EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

SV

URVAL AV ÅRETS VIKTIGASTE AVGÖRANDEN

ÅR 2022

SAMMANSTÄLLNING AV RÄTTSFALLSRESUMÉER AV DIREKTORATET FÖR FORSKNING OCH DOKUMENTATION

Förord **9**

Kapitel 1 – Domstolen **10**

I. Europeiska unionens värden **10**

Dom av den 16 februari 2022 (plenum), Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2022:97) 10

Dom av den 16 februari 2022 (plenum), Polen/parlamentet och rådet (C-157/21, EU:C:2022:98) ... 13

II. En medlemsstats utträde ur Europeiska unionen **18**

Dom av den 9 juni 2022 (stora avdelningen), Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449) 18

III. Grundläggande rättigheter **22**

1. Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en oavhängig domstol 22

Dom av den 29 mars 2022 (stora avdelningen), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235) 22

Dom av den 8 november 2022 (stora avdelningen), Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857) 25

2. Principen *ne bis in idem* 28

Dom av den 22 mars 2022 (stora avdelningen), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202) 28

Dom av den 22 mars 2022 (stora avdelningen), Nordzucker m.fl. (C-151/20, EU:C:2022:203) 30

Dom av den 28 oktober 2022 (stora avdelningen), Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852) 33

3. Yttrande- och informationsfrihet 36

Dom av den 26 april 2022 (stora avdelningen), Polen/parlamentet och rådet (C-401/19, EU:C:2022:297) 36

4. Skydd av personuppgifter 39

a. Lagring av personuppgifter 39

Dom av den 5 april 2022 (stora avdelningen), Commissioner of An Garda Síochána m.fl. (C-140/20, EU:C:2022:258) 39

Dom av den 21 juni 2022 (stora avdelningen), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491) 42

b. Behandling av personuppgifter inom finanssektorn 48

Dom av den 20 september 2022 (stora avdelningen), VD och SR (C-339/20 och C-397/20, EU:C:2022:703). 48

Dom av den 22 november 2022 (stora avdelningen), Luxembourg Business Registers (C-37/20 och C-601/20, EU:C:2022:912) 52

c. Begäran om borttagande i en sökmotor 55

Dom av den 8 december 2022 (stora avdelningen), Google (Borttagande av påstått felaktigt innehåll) (C-460/20, EU:C:2022:962) 55

d. Åtgärder mot databehandling som strider mot dataskyddsförordningen 60

Dom av den 28 april 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322) 60

IV. Unionsmedborgarskap **63**

1. Förlust av EU-medborgarskap på grund av förlust av medborgarskap i en medlemsstat 63

Dom av den 18 januari 2022 (stora avdelningen), Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisation) (C-118/20, EU:C:2022:34) 63

2. Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium 65

Dom av den 10 mars 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Heltäckande sjukförsäkring) (C-247/20, EU:C:2022:177) 65

3. Härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare ... 68

Dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga tillgångar) (C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354) ... 68

4. Diskriminering på grund av nationalitet ... 71

Dom av den 22 december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Begäran om utlämning till Bosnien och Hercegovina) (Stora avdelningen) (C-237/21, EU:C:2022:1017) ... 71

V. Institutionella bestämmelser ... 75

1. Säten för Europeiska unionens institutioner och organ ... 75

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Italien och Comune di Milano/rådet (Europeiska läkemedelsmyndighetens säte) (C-59/18 och C-182/18, EU:C:2022:567) ... 75

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Italien och Comune di Milano/rådet och Europaparlamentet (Europeiska läkemedelsmyndighetens säte) (C-106/19 och C-232/19, EU:C:2022:568) ... 75

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), parlamentet/rådet (Europeiska arbetsmyndighetens säte) (C-743/19, EU:C:2022:569) ... 75

2. EU-institutionernas befogenheter ... 79

Dom av den 22 november 2022 (stora avdelningen), kommissionen/rådet (Anslutning till Genèveakten) (C-24/20, EU:C:2022:911) ... 79

VI. Finansiella bestämmelser ... 84

Dom av den 8 mars 2022 (stora avdelningen), kommissionen/Förenade kungariket (Bekämpning av bedrägerier i form av undervärdering) (C-213/19, EU:C:2022:167) ... 84

VII. Unionsrätt och nationell rätt ... 89

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99) ... 89

Dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175) ... 91

Dom av den 28 juni 2022 (stora avdelningen), kommissionen/Spanien (Åsidosättande av unionsrätten från lagstiftarens sida) (C-278/20, EU:C:2022:503) ... 93

VIII. Fri rörlighet ... 97

1. Fri rörlighet för arbetstagare ... 97

Dom av den 16 juni 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psykoterapeuter) (C-577/20, EU:C:2022:467) ... 97

2. Etableringsfrihet ... 99

Dom av den 7 september 2022 (stora avdelningen) Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638) ... 99

IX. Gränskontroll, asyl och immigration ... 102

1. Asylpolitik ... 102

Dom av den 1 augusti 2022 (stora avdelningen), Bundesrepublik Deutschland (Barn till flyktingar, fött utanför den mottagande staten) (C-720/20, EU:C:2022:603) ... 102

Dom av den 8 november 2022 (stora avdelningen), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio) (C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858) ... 104

2. Gränskontroll ... 106

Dom av den 26 april 2022 (stora avdelningen), Landespolizeidirektion Steiermark (Längsta tidsperiod för gränskonstroller vid de inre gränserna) (C-368/20 och C-369/20, EU:C:2022:298) ... 106

3. Sjöräddning ... 109

Dom av den 1 augusti 2022 (stora avdelningen), Sea Watch (C-14/21 och C-15/21, EU:C:2022:604) ... 109

X. Straffrättsligt samarbete ... 113

1. Europeisk arresteringsorder ... 113

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten) (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100) ... 113

Dom av den 14 juli 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022:558). ... 115

2. Rätt att närvara vid rättegången ... 117

Dom av den 19 maj 2022, Spetsializirana prokuratura (Rättegång mot en tilltalad som avvikit) (C-569/20, EU:C:2022:401). ... 117

3. Rätt till tolkning och översättning i straffrättsliga förfaranden ... 119

Dom av den 1 augusti 2022, TL (Avsaknad av tolk och översättning) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611) ... 119

XI. Civilrättsligt samarbete ... 123

1. Förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område ... 123

Dom av den 20 juni 2022 (stora avdelningen), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488) ... 123

2. Förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar ... 126

Dom av den 1 augusti 2022, MPA (Hemvist - Tredjeland) (C-501/20, EU:C:2022:619) ... 126

3. Förordning 2015/848 om insolvensförfaranden ... 128

Dom av den 24 mars 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209) ... 128

XII. Konkurrens ... 131

1. Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF) ... 131

Dom av den 12 maj 2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl. (C-377/20, EU:C:2022:379) ... 131

2. Statligt stöd ... 134

Dom av den 25 januari 2022 (stora avdelningen) kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50) ... 134

Dom av den 8 november 2022 (stora avdelningen), Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen (C-885/19 P och C-898/19 P, EU:C:2022:859) ... 136

XIII. Tillnärmning av lagstiftning ... 140

Immateriell och industriell äganderätt ... 140

Dom av den 24 mars 2022, Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217) ... 140

Dom av den 22 december 2022 (stora avdelningen), Louboutin (Användning av ett intrångsgörande kännetecken på en elektronisk marknadsplats) (C-148/21 och C-184/21, EU:C:2022:1016) ... 141

2. Tobaksprodukter ... 145

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl. (C-160/20, EU:C:2022:101) ... 145

3. Motorfordon ... 148

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570) ... 148

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571) ... 148

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Porsche Inter Auto och Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572) ... 149

4. Spridning av insiderinformation inom finanssektorn ... 153

Dom av den 15 mars 2022 (stora avdelningen), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190) ... 153

5. Administrativt samarbete i fråga om beskattning ... 156

Dom av den 8 december 2022 (stora avdelningen), Orde van Vlaamse Balies m.fl. (C-694/20, EU:C:2022:963) ... 156

XIV. Ekonomisk och monetär politik ... 160

Dom av den 13 september 2022, Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670) ... 160

XV. Socialpolitik ... 163

1. Förläggning av arbetstiden ... 163

Dom av den 24 februari 2022, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto” (C-262/20, EU:C:2022:117) ... 163

2. Skydd av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag ... 165

Dom av den 15 december 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983). 165

3. Arbetstagarinflytande i Europabolag ... 167

Dom av den 18 oktober 2022 (stora avdelningen), IG Metall och ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800) ... 167

XVI. Folkhälsa ... 170

Dom av den 22 december 2022 (stora avdelningen), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014). 170

XVII. Konsumentskydd ... 174

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394) ... 174

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), SPV Project 1503 m.fl. (C-693/19 och C-831/19, EU:C:2022:395) ... 174

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396) ... 174

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397) ... 174

XVIII. Miljö ... 178

1. Avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning ... 178

Dom av den 25 januari 2022 (stora avdelningen), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51) ... 178

2. Luftkvalitet ... 180

Dom av den 22 december 2022 (stora avdelningen), Ministre de la Transition écologique och Premier ministre (Statens ansvar för luftförorening) (C-61/21, EU:C:2022:1015) ... 180

Kapitel 2 – Tribunalen ... 183

I. Unionsrättsliga förfaranden ... 183

1. Att företrädas av en advokat som enbart är behörig att uppträda inför Förenade kungarikets domstolar ... 183

Beslut av den 20 juni 2022, Natixis/kommissionen (T-449/21, EU:T:2022:394) ... 183

2. Talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar ... 185

Dom av den 23 februari 2022, United Parcel Service/kommissionen (T-834/17, EU:T:2022:84) ... 185

