte föreligger särskilda omständigheter. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder måste dessutom i samtliga fall förfoga över konkreta och precisa uppgifter, som stöds av detaljerad och bestyrkt skriftlig bevisning, vilken visar i vilken situation den part som ansöker om interimistiska åtgärder befinner sig.

I förevarande fall har sökandena emellertid varken visat eller ens påstått att de befann sig i en situation som kunde äventyra deras ekonomiska bärkraft innan det beslut fattas genom vilket målet rörande huvudsaken avslutas. Sökandenas påstående att det skulle innebära en risk för straffrättsliga påföljder i Kina för den koncern som sökandena och deras företrädare tillhör om de rättar sig efter det angripna beslutet avvisas, eftersom de inte har visat att de skulle tvingas till ett beteende som rimligen kan förväntas ge upphov till straffrättsligt ansvar.

Tribunalens ordförande gör slutligen en intresseavvägning och slår fast att allmänintresset av att upprätthålla unionsrättens effektivitet väger tyngre än sökandenas intresse av att undvika den påstådda skada som kan följa av att de, för att verkställa det angripna beslutet, är tvungna att agera på ett sätt som kan ge upphov till rättsligt ansvar, inbegripet straffrättsligt ansvar.

Tribunalens ordförande påpekar i detta avseende att sökandena, genom att välja att bedriva affärsverksamhet på unionens inre marknad, har underkastat sig de unionsbestämmelser som reglerar denna marknads funktion och inte kan åberopa bestämmelser i ett tredjeland för att kringgå unionsbestämmelserna. När det däremot gäller kommissionens intressen, påpekar tribunalens ordförande kommissionen har till uppgift att säkerställa att konkurrensvillkoren på unionens inre marknad inte snedvrids. Kommissionen måste därför ha rätt att genomföra sina undersökningar på ett effektivt sätt och att begära upplysningar från alla företag som bedriver kommersiell verksamhet i unionen, oavsett om de kontrolleras av enheter som tillhör medlemsstaterna eller tredjeländer.

Beslut av den 22 november 2024, UniCredit/ECB (T-324/24 R, [EU:T:2024:858](#))

”Interimistiskt förfarande – Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn av kreditinstitut – Förordning (EU) nr 1024/2013 – Fastställande av tillsynskrav – Ansökan om uppskov med verkställigheten – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte – Fumus boni juris föreligger inte – Intresseavvägning”

Tribunalens ordförande, till vilken talan väckts med stöd av artiklarna 278 och 279 FEUF, avslår en ansökan om interimistiska åtgärder med yrkande om uppskov med verkställigheten av ett beslut från Europeiska centralbanken (ECB) om tillsynskrav i syfte att ytterligare minska riskerna i samband med sökandens (UniCredit SpA) verksamhet i Ryska federationen.

Sökanden är ett kreditinstitut som leder en internationellt verksam bankkoncern och som bedriver verksamhet i Ryssland genom fyra helägda dotterbolag, däribland AO UniCredit Bank, som ingår i sökandens konsoliderade balansräkning. Sökanden står, i egenskap av betydande enhet⁶²⁵, under ECB:s direkta tillsyn.

Den 22 april 2024 antog ECB det angripna beslutet⁶²⁶, genom vilket ECB ålade sökanden fem krav och utfärdade en rekommendation. Sökanden lade därefter fram en handlingsplan för att genomföra vissa av de krav som uppställs i det angripna beslutet. Sökanden upprepade emellertid att den inte kunde genomföra samtliga krav i det angripna beslutet på grund av begränsningar knutna till det ryska regelverket.

Samtidigt som sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, ingav den förevarande ansökan om interimistiska åtgärder, vilken, efter det att sökanden delvis hade återkallat sin talan, avser uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet i den del det däri föreskrivs ett krav på insättningar och betalningskrav i den del det avser betalningar i euro, amerikanska dollar (USD), kinesiska yuan (CNY) och kazakiska tenge (KZT).

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande erinrar om de kumulativa villkor som gäller för att denne ska kunna bevilja uppskov med verkställigheten och andra interimistiska åtgärder, nämligen att det vid första påseendet måste framstå som faktiskt och rättsligt befogat att vidta sådana åtgärder (*fumus boni juris*) och att dessa ställer krav på skyndsamhet, på så sätt att åtgärderna – för att undvika att den som ansöker om dem orsakas allvarlig och irreparabel skada – måste beviljas och ha verkan redan innan målet rörande huvudsaken har avgjorts i sak. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder ska i förekommande fall även göra en intresseavvägning.

Tribunalens ordförande prövar först, uteslutande på grundval av de uppgifter som lämnats i samband med förevarande ansökan om interimistiska åtgärder, huruvida villkoret avseende *fumus boni juris* är

⁶²⁵ I den mening som avses i artikel 6.4 i rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till ECB i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut (EUT L 287, 2013, s. 63).

⁶²⁶ Med tillämpning av artiklarna 4.1 f, 16.1 c, 16.2 e och f i förordning nr 1024/2013.

uppfyllt. Tribunalen underkänner i detta avseende samtliga grunder som sökanden har åberopat för att visa att det angripna beslutet är rättsstridigt och slår fast att så inte är fallet i förevarande mål.