3. Avtalsrättsliga tvister ... 189

Dom av den 13 juli 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454) ... 189

II. Institutionell rätt – Europeiska åklagarmyndigheten ... 192

Dom av den 12 januari 2022, Verelst/rådet (T-647/20, EU:T:2022:5) ... 192

III. Konkurrens ... 195

1. Karteller (artikel 101 FEUF) ... 195

Dom av den 2 februari 2022, Scania m.fl./kommissionen (T-799/17, EU:T:2022:48) ... 195

2. Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF) ... 197

Dom av den 19 januari 2022, Deutsche Telekom/kommissionen (T-827/19, EU:T:2022:15) ... 197

Dom av den 26 januari 2022, Intel Corporation/kommissionen (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19) ... 200

Dom av den 15 juni 2022, Qualcomm/kommissionen (Qualcomm - Betalningar för exklusiva rättigheter) (T-235/18, EU:T:2022:358) ... 203

Dom av den 14 september 2022, Google och Alphabet/kommissionen (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541) ... 207

3. Företagskoncentrationer ... 212

Dom av den 13 juli 2022, Illumina/kommissionen (T-227/21, EU:T:2022:447) ... 212

4. Statligt stöd ... 216

Dom av den 4 maj 2022, Wizz Air Hungary/kommissionen (TAROM; undsättningsstöd) (T-718/20, EU:T:2022:276) ... 216

Dom av den 18 maj 2022, Ryanair/kommissionen (Condor; undsättningsstöd) (T-577/20, EU:T:2022:301) ... 218

Dom av den 8 juni 2022, Förenade kungariket och ITV/kommissionen (T-363/19 och T-456/19, EU:T:2022:349) ... 221

Dom av den 30 november 2022, Österrike/kommissionen (T-101/18, EU:T:2022:728) ... 223

IV. Immateriella rättigheter ... 226

1. EU-varumärke ... 226

Dom av den 8 juni 2022, Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345) ... 226

Dom av den 6 juli 2022, Zdút/EUIPO – Nehera m.fl. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430) ... 228

2. Formgivning ... 229

Dom av den 27 april 2022, Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Duschränna) (T-327/20, EU:T:2022:263) ... 229

V. Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder ... 232

1. Ukraina ... 232

Dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet (T-125/22, EU:T:2022:483) ... 232

2. Syrien ... 235

Dom av den 18 maj 2022, Foz/rådet (T-296/20, EU:T:2022:298) ... 235

3. Demokratiska republiken Kongo ... 237

Dom av den 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/rådet (T-108/21, EU:T:2022:253) ... 237

4. Bekämpande av terrorism ... 239

Dom av den 30 november 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/rådet (förenade målen T-148/19 och T-316/14 RENV EU:T:2022:727) ... 239

VI. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning ... 244

Dom av den 22 juni 2022, Italien/kommissionen (T-357/19, EU:T:2022:385) ... 244

VII. Skydd av personuppgifter ... 248

Dom av den 27 april 2022, Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261) ... 248

VIII. Folkhälsa ... 250

Dom av den 27 april 2022, Roos m.fl./parlamentet, (T-710/21, T-722/21 och T-723/21, EU:T:2022:262) ... 250

Dom av den 23 november 2022, CWS Powder Coatings/kommissionen (förenade målen T-279/20, T-288/20 och T-283/20, EU:T:2022:725) ... 252

IX. Energi ... 255

Dom av den 7 september 2022, BNetzA/Acer, (T-631/19, EU:T:2022:509) 255

X. Gemensam handelspolitik 259

Dom av den 18 maj 2022, Uzina Metalurgica Moldoveneasca/kommissionen (T-245/19, EU:T:2022:295) 259

XI. Ekonomisk och monetär politik 262

1. Gemensamma resolutionsmekanismen 262

Dom av den 1 juni 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno och SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311) 262

Dom av den 1 juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB (T-510/17, EU:T:2022:312) .. 262

Dom av den 1 juni 2022, Eleveté Invest Group m.fl./kommissionen och SRB (T-523/17, EU:T:2022:313) 262

Dom av den 1 juni 2022, Algebris (UK) och Anchorage Capital Group/kommissionen (T-570/17, EU:T:2022:314) 262

Dom av den 1 juni 2022, Aeris Invest/kommissionen och SRB (T-628/17, EU:T:2022:315) 263

2. Tillsyn av kreditinstitut 267

Dom av den 22 juni 2022, Anglo Austrian AAB och Belegging-Maatschappij "Far-East"/ECB (T-797/19, EU:T:2022:389) 267

Dom av den 7 december 2022, PNB Banka/ECB (T-275/19,EU:T:2022:781) 269

Dom av den 7 december 2022, PNB Banka/ECB (T-301/19, EU:T:2022:774) 271

Dom av den 7 december 2022, PNB Banka m.fl./ECB, T-330/19, EU:T:2022:775) 272

XII. Offentlig upphandling vid unionens institutioner 275

Dom av den 26 januari 2022, Leonardo/Frontex, (T-849/19, EU:T:2022:28) 275

XIII. Unionens budget och bidrag 278

Dom av den 29 juni 2022, LA International Cooperation/kommissionen, (T-609/20, EU:T:2022:407) 278

XIV. Tillgång till institutionernas handlingar 280

1. Undantag till skydd för rättsliga förfaranden 280

Dom av den 12 oktober 2022, Saure/kommissionen (T-524/21, EU:T:2022:632) 280

2. Undantag till skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner 282

Dom av den 28 september 2022, Agrofert/parlamentet (T-174/21, EU:T:2022:586) 282

3. Undantag till skydd för ett beslutsförfarande 285

Dom av den 14 september 2022, Pollinis France/kommissionen, (T-371/20 och T-554/20, EU:T:2022:556) 285

XV. Personalmål 289

1. Avsaknad av tvist mellan unionen och en av dess anställda 289

Beslut av den 13 juni 2022, Mendes de Almeida/rådet (T-334/21, EU:T:2022:375) 289

2. Flyttningsbidrag 291

Dom av den 7 september 2022, LR/EIB (T-529/20, EU:T:2022:523) 291

3. Uppsägning av ett avtal 293

Dom av den 5 oktober 2022, WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603) 293

XVI. Ansökningar om interimistiska åtgärder 295

Beslut av den 30 mars 2022, RT France/rådet (T-125/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:199) 295

Beslut av den 31 mars 2022, AL/rådet (T-22/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:200) 297

Förord

Urval av årets viktigaste avgöranden är en ny årlig publikation som är avsedd att göra rättspraxis från Europeiska unionens domstolar mer synlig och lättillgänglig. I denna publikation har direktoratet för forskning och dokumentation sammanställt ett antal resuméer av årets viktigaste avgöranden från Europeiska unionens domstol och Europeiska unionens tribunal.

Detta *Urval av årets viktigaste avgöranden* ingår i institutionens ansträngningar att ta fram ett nytt format för att presentera sin rättspraxis, och har utformats för att uppfylla aktuella krav på information om dess verksamhet, och för att ge yrkesverksamma jurister kännedom om de centrala utvecklingstrender som följer av det gångna årets rättspraxis.

Denna utgåva bygger på ett urval av avgöranden från domstolen och tribunalen och är avsedd att ge en sammanfattande analys av det gångna årets främsta utvecklingstendenser i rättspraxis. Detta urval består av resuméer som delats in efter ämne och med ett upplägg som följer strukturen i Europeiska unionens fördrag. Varje resumé innehåller också en hyperlänk till själva avgörandet.

Urval av årets viktigaste avgöranden har först och främst utarbetats som ett digitalt verktyg att använda inom ramen för institutionens digitalieringsarbete. Följaktligen finns denna utgåva tillgänglig i sin helhet även i digital form.

Celestina Iannone
Direktör
Forskning och dokumentation

Kapitel 1 – Domstolen

I. Europeiska unionens värden

Dom av den 16 februari 2022 (plenum), Ungern/parlamentet och rådet (C-156/21, EU:C:2022:97)

”Talan om ogiltigförklaring - Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 - Generell villkorlighetsordning för skydd av Europeiska unionens budget - Skydd av unionsbudgeten vid överträdelse av rättsstatens principer i en medlemsstat - Rättslig grund - Artikel 322.1 a FEUF - Påstått kringgående av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF - Påstått åsidosättande av artikel 4.1 FEU, artikel 5.2 FEU och artikel 13.2 FEU samt av rättssäkerhetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen”

Genom Europaparlamentets och rådets förordning 2020/2092 av den 16 december 2020[1] inrättades en ”horisontell villkorlighetsmekanism” för att skydda Europeiska unionens budget vid överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat. För detta ändamål får Europeiska unionens råd, på förslag av Europeiska kommissionen, på grundval av de villkor som definieras i förordningen, vidta lämpliga skyddsåtgärder, såsom att frysa utbetalningar av medel som belastar unionsbudgeten eller stoppa godkännandet av ett eller flera program som finansieras genom unionsbudgeten. Enligt den angripna förordningen krävs det för att sådana åtgärder ska kunna vidtas att det läggs fram konkreta omständigheter som visar inte bara att rättsstatens principer har överträtts, utan även att överträdelsen påverkar genomförandet av unionsbudgeten.

Den angripna förordningen utgör en förlängning av en rad initiativ som mer allmänt avser skyddet för rättsstaten i medlemsstaterna[2] och som syftade till att på unionsnivå ge svar på de ökade farhågor som rör flera medlemsstaters iakttagande av unionens gemensamma värden enligt artikel 2 FEU.[3]

Ungern väckte, med stöd av Republiken Polen,[4] talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen, och i andra hand om ogiltigförklaring av vissa av förordningens bestämmelser. Till stöd för sina yrkanden gjorde Polen i huvudsak gällande att förordningen, även om den formellt framställs som en rättsakt som omfattas av de finansiella reglerna i artikel 322.1 a FEUF, i själva verket syftar till att vidta sanktionsåtgärder mot varje överträdelse i en medlemsstat av rättsstatens principer, vars krav under alla omständigheter inte är tillräckligt precisa. Ungern grundade således sin talan bland

---

1 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten (EUT L 433I, 2020, s. 1, och rättelse i EUT L 373, 2021, s. 94) (nedan kallad den angripna förordningen).

2 Se, bland annat, kommissionens meddelande av den 17 juli 2019 till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén, ”Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan, COM (2019) 343 final, som antagits efter kommissionens meddelande av den 11 mars 2014 till Europaparlamentet och rådets En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen”, COM (2014) 158 final.

3 De värden i artikel 2 FEU som är grundläggande för unionen och som är gemensamma för medlemsstaterna inbegriper iakttagandet av mänsklig värdighet, frihet, demokrati, likabehandling, rättsstaten och iakttagandet av mänskliga rättigheter i ett samhälle som präglas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och jämlikhet mellan kvinnor och män.

4 Republiken Polen har också väckt talan om ogiltigförklaring av förordning 2020/2092 (mål C-157/21).

annat på unionens bristande befogenhet att anta en sådan förordning, såväl på grund av avsaknad av rättslig grund, som på grund av att det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU hade kringgåtts och på grund av att de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen hade åsidosatts.

Då domstolen hade att uttala sig om unionens befogenhet att försvara sin budget och dess ekonomiska intressen mot påverkan som kan följa av åsidosättanden av värden som anges i artikel 2 FEU, fann domstolen att målet var av grundläggande betydelse som motiverade att det avgjordes av domstolen i plenum. Av samma skäl biföll domstolen Europaparlamentets begäran om skyndsam handläggning av målet. I sin dom ogillar domstolen Ungerns talan om ogiltigförklaring i dess helhet.

Domstolens bedömning

Innan talan prövas i sak tar domstolen ställning till rådets begäran att olika avsnitt i Ungerns ansökan inte ska beaktas, eftersom de grundar sig på uppgifter som hämtats från ett konfidentiellt utlåtande från rådets rättstjänst som lämnats ut utan erforderligt tillstånd. Domstolen bekräftar i detta avseende att det i princip står den berörda institutionen fritt att kräva förhandstillstånd för att en sådan intern handling ska få företes vid domstol. För det fall det aktuella rättsutlåtandet hänför sig till ett lagstiftningsförfarande, såsom i förevarande fall, ska likväl insynsprincipen beaktas, eftersom utlämnande av ett sådant utlåtande kan öka öppenheten och insynen i lagstiftningsförfarandet. Det övervägande allmänintresset av insyn och öppenhet i lagstiftningsprocessen ska således i princip ha företräde framför institutionernas intresse när det gäller utlämnande av ett rättsutlåtande. Eftersom rådet i förevarande fall inte har motiverat varför det berörda utlåtandet skulle vara särskilt känsligt eller att det har en särskilt omfattande räckvidd som går utöver ramen för den aktuella lagstiftningsprocessen, avslår domstolen följaktligen rådets begäran.

I sak prövar domstolen först grunderna som åberopats till stöd för yrkandena om att hela den angripna förordningen ska ogiltigförklaras samt avseende unionens bristande befogenhet att anta den angripna förordningen. Därefter kommer domstolen även att pröva grunderna avseende åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

Domstolen konstaterar, vad gäller den rättsliga grunden för den angripna förordningen, att det förfarande som föreskrivs i förordningen endast kan inledas när det föreligger rimliga skäl att anse inte bara att rättsstatens principer överträds i en medlemsstat, utan framför allt att dessa överträdelser påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Med stöd av denna förordning kan endast sådana åtgärder vidtas som har bäring på genomförandet av unionsbudgeten och det handlar i samtliga fall om en begränsning av finansieringen från unionsbudgeten som står i proportion till effekten på unionsbudgeten av överträdelser som påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den. Förordningen syftar således till att skydda unionsbudgeten mot påverkan, som i tillräcklig grad kan betecknas som direkt, till följd av överträdelser av rättsstatens principer, och den syftar i sig inte till att beivra sådana överträdelser.

Som svar på Ungerns argument att en finansiell regel inte kan syfta till att precisera omfattningen av de krav som är inneboende i de värden som avses i artikel 2 FEU, erinrar domstolen om att medlemsstaternas iakttagande av de gemensamma värden som ligger till grund för unionen – vilka har fastställts av medlemsstaterna, delas av medlemsstaterna och definierar själva identiteten hos unionen i dess egenskap av gemensam rättsordning för medlemsstaterna – däribland rättsstaten och solidaritet, utgör grunden för det ömsesidiga förtroende som råder mellan medlemsstaterna. Eftersom iakttagandet av dessa värden således utgör ett villkor för att komma i åtnjutande av de rättigheter som följer av tillämpningen av fördragen på en medlemsstat måste unionen, inom de gränser som följer av de befogenheter den tilldelats, ha möjlighet att försvara dessa värden.

Domstolen klargör på denna punkt att iakttagandet av dessa värden inte kan reduceras till något som ett kandidatland är skyldigt att göra för att få ansluta sig till unionen men som samma land därefter kan friskriva sig från. Vidare framhåller domstolen att unionsbudgeten är ett av huvudinstrumenten för att inom ramen för unionens strategier och verksamheter göra verklighet av grundprincipen om

solidaritet mellan medlemsstaterna, och att förverkligandet av denna princip via budgeten grundar sig på den ömsesidiga tillit som råder mellan medlemsstaterna vad gäller den ansvarsfulla användningen av de gemensamma budgetmedlen.

Den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen kan i allvarlig utsträckning sättas på spel om en medlemsstat gör sig skyldig till överträdelser av rättsstatens principer. En konsekvens av överträdelserna kan nämligen bli att det inte kan garanteras att de utgifter som täcks av unionsbudgeten uppfyller samtliga finansieringskrav som uppställs i unionsrätten och således svarar mot de mål som unionen eftersträvar genom finansieringen av dessa utgifter.

En ”horisontell villkorlighetsmekanism” såsom den som inrättats genom den angripna förordningen, som innebär att finansiering från unionsbudgeten endast kan åtnjutas av en medlemsstat som iakttar rättsstatens principer, kan således anses omfattas av den befogenhet som fördragen ger unionen för att upprätta ”finansiella regler” för genomförandet av unionsbudgeten. Domstolen preciserar att de bestämmelser i den angripna förordningen som identifierar dessa principer, vilka ger en uppräkning av de fall som kan tyda på överträdelser av dessa principer och som preciserar de situationer eller ageranden som ska beröras av sådana överträdelser och i vilka det anges arten och omfattningen av de skyddsåtgärder som i förekommande fall kan vidtas, utgör en oskiljaktig del av en sådan mekanism.

När det sedan gäller invändningen om ett påstått kringgående av det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU samt av bestämmelserna i artikel 269 FEUF, underkänner domstolen Ungerns argument att endast det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU ger unionsinstitutionerna befogenhet att pröva, fastställa och, i förekommande fall, beivra överträdelser av de värden som föreskrivs i artikel 2 FEU i en medlemsstat. Utöver det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU ger nämligen åtskilliga bestämmelser i fördragen, vilka ofta konkretiseras i olika sekundärrättsakter, unionsinstitutionerna befogenhet att undersöka, fastställa och, i förekommande fall, beivra överträdelser i en medlemsstat av de värden som föreskrivs i artikel 2 FEU.

Det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU syftar för övrigt till att ge rådet möjlighet att ingripa mot en medlemsstat som allvarligt och ihållande åsidosätter något av de gemensamma värden som ligger till grund för unionen och som definierar unionens identitet, detta för att rådet bland annat ska kunna ålägga den berörda medlemsstaten att upphöra med åsidosättandet. Förordningen däremot syftar till att skydda unionsbudgeten, och endast i de fall där överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka det effektiva genomförandet av denna budget. Artikel 7 FEU-förfarandet och det förfarande som införts genom den angripna förordningen tjänar således olika syften och har olika villkor för att inleda förfarandet, vidta och häva åtgärder samt avseende åtgärdernas beskaffenhet. Dessa båda förfaranden tjänar således olika syften och handlar om klart åtskilda saker. Av detta följer dessutom att det förfarande som införts genom den angripna förordningen inte heller kan anses syfta till att kringgå den begränsning av domstolens allmänna behörighet som föreskrivs i artikel 269 FEUF, eftersom dess lydelse endast avser kontroll av lagenligheten av en rättsakt som antagits av Europeiska rådet eller rådet med stöd av artikel 7 FEU.

Det är enligt den angripna förordningen endast möjligt för kommissionen och rådet att pröva sådana situationer eller ageranden från en medlemsstats myndigheter som framstår som relevanta för unionsbudgetens genomförande. De befogenheter som dessa institutioner har enligt den angripna förordningen överstiger därmed inte gränserna för de befogenheter som unionen tilldelats.

Vid prövningen av grunden avseende åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, anser domstolen vidare att det saknas grund för Ungerns argument att den angripna förordningen inte är tillräckligt

precis, vare sig vad gäller kriterierna för att inleda förfarandet eller när det gäller valet och räckvidden av de åtgärder som ska vidtas. Domstolen påpekar inledningsvis att de principer som finns i den angripna förordningen, såsom rättsstatsbegreppet,[5] har utvecklats utförligt i domstolens praxis, att dessa principer är sprungna ur gemensamma värden som erkänns och tillämpas även av medlemsstaterna i deras egna rättsordningar, samt att de härrör från ett rättsstatsbegrepp som medlemsstaterna delar och som de sluter upp bakom, då detta gemensamma värde återfinns i medlemsstaters konstitutionella traditioner. Således anser domstolen att medlemsstaterna är i stånd att med tillräcklig precision förstå den grundläggande innebörden av var och en av dessa principer och de krav som följer därav.