Vad för det första gäller grunden avseende åsidosättande av principen om god förvaltning på grund av bristande utredning, finner tribunalens ordförande att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första delgrunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Tribunalens ordförande konstaterar att det framgår av det angripna beslutet att ECB har gjort en riskanalys⁶²⁷. Till att börja med har ECB angett att sökanden och dess koncern är verksamma inom ett regelverk som har blivit allt mer komplext på grund av ett stort antal restriktiva åtgärder och sanktionssystem. ECB har också identifierat de aspekter av rysk rätt som medför risker för god förvaltning och regelefterlevnad. Vad därefter gäller förhållandet mellan de krav som ålagts sökanden och dess totala riskprofil, ansåg ECB att sökanden fortfarande stod inför de huvudsakliga hindren för en övergripande täckning av regelefterlevnadsrisken.

När det gäller argumentet att ECB inte kan presumera att sökanden kommer att bryta mot reglerna om sanktioner utan att lägga fram detaljerad och precis bevisning, påpekar tribunalens ordförande att ECB har angett de faktiska omständigheter som har samband med det ryska regelverket och de problem med förvaltningen av dotterbolagen som skulle öka risken för bristande regelefterlevnad. Tribunalens ordförande understryker dessutom att ECB:s tillsynsanalys är av framåtblickande karaktär.

Vad slutligen gäller motiveringen av de omtvistade kravens proportionalitet, påpekar tribunalens ordförande att ECB hade redogjort för skälen till att sökandens handlingsplan eller införandet av ytterligare kapital- och likviditetskrav inte var lämpliga och tillräckliga för att hantera riskerna.

Tribunalens ordförande underkänner även delgrunden avseende bristande utredning. Det framgår tydligt av texten i det angripna beslutet att ECB själv har framhållit de rättsliga och operativa begränsningar som följer av det ryska regelverket. Det var just dessa begränsningar och restriktioner som föranledde ECB att anta det angripna beslutet, eftersom de gjorde det svårare för sökanden att hantera sina risker på ett korrekt sätt.

Tribunalens ordförande underkänner även den första grundens tredje del, avseende ett påstått åsidosättande av ECB:s skyldighet att göra en individuell prövning. I det angripna beslutet identifierade ECB de risker som följer av sökandens verksamhet i Ryssland och angav de aspekter av den ryska lagstiftningen som gör att en sund hantering och täckning av riskerna kan ifrågasättas. ECB analyserade de åtgärder som sökanden redan vidtagit och drog slutsatsen att det fanns brister som hindrade en sund hantering och täckning av risker.

För det andra underkänner tribunalens ordförande den grund som avser att det angripna beslutet inte kan verkställas på grund av de hinder som följer av de ryska bestämmelserna. Tribunalens ordförande anser att sökanden inte kan åberopa rysk rätt och de risker som de ryska myndigheternas tillämpning av denna innebär för att undandra sig sina skyldigheter enligt unionsrätten. Som en enhet som är föremål för ECB:s tillsyn är sökanden skyldig att åtgärda de tillsynsrisker som ECB har identifierat. Vidare begränsade sig sökanden, under alla omständigheter, i sitt yttrande till ECB, till att i allmänna ordalag åberopa att de krav som uppställs i det angripna beslutet är oförenliga med rysk rätt.

För det tredje underkänner tribunalens ordförande grunden om åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Tribunalens ordförande erinrar i detta avseende om att förordning nr 1024/2013 syftar till att bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och till det finansiella systemets stabilitet inom unionen. Syftet med de åtgärder som antagits⁶²⁸ är att på ett tidigt stadium

⁶²⁷ I förhållande till kraven i artikel 16.1 c i förordning nr 1024/2013.

⁶²⁸ Med tillämpning av artikel 16.1 i förordning nr 1024/2013.

åtgärda de risker som identifierats i den tillsynsgranskning som ECB utfört. ECB ska dessutom, inom ramen för det stora utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogar över, grunda sig på scenarier som inte är helt osannolika mot bakgrund av tillgängliga uppgifter, utan att den för den skull är skyldig att styrka förekomsten av tidigare händelser som har samma egenskaper som det analyserade scenariot.

För det fjärde underkänner tribunalens ordförande grunden att ECB saknade behörighet att anta det angripna beslutet. Efter att ha erinrat om att det angripna beslutet uteslutande riktar sig till sökanden, i egenskap av moderbolag i UniCredit-koncernen, vilken ska anses vara ett kreditinstitut som står under ECB:s tillsyn, påpekar tribunalens ordförande särskilt att⁶²⁹ risker som hotar ett kreditinstituts säkerhet och sundhet kan uppkomma såväl på kreditinstitutets nivå som på nivån för den bankkoncern eller det finansiella konglomerat som det tillhör. Särskilda tillsynsformer för att mildra dessa risker är viktiga för att säkerställa att kreditinstituten är säkra och sunda. Utöver tillsyn över kreditinstituten själva bör ECB:s uppgifter även innefatta "gruppbaserad tillsyn".