Vad närmare bestämt gäller kriterierna avseende villkoren för inledande av förfarandet och valet och omfattningen av de åtgärder som ska vidtas, preciserar domstolen att den angripna förordningen uppställer som krav för att få tillgripa de skyddsåtgärder som den föreskriver att det kan visas att det föreligger en verklig koppling mellan överträdelsen av en av rättsstatens principer och påverkan eller risken för en allvarlig påverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen, och att överträdelsen måste avse en situation eller ett agerande som en medlemsstat kan tillskrivas ansvaret för och som är av betydelse för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten. Domstolen framhåller att begreppet ”riskerar att allvarligt påverka” förtydligas i unionens finansiella lagstiftning och understryker att de skyddsåtgärder som kan tillgripas måste stå i strikt proportion till den konstaterade överträdelsens inverkan på unionsbudgeten. Framför allt anser domstolen att det bara är om det är absolut nödvändigt för att uppnå målet att skydda denna budget i dess helhet som dessa åtgärder får avse andra verksamheter och program än de som påverkas av överträdelsen. Domstolen konstaterar slutligen, efter att ha framhållit att kommissionen måste följa de strikta förfaranderegler som bland annat kräver att flera samråd hålls med den berörda medlemsstaten, varvid reglernas efterlevnad kan komma att bli föremål för unionsdomstolens prövning, att den angripna förordningen uppfyller de krav som följer av rättssäkerhetsprincipen.

Domstolen prövar därefter de alternativa yrkandena om delvis ogiltigförklaring av den angripna förordningen. Domstolen finner i detta avseende att en ogiltigförklaring av artikel 4.1 i den angripna förordningen skulle ändra själva innehållet i förordningen. I nämnda bestämmelse preciseras nämligen de villkor som ska vara uppfyllda för att skyddsåtgärder ska kunna vidtas enligt förordningen. Detta innebär att yrkandena om ogiltigförklaring av endast denna bestämmelse ska avvisas. Vidare godtar domstolen inte de argument som framställts med avseende på en rad andra bestämmelser i den angripna förordningen, om att det saknas rättslig grund och åsidosättande av unionsbestämmelser om publika underskott och av rättssäkerhetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen. Domstolen ogillar därmed Ungerns andrahandsyrkanden och därmed Ungerns talan i dess helhet.

Dom av den 16 februari 2022 (plenum), Polen/parlamentet och rådet (C-157/21, EU:C:2022:98)

”Talan om ogiltigförklaring – Förordning (EU, Euratom) 2020/2092 – Generell villkorlighetsordning för skydd av Europeiska unionens budget – Skydd av unionsbudgeten vid överträdelse av rättsstatens principer i en

[5] Enligt artikel 2 a i den angripna förordningen täcker rättsstatsbegreppet in principerna om lagenlighet, som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning, av oberoende och opartiska domstolar, även vad gäller grundläggande rättigheter, maktdelning, icke-diskriminering och likhet inför lagen.

medlemsstat – Rättslig grund – Artikel 322.1 a FEUF – Artikel 311 FEUF – Artikel 312 FEUF – Påstått kringgående av artikel 7 FEU och artikel 269 FEUF – Påstått åsidosättande av artikel 4.1 FEU, artikel 5.2 FEU, artikel 13.2 FEU, artikel 296 andra stycket FEUF, av protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna samt av principen om tilldelade befogenheter, rättssäkerhetsprincipen, proportionalitetsprincipen och principen om medlemsstaternas likhet inför fördragen – Påstått maktmissbruk"

Europaparlamentets och rådets förordning 2020/209 av den 16 december 2020[6] utgör en förlängning av en rad initiativ som mer allmänt avser skyddet för rättsstaten i medlemsstaterna[7] och som syftade till att på unionsnivå ge svar på de ökade farhågor som rör flera medlemsstaters iakttagande av unionens gemensamma värden enligt artikel 2 FEU.[8]

Republiken Polen väckte, med stöd av Ungern,[9] talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen. Till stöd för sina yrkanden gjorde Polen i huvudsak gällande att förordningen, även om den formellt framställs som en rättsakt som omfattas av de finansiella reglerna i artikel 322.1 a FEUF, i själva verket syftar till att vidta sanktionsåtgärder mot varje överträdelse i en medlemsstat av rättsstatens principer, vars krav under alla omständigheter inte är tillräckligt precisa. Polen grundade således sin talan på unionens bristande befogenhet att anta en sådan förordning, såväl på grund av avsaknad av rättslig grund, som på grund av att det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU hade kringgåtts och på grund av att gränserna för unionens befogenheter och rättssäkerhetsprincipen hade åsidosatts.

Då domstolen hade att uttala sig om unionens befogenhet att försvara sin budget och dess ekonomiska intressen mot påverkan som kan följa av åsidosättanden av värden som anges i artikel 2 FEU, fann domstolen att målet var av grundläggande betydelse som motiverade att det avgjordes av domstolen i plenum. Av samma skäl biföll domstolen Europaparlamentets begäran om skyndsam handläggning av målet. I sin dom ogillar domstolen Polens talan om ogiltigförklaring i dess helhet.

Domstolens bedömning

Innan talan prövas i sak tar domstolen ställning till rådets begäran att olika avsnitt i Polens ansökan inte ska beaktas, eftersom de grundar sig på uppgifter som hämtats från ett konfidentiellt utlåtande från rådets rättstjänst som lämnats ut utan erforderligt tillstånd. Domstolen bekräftar i detta avseende att det i princip står den berörda institutionen fritt att kräva förhandstillstånd för att en sådan intern handling ska få företes vid domstol. För det fall det aktuella rättsutlåtandet hänför sig till ett lagstiftningsförfarande, såsom i förevarande fall, ska likväl insynsprincipen beaktas, eftersom utlämnande av ett sådant utlåtande kan öka öppenheten och insynen i lagstiftningsförfarandet. Det övervägande allmänintresset av insyn och öppenhet i lagstiftningsprocessen ska således i princip ha

---

6 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2020/2092 av den 16 december 2020 om en generell villkorlighetsordning för skydd av unionsbudgeten (EUT L 433I, 2020, s. 1, och rättelse i EUT L 373, 2021, s. 94) (nedan kallad den angripna förordningen).

7 Se, bland annat, kommissionens meddelande av den 17 juli 2019 till Europaparlamentet, Europeiska rådet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén, "Att stärka rättsstatsprincipen inom unionen – En åtgärdsplan, COM (2019) 343 final, som antagits efter kommissionens meddelande av den 11 mars 2014 till Europaparlamentet och rådets En ny EU-ram för att stärka rättsstatsprincipen", COM (2014) 158 final.

8 De värden i artikel 2 FEU som är grundläggande för unionen och som är gemensamma för medlemsstaterna inbegriper iakttagandet av mänsklig värdighet, frihet, demokrati, likabehandling, rättsstaten och iakttagandet av mänskliga rättigheter i ett samhälle som präglas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och jämlikhet mellan kvinnor och män.

9 Även Ungern väckte talan om ogiltigförklaring av förordning 2020/2092 (mål C-156/21).

företräde framför institutionernas intresse när det gäller utlämnande av ett rättsutlåtande. Eftersom rådet i förevarande fall inte har motiverat varför det berörda utlåtandet skulle vara särskilt känsligt eller att det har en särskilt omfattande räckvidd som går utöver ramen för den aktuella lagstiftningsprocessen, avslår domstolen följaktligen rådets begäran.

I sak prövar domstolen först grunderna avseende unionens bristande befogenhet att anta den angripna förordningen gemensamt.

Domstolen konstaterar för det första, vad gäller den rättsliga grunden för den angripna förordningen, att det förfarande som föreskrivs i förordningen endast kan inledas när det föreligger rimliga skäl att anse inte bara att rättsstatens principer överträds i en medlemsstat, utan framför allt att dessa överträdelser påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller skyddet av unionens ekonomiska intressen på ett tillräckligt direkt sätt. Med stöd av denna förordning kan endast sådana åtgärder vidtas som har bäring på genomförandet av unionsbudgeten och det handlar i samtliga fall om en begränsning av finansieringen från unionsbudgeten som står i proportion till effekten på unionsbudgeten av överträdelser som påverkar eller riskerar att allvarligt påverka den. Förordningen syftar således till att skydda unionsbudgeten mot påverkan, som i tillräcklig grad kan betecknas som direkt, till följd av överträdelser av rättsstatens principer, och den syftar i sig inte till att beivra sådana överträdelser.

Som svar på Polens argument att en finansiell regel inte kan syfta till att precisera omfattningen av de krav som är inneboende i de värden som avses i artikel 2 FEU, erinrar domstolen om att medlemsstaternas iakttagande av de gemensamma värden som ligger till grund för unionen – vilka har fastställts av medlemsstaterna, delas av medlemsstaterna och definierar själva identiteten hos unionen i dess egenskap av gemensam rättsordning för medlemsstaterna – däribland rättsstaten och solidaritet, utgör grunden för det ömsesidiga förtroende som råder mellan medlemsstaterna. Eftersom iakttagandet av dessa värden således utgör ett villkor för att komma i åtnjutande av de rättigheter som följer av tillämpningen av fördragen på en medlemsstat måste unionen, inom de gränser som följer av de befogenheter den tilldelats, ha möjlighet att försvara dessa värden.

Domstolen klargör på denna punkt att iakttagandet av dessa värden inte kan reduceras till något som ett kandidatland är skyldigt att göra för att få ansluta sig till unionen men som samma land därefter kan friskriva sig från. Vidare framhåller domstolen att unionsbudgeten är ett av huvudinstrumenten för att inom ramen för unionens strategier och verksamheter göra verklighet av grundprincipen om solidaritet mellan medlemsstaterna, och att förverkligandet av denna princip via budgeten grundar sig på den ömsesidiga tillit som råder mellan medlemsstaterna vad gäller den ansvarsfulla användningen av de gemensamma budgetmedlen.

Den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten och unionens ekonomiska intressen kan i allvarlig utsträckning sättas på spel om en medlemsstat gör sig skyldig till överträdelser av rättsstatens principer. En konsekvens av överträdelserna kan nämligen bli att det inte kan garanteras att de utgifter som täcks av unionsbudgeten uppfyller samtliga finansieringskrav som uppställs i unionsrätten och således svarar mot de mål som unionen eftersträvar genom finansieringen av dessa utgifter.

En ”horisontell villkorlighetsmekanism” såsom den som inrättats genom den angripna förordningen, som innebär att finansiering från unionsbudgeten endast kan åtnjutas av en medlemsstat som iakttar rättsstatens principer, kan således anses omfattas av den befogenhet som fördragen ger unionen för att upprätta ”finansiella regler” för genomförandet av unionsbudgeten. Domstolen preciserar att de bestämmelser i den angripna förordningen som identifierar dessa principer, vilka ger en uppräkning av de fall som kan tyda på överträdelser av dessa principer och som preciserar de situationer eller ageranden som ska beröras av sådana överträdelser och i vilka det anges arten och omfattningen av de skyddsåtgärder som i förekommande fall kan vidtas, utgör en oskiljaktig del av en sådan mekanism.

När det sedan gäller invändningen om ett påstått kringgående av det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU, underkänner domstolen Polens argument att endast det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU ger unionsinstitutionerna befogenhet att pröva, fastställa och, i förekommande fall, beivra överträdelser av de värden som föreskrivs i artikel 2 FEU i en medlemsstat. Utöver det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU ger nämligen åtskilliga bestämmelser i fördragen, vilka ofta konkretiseras i olika sekundärrättsakter, unionsinstitutionerna befogenhet att undersöka, fastställa och, i förekommande fall, beivra överträdelser i en medlemsstat av de värden som föreskrivs i artikel 2 FEU.

Det förfarande som föreskrivs i artikel 7 FEU syftar för övrigt till att ge rådet möjlighet att ingripa mot en medlemsstat som allvarligt och ihållande åsidosätter något av de gemensamma värden som ligger till grund för unionen och som definierar unionens identitet, detta för att rådet bland annat ska kunna ålägga den berörda medlemsstaten att upphöra med åsidosättandet. Förordningen däremot syftar till att skydda unionsbudgeten, och endast i de fall där överträdelser av rättsstatens principer i en medlemsstat påverkar eller riskerar att allvarligt påverka det effektiva genomförandet av denna budget. Artikel 7 FEU-förfarandet och det förfarande som införts genom den angripna förordningen tjänar således olika syften och har olika villkor för att inleda förfarandet, vidta och häva åtgärder samt avseende åtgärdernas beskaffenhet. Dessa båda förfaranden tjänar således olika syften och handlar om klart åtskilda saker. Av detta följer dessutom att det förfarande som införts genom den angripna förordningen inte heller kan anses syfta till att kringgå den begränsning av domstolens allmänna behörighet som föreskrivs i artikel 269 FEUF, eftersom dess lydelse endast avser kontroll av lagenligheten av en rättsakt som antagits av Europeiska rådet eller rådet med stöd av artikel 7 FEU.

Domstolen prövar därefter de övriga invändningar i sak som Polen anfört mot den angripna förordningen.

I detta sammanhang anser domstolen för det första att det saknas grund för Polens påståenden om åsidosättande av principen om tilldelade befogenheter och av skyldigheten att respektera medlemsstaternas väsentliga funktioner. Domstolen erinrar om att medlemsstaternas fria utövande av sin behörighet på alla områden som är förbehållna dem endast kan ske med iakttagande av unionsrätten. Genom att kräva att medlemsstaterna på detta sätt ska iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, har unionen emellertid inte på något sätt påstått sig själv utöva denna befogenhet och därmed inte heller tillskansa sig dessa befogenheter.

Vid prövningen av grunderna avseende dels åsidosättande av medlemsstaternas nationella identitet, dels åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, anser domstolen vidare att det saknas grund för Polens argument att den angripna förordningen inte är tillräckligt precis, vare sig vad gäller kriterierna för att inleda förfarandet eller när det gäller valet och räckvidden av de åtgärder som ska vidtas. Domstolen påpekar inledningsvis att de principer som finns i den angripna förordningen, såsom rättsstatsbegreppet[10] har utvecklats utförligt i domstolens praxis, att dessa principer är sprungna ur gemensamma värden som erkänns och tillämpas även av medlemsstaterna i deras egna rättsordningar, samt att de härrör från ett rättsstatsbegrepp som medlemsstaterna delar och som de sluter upp bakom, då detta gemensamma värde återfinns i medlemsstaters konstitutionella traditioner. Således anser domstolen att medlemsstaterna är i stånd att med tillräcklig precision förstå den grundläggande innebörden av var och en av dessa principer och de krav som följer därav.

---

10 Enligt artikel 2 a i den angripna förordningen täcker rättsstatsbegreppet in principerna om lagenlighet, som förutsätter en öppen, redovisningsskyldig, demokratisk och pluralistisk lagstiftningsprocess, rättssäkerhet, förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, effektivt rättsligt skydd, inklusive tillgång till rättslig prövning, av oberoende och opartiska domstolar, även vad gäller grundläggande rättigheter, maktdelning, icke-diskriminering och likhet inför lagen.

Vad närmare bestämt gäller kriterierna avseende villkoren för inledande av förfarandet och valet och omfattningen av de åtgärder som ska vidtas, preciserar domstolen att den angripna förordningen uppställer som krav för att få tillgripa de skyddsåtgärder som den föreskriver att det kan visas att det föreligger en verklig koppling mellan överträdelsen av en av rättsstatens principer och påverkan eller risken för en allvarlig påverkan på den sunda ekonomiska förvaltningen av unionsbudgeten eller unionens ekonomiska intressen, och att överträdelsen måste avse en situation eller ett agerande som en medlemsstat kan tillskrivas ansvaret för och som är av betydelse för en sund ekonomisk förvaltning av unionsbudgeten. Domstolen framhåller att begreppet ”riskerar att allvarligt påverka” förtydligas i unionens finansiella lagstiftning och understryker att de skyddsåtgärder som kan tillgripas måste stå i strikt proportion till den konstaterade överträdelsens inverkan på unionsbudgeten. Framför allt anser domstolen att det bara är om det är absolut nödvändigt för att uppnå målet att skydda denna budget i dess helhet som dessa åtgärder får avse andra verksamheter och program än de som påverkas av överträdelsen. Domstolen konstaterar slutligen, efter att ha framhållit att kommissionen måste följa de strikta förfaranderegler som bland annat kräver att flera samråd hålls med den berörda medlemsstaten, varvid reglernas efterlevnad kan komma att bli föremål för unionsdomstolens prövning, att den angripna förordningen uppfyller de krav som följer av att medlemsstaternas nationella identitet ska iakttas och av rättssäkerhetsprincipen.

I den mån Polen har bestridit att det är nödvändigt att anta den angripna förordningen mot bakgrund av de krav som följer av proportionalitetsprincipen, påpekar domstolen att Polen inte har anfört någon omständighet som kan visa att unionslagstiftaren har överskridit sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende. Underkännandet av denna sista anmärkning gör det således möjligt för domstolen att ogilla talan i dess helhet.

II. En medlemsstats utträde ur Europeiska unionen[11]

Dom av den 9 juni 2022 (stora avdelningen), Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland vilka är bosatta i en medlemsstat – Artikel 9 FEU – Artiklarna 20 och 22 FEUF – Rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten – Artikel 50 FEU – Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen – Följderna av en medlemsstats utträde ur unionen – Strykning från röstlängder i bosättningsmedlemsstaten – Artiklarna 39 och 40 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Giltigheten av beslut (EU) 2020/135”

EP, som är medborgare i Förenade kungariket, är bosatt i Frankrike sedan år 1984. Hon ströks ur den franska röstlängden till följd av att avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (nedan kallat utträdesavtalet) trädde i kraft den 1 februari 2020.[12]

EP väckte talan mot beslutet att stryka henne ur röstlängden vid Tribunal judiciaire d’Auch (Förstainstansdomstolen i Auch, Frankrike). Hon anförde att hon varken fick rösta i Frankrike, på grund av att hon hade förlorat sin ställning som unionsmedborgare till följd av Förenade kungarikets utträde ur unionen, eller i Förenade kungariket, på grund av att hon inte längre hade rösträtt eller var valbar i den staten.[13] Enligt EP innebär denna förlust av ställning som unionsmedborgare ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Förlusten medför även enligt henne en diskriminering mellan unionsmedborgare och en kränkning av hennes fria rörlighet.

Den hänskjutande domstolen anser att tillämpningen av bestämmelserna i utträdesavtalet på EP innebär ett oproportionerligt ingrepp i EP:s grundläggande rösträtt. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida artikel 50 FEU[14] och utträdesavtalet ska tolkas så, att unionsmedborgarskapet upphävs för medborgare i Förenade kungariket, som även om de fortfarande är underställda lagstiftningen i den staten, är bosatta i en annan medlemsstat sedan mer än 15 år och av denna anledning berövas all rösträtt. Om denna fråga ska besvaras jakande undrar den hänskjutande domstolen i vilken mån de relevanta bestämmelserna i utträdesavtalet[15] och FEUF[16] kan anses möjliggöra för dessa medborgare att behålla vissa rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet och som de tillerkändes före Förenade kungarikets utträde ur unionen. Den

---

11 Dom av den 24 mars 2022, ***Galapagos BidCo***. (C-723/20, EU:C:2022:209), bör också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik XI.3. Förordning 2015/848 om insolvensförfaranden

12 Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7).