Vidare anser tribunalens ordförande att kravet på skyndsamhet inte är uppfyllt i förevarande fall.

Vad för det första gäller den skada som följer av att det angripna beslutet är oförenligt med det ryska regelverket, utgör förekomsten av en sådan oförenlighet inte i sig en skada. I förevarande fall har sökanden inte lagt fram några uppgifter som gör det möjligt att identifiera uppkomsten av en skada och bedöma huruvida skadan är allvarlig och irreparabel. De negativa följder som följer av den oförenlighet med den ryska lagstiftningen som sökanden gör gällande utgör dessutom ekonomisk skada.

Tribunalens ordförande erinrar i detta avseende om att en skada av ekonomisk art i allmänhet inte kan anses vara irreparabel såvida inte särskilda omständigheter föreligger, eftersom en ekonomisk ersättning i regel kan medföra att den skadelidande åter försätts i den situation som rådde innan skadan uppkom. I förevarande fall har sökanden emellertid inte lämnat några uppgifter som gör det möjligt att exakt fastställa och kvantifiera den ekonomiska skada som sannolikt kommer att uppstå.

Vad för det andra gäller den skada som är knuten till risken för att förlora kontroll och ägande av de ryska dotterbolagen, påpekar tribunalens ordförande inledningsvis att sökanden inte har anfört någon omständighet som gör det möjligt att förstå hur denna skada skulle kunna uppkomma eller skälen till att den skulle vara allvarlig och irreparabel. Vidare är den skada som följer av förlusten av kontroll och ägande av dotterbolagen en ekonomisk skada. Sökanden har emellertid inte lämnat några uppgifter som gör det möjligt att exakt identifiera och kvantifiera den ekonomiska skada som sannolikt kommer att uppstå.

Vad för det tredje gäller den skada som hänger samman med de potentiellt mycket allvarliga personliga sanktionerna för de ryska dotterbolagens ledningspersonal, har sökanden endast angett att de krav som uppställs i det angripna beslutet medför sådana sanktioner, utan att lämna några ytterligare preciseringar.

Slutligen erinrar tribunalens ordförande, vad gäller intresseavvägningen, om att själva syftet med avvägningen mellan de föreliggande intressena är att bedöma huruvida ett beaktande av de intressen som är knutna till en omedelbar verkställighet av det angripna beslutet, trots den skada på sökandens intressen som den risk för att åsamkas en allvarlig och irreparabel skada innebär, kan motivera ett avslag på ansökan om interimistiska åtgärder.

I förevarande fall har sökanden emellertid inte på något sätt utvecklat några argument rörande avvägningen mellan de föreliggande intressena. Vad vidare gäller de intressen som eftersträvas med det angripna beslutet erinrar tribunalens ordförande om att de särskilda uppgifter som ECB tilldelats

⁶²⁹ I enlighet med skäl 26 i förordning nr 1024/2013.

har delegerats till ECB för att bidra till kreditinstitutens säkerhet och sundhet och det finansiella systemets stabilitet inom unionen och i varje medlemsstat. ECB:s befogenhet att kräva att kreditinstitut på ett tidigt stadium vidtar nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med de problem som ECB identifierar illustrerar dessutom den vikt som lagstiftaren fäster vid att lämpliga åtgärder vidtas så snabbt som möjligt för att förhindra att de identifierade riskerna förverkligas. Slutligen har sökanden själv uppgett att det ryska regelverket är särskilt fientligt och under ständig utveckling på grund av en lokal dynamik som inte alltid är förutsägbar eller som inte motsvarar de normer som följer av demokratiska processer. Tolkningen och tillämpningen av dessa bestämmelser är dessutom beroende av utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina.

Tribunalens ordförande drar härav slutsatsen att sökandens intresse måste ge vika för det intresse som ECB försvarar.



Domstolen
L-2925 Luxemburg
Tfn. +352 4303-1

Tribunalen
L-2925 Luxemburg
Tfn. +352 4303-1

Domstolens webbplats:

curia.europa.eu

Färdigställd i februari 2025 / Uppgifter per den 31 december 2024

Layout: Europeiska unionens domstol / Direktoratet för kommunikation / Direktoratet för forskning och dokumentation, 2025

Alla bilder © Europeiska unionen om inget annat anges.

All användning eller återgivning av fotografier och andra handlingar till vilka Europeiska unionen inte innehar upphovsrätten är förbjuden utan upphovsrättsinnehavarens tillåtelse.

Varken Europeiska unionens domstol eller någon person som agerar för institutionens räkning ansvarar för användningen av ovanstående uppgifter.

Kopiering tillåten med angivande av källan.

© Europeiska unionen, 2025

PDF WEB QD-01-25-004-SV-N
PRINT QD-01-25-004-SV-C

ISBN 978-92-829-4973-3
ISBN 978-92-829-4997-9

ISSN 2812-3468
ISSN 2812-4081

doi: 10.2862/7547646
doi: 10.2862/4167227



EUROPEISKA UNIONENS
DOMSTOL

Direktoratet för forskning och dokumentation