13 Till följd av en regel i Förenade kungariket enligt vilken en medborgare i denna stat som sedan 15 år har varit bosatt i utlandet inte längre har rätt att delta i val som anordnas i Förenade kungariket.

14 Artikel 50 FEU avser rätten för en medlemsstat att utträda ur Europeiska unionen och förfarandet för detta utträde.

15 Artiklarna 2, 3, 10, 12 och 127 i utträdesavtalet.

16 Artiklarna 18, 20 och 21 FEUF.

hänskjutande domstolen har även ifrågasatt giltigheten av utträdesavtalet och följaktligen av rådets beslut 2020/135 om att godkänna detta avtal.[17]

Domstolen har i sin dom slagit fast att de relevanta bestämmelserna i FEU[18] och FEUF,[19] jämförda med utträdesavtalet, ska tolkas så, att medborgare i Förenade kungariket som har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat före utgången av den övergångsperiod som föreskrivs i detta avtal, sedan Förenade kungarikets utträde ur unionen inte längre har ställning som unionsmedborgare. I synnerhet saknar de rösträtt eller valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, inbegripet i en sådan situation där de även, enligt lagstiftningen i den stat där de är medborgare, har berövats rätten att rösta i de val som anordnas av denna sistnämnda stat. Domstolen konstaterar även att det inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av rådets beslut 2020/135.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar för det första om att en förutsättning för unionsmedborgarskap enligt artikel 9 FEU och artikel 20.1 FEUF är innehav av medborgarskap i en medlemsstat. Det föreligger således ett oupplösligt och allenarådande band mellan innehavet av medborgarskap i en medlemsstat och förvärvet av ställningen som unionsmedborgare, men även bibehållandet av denna ställning.

Unionsmedborgarskapet innefattar ett antal rättigheter,[20] bland annat den grundläggande och individuella rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Vad särskilt gäller unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, omfattar dessa rättigheter rösträtt och valbarhet vid kommunala val i den medlemsstat där de är bosatta, vilket är en rättighet som även erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.[21] Ingen av dessa bestämmelser ger däremot tredjelandsmedborgare denna rätt. Den omständigheten att en enskild, under den tid när den stat i vilken han eller hon är medborgare var en medlemsstat, har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom en annan medlemsstat kan följaktligen inte göra det möjligt för denna person att behålla ställningen som unionsmedborgare och alla de rättigheter som följer av denna ställning enligt EUF-fördraget om vederbörande, efter utträdet av ursprungsstaten ur unionen, inte längre är medborgare i en medlemsstat.

För det andra erinrar domstolen om att till följd av Förenade kungarikets suveräna beslut att utträda ur unionen med stöd av artikel 50.1 FEU, är Förenade kungariket sedan den 1 februari 2020 inte längre en medlemsstat i unionen. Medborgarna i Förenade kungariket har således inte längre, efter detta datum, ställning som medborgare i en medlemsstat utan har numera ställning som medborgare i tredjeland. Förlusten av medborgarskap i en medlemsstat innebär emellertid, för varje person som inte även är medborgare i en annan medlemsstat, automatiskt förlusten av ställning som unionsmedborgare. En sådan person har således inte längre rösträtt och är inte längre valbar vid kommunala val i den medlemsstat där vederbörande är bosatt.

---

17 Rådets beslut (EU) 2020/135 av den 30 januari 2020 om ingående av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 1).

18 Artikel 9 FEU avser unionsmedborgarskap och artikel 50 FEU avser rätten för en medlemsstat att utträda ur Europeiska unionen och förfarandet för detta utträde.

19 Artikel 20 FEUF avser unionsmedborgarskap, artikel 21 avser fri rörlighet och rätten för unionsmedborgare att fritt bosätta sig i andra medlemsstater och artikel 22 FEUF avser unionsmedborgares rösträtt och valbarhet.

20 Enligt artiklarna 20.2, 21 och 22 FEUF.

21 Artikel 40 i stadgan.

Domstolen har preciserat att eftersom förlusten av unionsmedborgarskap för en medborgare i Förenade kungariket är en automatisk följd av ett beslut som Förenade kungariket suveränt har antagit om utträde ur unionen, kan varken medlemsstaternas behöriga myndigheter eller domstolarna i dessa stater vara skyldiga att göra en individuell prövning av följderna av förlusten av ställningen som unionsmedborgare för den berörda personen mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.

För det tredje erinrar domstolen om att utträdesavtalet inte innehåller någon bestämmelse enligt vilken rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten efter Förenade kungarikets utträde ur unionen bibehålls för de medborgare i denna stat som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat.

Även om unionsrätten enligt utträdesavtalet i princip fortsätter att vara tillämplig på Förenade kungariket under övergångsperioden, utesluts emellertid uttryckligen enligt artikel 127.1 b i utträdesavtalet, genom undantag från denna princip, tillämpningen av FEUF och stadgan[22] på Förenade kungariket vilka innefattar de bestämmelser som avser rösträtt och unionsmedborgarnas valbarhet till Europaparlamentet och vid kommunala val i deras bosättningsmedlemsstat under denna period. Detta undantag gäller visserligen Förenade kungariket och ”denna stats territorium” utan att uttryckligen avse Förenade kungarikets medborgare. Detta undantag ska emellertid med hänsyn till artikel 127.6 i utträdesavtalet även anses vara tillämpligt på medborgare från Förenade kungariket som har utövat sin rätt att bosätta sig i en medlemsstat, i enlighet med unionsrätten, före övergångsperiodens utgång. Medlemsstaterna var följaktligen inte längre skyldiga att från och med den 1 februari 2020 likställa medborgare i Förenade kungariket, som är bosatta på denna stats territorium, med medborgare i en medlemsstat vad gäller tillerkännande av rösträtt och valbarhet vid parlamentsval och kommunala val.

En motsatt tolkning av artikel 127.1 b i utträdesavtalet, som skulle innebära att dess tillämpning begränsas till Förenade kungarikets territorium och således endast till unionsmedborgare som var bosatta i den staten under övergångsperioden, skulle för övrigt skapa en asymmetri mellan de rättigheter som enligt utträdesavtalet tillerkänns medborgarna i Förenade kungariket och de rättigheter som unionsmedborgarna har enligt detta avtal. En sådan asymmetri skulle strida mot syftet med nämnda avtal, att säkerställa ett ömsesidigt skydd för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket, när dessa utövat sina respektive rättigheter till fri rörlighet före övergångsperiodens utgång. En sådan asymmetri skulle strida mot syftet med nämnda avtal, att säkerställa ett ömsesidigt skydd för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket, när dessa utövat sina respektive rättigheter till fri rörlighet före övergångsperiodens utgång.

När det gäller den period som inleddes vid utgången av övergångsperioden preciserar domstolen att rösträtt och valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten för medborgare i Förenade kungariket inte omfattas av tillämpningsområdet för den andra delen av utträdesavtalet.I denna del föreskrivs regler som syftar till att, efter den 1 januari 2021, på ett ömsesidigt och jämlikt sätt skydda situationen för unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket[23] vilka har utövat sin rätt till fri rörlighet före övergångsperiodens utgång.

Artiklarna 18 första stycket och 21 första stycket FEUF,[24] som genom utträdesavtalet har gjorts tillämpliga under övergångsperioden, kan följaktligen inte tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga

---

22 Artiklarna 20.2 b och 22 FEUF samt artiklarna 39 och 40 i stadgan.

23 Artikel 10 a och b i utträdesavtalet.

24 Artikel 18 FEUF avser förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet och artikel 21 FEUF avser fri rörlighet och unionsmedborgares rätt att fritt bosätta sig i andra medlemsstater.

att efter den 1 februari 2020 fortsätta att tillerkänna medborgare i Förenade kungariket som är bosatta inom deras territorium rösträtt och valbarhet vid kommunala val som anordnas på detta territorium, på samma sätt som detta medges unionsmedborgare.

För det fjärde har domstolen vad gäller giltigheten av rådets beslut 2020/135 slagit fast att detta beslut inte står i strid med unionsrätten.[25] Det har i synnerhet inte framkommit någon omständighet som tyder på att unionen, i egenskap av avtalsslutande part i utträdesavtalet, skulle ha överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning vid upprätthållandet av sina yttre förbindelser genom att i detta avtal inte kräva rösträtt eller valbarhet vid kommunala val i bosättningsmedlemsstaten för medborgare i Förenade kungariket som, före övergångsperiodens utgång, har utövat sin rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat.

25 I förekommande fall artikel 9 FEU, artiklarna 18, 20, 21 och 22 FEUF samt artikel 40 i stadgan.

III. Grundläggande rättigheter[26]

1. Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en oavhängig domstol[27]

Dom av den 29 mars 2022 (stora avdelningen), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235)

”Begäran om förhandsavgörande – Upptagande till prövning – Artikel 267 FEUF – Begreppet ’domstol’ – Artikel 19.1 FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rättsstaten – Effektivt domstolsskydd – Principen om domares oavhängighet – Domstol som har inrättats enligt lag – Rättskipande instans innefattande en ledamot som utnämnts till sin första domartjänst av ett politiskt organ inom den verkställande makten i en icke demokratisk regim – Krajowa Rada Sądownictwas (Nationella domstolsrådet, Polen) funktionssätt – Den lag som legat till grund för Nationella domstolsrådets sammansättning har förklarats grundlagsstridig – Huruvida en sådan instans kan anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol i den mening som avses i unionsrätten”

År 2017 väckte ett flertal konsumenter talan vid behörig regional domstol i Polen, angående ett avtalsvillkor som dessa konsumenter påstod var oskäligt och som förekom i de låneavtal de ingått med banken Getin Noble Bank. Då deras talan inte vunnit bifall i sin helhet i vare sig första eller andra instans, överklagade de till Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen), som också är den hänskjutande domstolen.

För att avgöra huruvida överklagandet kan tas upp till prövning är denna domstol enligt nationell rätt skyldig att kontrollera huruvida den dömande sammansättning som meddelat den överklagade domen inrättats i vederbörlig ordning. I detta sammanhang söker den hänskjutande domstolen, bestående av en ensamdomare, klarhet i huruvida domstolen i andra instans var sammansatt på ett

---

[26] Under denna rubrik ska även följande domar noteras: dom av den 9 juni 2022 ***Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques*** (C-673/20, EU:C:2022:449), om rätten att rösta i val till Europaparlamentet och i lokala val, vilken presenteras under rubrik II. En medlemsstats utträde ur Europeiska unionen, dom av den 5 maj 2022, ***Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga tillgångar)*** (C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354), angående respekt för familjelivet och för barnets rättigheter, vilken presenteras under rubrik IV.3. Härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare, och dom av den 22 december 2022, ***Generalstaatsanwaltschaft München (Begäran om utlämning till Bosnien och Hercegovina)*** (C-237/21, EU:C:2022:1017), om skydd i händelse av utlämning, vilken presenteras under rubrik IV.4. Diskriminering på grund av nationalitet, dom av den 7 september 2022, ***Cilevičs m.fl.*** (C-391/20, EU:C:2022:638), om kulturell och språklig mångfald, vilken presenteras under rubrik VIII.2. Etableringsfrihet, dom av den 14 juli 2022, ***Procureur général près la cour d’appel d’Angers*** (C-168/21, EU:C:2022:558), angående principen om proportionalitet mellan brott och straff, vilken presenteras under rubrik X.1. Europeisk arresteringsorder, dom av den 22 februari 2022, ***Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl.*** (C-160/20, EU:C:2022:101), om hälsoskydd och skydd för barnets rättigheter, vilken presenteras under rubrik XIII.2. Tobaksprodukter, och dom av den 8 december 2022, ***Orde van Vlaamse Balies m.fl.*** (C-694/20, EU:C:2022:963), om respekt för familjelivet, vilken presenteras under rubrik XIII.5. Administrativt samarbete i fråga om beskattning, och dom av den 24 februari 2022, ***Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto”*** (C-262/20, EU:C:2022:117), om rättvisa och rimliga arbetsförhållanden, vilken presenteras under rubrik XV.1. Förläggning av arbetstiden.

[27] Följande domar ska också nämnas under denna rubrik: dom av den 10 mars 2022, ***Grossmania*** (C-177/20, EU:C:2022:175), vilken presenteras under rubrik VII. Unionsrätten och nationell rätt, dom av den 8 november 2022, ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio)*** (C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858), vilken presenteras under rubrik IX.1. Asylpolitik, dom av den 22 februari 2022, ***Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten)*** (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100), av den 19 maj 2022, vilken presenteras under rubrik X.1. Europeisk arresteringsorder, ***Spetsializirana prokuratura (Rättegång mot en tilltalad som avvikit)*** (C-569/20, EU:C:2022:401), vilken presenteras under rubrik X.2. Rätten att närvara vid rättegång, och dom av den 1 augusti 2022, ***TL (Avsaknad av tolkning och översättning)*** (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611), vilken presenteras under rubrik X.3. Rätt till tolkning och översättning i straffrättsliga förfaranden.

sätt som är förenligt med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser att omständigheterna kring utnämningen av de tre domare som avgjorde målet i andra instans ger upphov till tvivel beträffande deras oavhängighet och opartiskhet.

Härvidlag har den hänskjutande domstolen hänvisat till det förhållandet att en av domarna (FO) utnämndes till sin första domartjänst med stöd av ett beslut som antagits av ett organ tillhörande den icke demokratiska regim som styrde i Polen innan detta land anslöt sig till Europeiska unionen, och att han behållit sin tjänst sedan denna regim fallit utan att på nytt ha avlagt domared och genom att tillgodoräkna sig arbetslivserfarenhet som han förvärvat under nämnda regims tid vid makten.[28] De berörda domarna utnämndes dessutom till sina tjänster vid appellationsdomstolen på förslag av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen, nedan kallat KRS). Den ena utnämndes till sin tjänst 1998, när KRS resolutioner varken motiverades eller kunde bli föremål för domstolsprövning, och de två andra utnämndes till sina tjänster 2012 respektive 2015, när KRS – enligt Trybunał Konstytucyjny (Författningsdomstolen, Polen) – inte fungerade på ett transparent sätt och dess sammansättning var grundlagsstridig.

I sin dom slår EU-domstolen (stora avdelningen) fast att principen om ett effektivt domstolsskydd för de rättigheter som enskilda rättssubjekt har enligt unionsrätten[29] ska tolkas så, att de brister som den hänskjutande domstolen gjort gällande gentemot de berörda domarna i appellationsdomstolen inte i sig kan anses ge upphov till rimliga och allvarliga tvivel hos enskilda rättssubjekt om oavhängigheten och opartiskheten hos dessa domare, och de kan således inte påverka det förhållandet att en dömande sammansättning där dessa domare ingår anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag.

Domstolens bedömning

EU-domstolen avslår inledningsvis den invändning om rättegångshinder som framställts, avseende att den ensamdomare som utgör den sammansättning av Polens Högsta domstol som ska avgöra huruvida överklagandet kan tas upp till prövning inte är behörig att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen, av det skälet att utnämningen av denna domare också är behäftad med sådana brister som kan ifrågasätta domarens oavhängighet och opartiskhet. När en begäran om förhandsavgörande härrör från en nationell domstol ska det nämligen presumeras att den uppfyller de krav som EU-domstolen har uppställt för att den ska anses utgöra en ”domstol” i den mening som avse i artikel 267 FEUF. Denna presumtion kan emellertid brytas om ett lagakraftvunnet domstolsavgörande meddelat av en nationell eller internationell domstol ger fog för slutsatsen att den dömande sammansättning som utgör den hänskjutande domstolen inte är en oavhängig, opartisk domstol som har inrättats enligt lag. EU-domstolen förfogar dock inte över några uppgifter som kan bryta denna presumtion och förevarande begäran om förhandsavgörande kan således tas upp till prövning.

Domstolen prövar därefter tolkningsfrågornas två delar.

Genom tolkningsfrågornas första del söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU och artikel 47 i stadgan utgör hinder mot att en dömande

---

28 Nedan kallade ”omständigheter avseende tiden före anslutningen”.

29 Denna princip kommer till uttryck i artikel 19.1 anda stycket FEU, där det föreskrivs att ”medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten”, och bekräftas genom artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), och genom rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29). I artikel 7.1 och 7.2 i detta direktiv föreskrivs att konsumenter som anser sig ha lidit skada till följd av sådana avtalsvillkor har rätt till ett effektivt rättsmedel.

sammansättning av en nationell domstol, vilken innefattar en domare som – i likhet med FO – har inlett sin karriär under en kommunistregim och har behållit sin tjänst sedan denna regim fallit, anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol.

Domstolen fastställer inledningsvis att den är behörig att pröva denna fråga,[30] och noterar att det visserligen är medlemsstaterna som har befogenhet att organisera domstolsväsendet i respektive stat, men de är likväl skyldiga att därvid iaktta de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten, inklusive skyldigheten att säkerställa iakttagandet av principen om ett effektivt domstolsskydd.

Vad gäller frågan huruvida oavhängigheten och opartiskheten hos sådana domare som FO kan påverkas av de omständigheter avseende tiden före anslutningen som den hänskjutande domstolen har åberopat, erinrar EU-domstolen om att när Polen anslöt sig till unionen ansågs dess domstolsväsende i princip uppfylla de krav som ställs i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har inte heller lämnat någon konkret förklaring som visar på vilket sätt villkoren kring utnämningen av FO till hans första domartjänst skulle kunna göra det möjligt att utöva otillbörlig påverkan på honom idag. De omständigheter som utmärkte hans första utnämning kan inte som sådana anses ge upphov till rimliga och allvarliga tvivel hos enskilda rättssubjekt om hans oavhängighet och opartiskhet vid hans senare utövande av rättsliga funktioner.

Genom tolkningsfrågornas andra del söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida artikel 19.1 andra stycket FEU, artikel 47 i stadgan, samt artikel 7.1 och 7.2 i direktiv 93/13 utgör hinder mot att en dömande sammansättning av en domstol i en medlemsstat – vilken innefattar en domare som för första gången har utnämnts till en domartjänst eller senare har utnämnts till en sådan tjänst vid en högre instans till följd av att vederbörande antingen har valts ut som kandidat till denna tjänst av ett organ som inrättats med stöd av lagbestämmelser som sedermera har befunnits vara grundlagsstridiga av medlemsstatens författningsdomstol (nedan kallat den första omständigheten), eller har valts ut som kandidat till denna tjänst av ett organ som inrättats i vederbörlig ordning men genom ett förfarande som saknade insyn och inte kunde bli föremål för domstolsprövning (nedan kallat den andra omständigheten) – anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

I detta avseende noterar EU-domstolen att det inte är varje oegentlighet som kan inträffa under förfarandet för utnämning av en domare som kan föranleda tvivel om domarens oavhängighet och opartiskhet.

Vad gäller den första omständigheten påpekar EU-domstolen att Författningsdomstolen inte uttalade sig om KRS oavhängighet när den slog fast att sammansättningen av detta organ – såsom den såg ut när de två domarna förutom FO utnämndes till sina tjänster vid den domstol som meddelat den överklagade domen – var grundlagsstridig. Det förhållandet att nyssnämnda sammansättning av KRS förklarats vara grundlagsstridig kan inte i sig ge upphov till tvivel beträffande detta organs oavhängighet och inte heller ge upphov till tvivel hos enskilda rättssubjekt om de berörda domarnas oavhängighet i förhållande till yttre omständigheter. Den hänskjutande domstolen har för övrigt inte anfört några konkreta omständigheter som kan styrka förekomsten av sådana tvivel.

Samma slutsats gör sig gällande beträffande den andra omständigheten. Det framgår nämligen inte av beslutet om hänskjutande att KRS, såsom detta organ var sammansatt sedan den icke

---

30 Det följer av fast rättspraxis att EU-domstolen är behörig att tolka unionsrätten, vad avser dess tillämpning i en ny medlemsstat, från och med den dag då denna stat anslöt sig till Europeiska unionen. I förevarande fall förhåller det sig så, att den hänskjutna frågan visserligen rör omständigheter som hänför sig till tiden före Polens anslutning till Europeiska unionen men den avser likväl en situation vars samtliga verkningar inte har uppkommit vid denna tidpunkt, eftersom FO – som utsågs till domare före anslutningen – fortfarande tjänstgör som domare och fullgör motsvarande arbetsuppgifter.

demokratiska regimen i Polen hade fallit, inte var oavhängigt i förhållande till den verkställande och lagstiftande makten.

Mot bakgrund av dessa överväganden är det inte möjligt att komma till slutsatsen att dessa omständigheter utgör ett åsidosättande av de grundläggande regler som är tillämpliga i fråga om domarutnämningar. Såvida de åberopade bristerna inte ger upphov till en verklig risk för att den verkställande makten kan komma att missbruka utnämningsmakten på ett sätt som undergräver utnämningsbeslutets integritet, utgör unionsrätten inte hinder mot att en dömande sammansättning där de berörda domarna ingår anses utgöra en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag.

Dom av den 8 november 2022 (stora avdelningen), Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon) (C-873/19, EU:C:2022:857)

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Århuskonventionen – Tillgång till rättslig prövning – Artikel 9.3 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 första stycket – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Miljöskyddsförening – Talerätt för en sådan förening vid en nationell domstol för att bestrida ett EG typgodkännande av vissa fordon – Förordning (EG) nr 715/2007 – Artikel 5.2 a – Motorfordon – Dieselmotor – Utsläpp av föroreningar – Ventil för avgasåterföring – Minskningen av kvävedioxidutsläpp begränsas genom ett ’temperaturfönster’ – Manipulationsanordning – Tillåten när den är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning – Teknikens utvecklingsnivå”

Volkswagen är en biltillverkare som saluförde motorfordon med en dieselmotor av typ EA 189 Euro 5. De fordonen hade en ventil för avgasåterföring, vilket är en av de tekniker som används av biltillverkare för att kontrollera och minska utsläppen av kväveoxider (NOx). Den programvara som styrde avgasåterföringssystemet var programmerad så, att andelen avgaser som återfördes minskade under normala användningsförhållanden. De berörda fordonen uppfyllde därför inte de gränsvärden för utsläpp av kväveoxider som föreskrivs i förordning nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon.[31]

Inom ramen för förfarandet för EG-typgodkännande[32] av en av dessa fordonstyper ansåg Kraftfahrt-Bundesamt (Federala myndigheten för motorfordonstrafik, Tyskland) (nedan kallad KBA) att den

---

31 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1).

32 Enligt artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (ramdirektiv) (EUT L 2007, 263, s. 1) avses med EG-typgodkännande det förfarande genom vilket en medlemsstat intygar att en typ av fordon, system, komponent eller separat teknisk enhet uppfyller de tillämpliga administrativa bestämmelserna och tekniska kraven i unionsrätten.

aktuella programvaran utgjorde en manipulationsanordning[33] som inte var förenlig med nämnda förordning.[34]

Volkswagen uppdaterade därför programvaran och ställde in avgasåterföringsventilen så, att avgasåterföringen bara var fullt effektiv när utomhustemperaturen var högre än 15 °C (nedan kallat temperaturfönstret). Genom beslut av den 20 juni 2016 (nedan kallat det omtvistade beslutet) beviljade KBA tillstånd för den aktuella programvaran.

Deutsche Umwelthilfe, en miljöskyddsförening med talerätt enligt tysk lagstiftning, överklagade det omtvistade beslutet till Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Förvaltningsdomstolen för Schleswig-Holstein, Tyskland).

Den hänskjutande domstolen har påpekat att Deutsche Umwelthilfe enligt tysk rätt inte har talerätt mot det omtvistade beslutet. Den hänskjutande domstolen undrar emellertid om föreningen kan ha talerätt med stöd direkt av unionsrätten. Om så är fallet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida temperaturfönstret är förenligt med förordning nr 715/2007. Efter att ha konstaterat att den utgör en manipulationsanordning i den mening som avses i förordningen, frågar sig den hänskjutande domstolen om programvaran kan tillåtas med stöd av det undantag från förbudet mot sådana anordningar som föreskrivs i nämnda förordning[35] för fall då ”anordningen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning”.

EU-domstolen (stora avdelningen) har, efter att den hänskjutande domstolen begärt ett förhandsavgörande, att pröva om en miljöskyddsförening har talerätt för att vid en nationell domstol bestrida ett förvaltningsbeslut att bevilja tillstånd som kan strida mot unionsrätten, mot bakgrund av Århuskonventionen[36] och rätten till ett effektivt rättsmedel, som slås fast i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). EU-domstolen preciserar också under vilka förutsättningar en manipulationsanordning kan vara berättigad enligt förordning nr 715/2007.[37]

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen ska varje part se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Domstolen konstaterar för det första att ett förvaltningsbeslut om EG-typgodkännande av fordon som kan strida mot förordning nr 715/2007 omfattas av det materiella tillämpningsområdet för artikel 9.3 i

---

33 I den mening som avses i artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007. I denna bestämmelse definieras en manipulationsanordning som en ”del av konstruktion vilken mäter temperatur, fordonshastighet, motorns varvtal, växel, insugningsundertryck eller andra parametrar i syfte att aktivera, modulera, fördröja eller inaktivera funktionen hos någon del i systemet för kontroll av utsläpp, och vilken försämrar effekten hos systemet för kontroll av utsläpp under förhållanden som rimligen kan förväntas vid normal användning av fordonet”.

34 Artikel 5 i förordning nr 715/2007.

35 Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

36 Artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998 och godkänd på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

37 Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

Århuskonventionen, eftersom det utgör en handling av en myndighet som påstås strida mot den nationella miljölagstiftningen. Förordning nr 715/2007, som syftar till att säkerställa en hög miljöskyddsnivå genom en minskning av kväveoxidutsläppen från dieseldrivna fordon, ingår nämligen i den ”nationella miljölagstiftningen” i den mening som avses i nämnda bestämmelse. Detta konstaterande påverkas inte på något sätt av att förordningen antogs med stöd av artikel 95 EG (nu artikel 114 FEUF) och inte med stöd av en rättslig grund som specifikt avser miljön, eftersom kommissionen enligt artikel 114.3 FEUF i sina förslag till åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om miljöskydd ska utgå från en hög skyddsnivå och särskilt beakta ny utveckling som grundas på vetenskapliga fakta.

För det andra har domstolen understrukit att en miljöskyddsförening som har talerätt ingår i den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 9.3 i Århuskonventionen, eftersom denna ingår i den allmänhet som avses i denna bestämmelse och uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt.

Vad för det tredje gäller begreppet kriterier i nationell rätt i den mening som avses i denna bestämmelse, preciserar domstolen att även om det följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen att medlemsstaterna, inom ramen för det utrymme för skönsmässig bedömning som de har i detta avseende, får fastställa processuella regler avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att de rättsmedel som avses i denna bestämmelse ska kunna tillämpas, avser sådana kriterier endast fastställandet av vilken krets personer som har rätt att överklaga. Av detta följer att medlemsstaterna inte kan begränsa det materiella tillämpningsområdet för denna bestämmelse genom att utesluta vissa kategorier av bestämmelser i nationell miljölagstiftning från föremålet för talan. Medlemsstaterna ska också iaktta rätten till ett effektivt rättsmedel, som slås fast i artikel 47 i stadgan, när de fastställer tillämpliga processuella bestämmelser, och de får inte införa kriterier som är så strikta att det är omöjligt för miljöskyddsföreningar att få sådana handlingar eller underlåtenheter som avses i Århuskonventionen[38] prövade. Domstolen drar av detta slutsatsen att artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 47 i stadgan utgör hinder för att en sådan förening inte kan överklaga ett beslut att bevilja eller ändra ett EG-typgodkännande som kan strida mot förordning nr 715/2007.[39] Detta utgör en omotiverad inskränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel.

Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att göra en tolkning av nationell processrätt som är förenlig med Århuskonventionen och den unionsrättsliga rätten till ett effektivt rättsmedel, så att en miljöskyddsförening kan överklaga ett sådant beslut till en nationell domstol. Om en sådan direktivkonform tolkning skulle visa sig vara omöjlig, och då artikel 9.3 i Århuskonventionen saknar direkt effekt, ger artikel 47 i stadgan enskilda en rätt som kan åberopas som sådan, vilket innebär att den kan åberopas för att begränsa det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har i detta avseende. I ett sådant fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att underlåta att tillämpa de nationella bestämmelser som utesluter en miljöskyddsförening, såsom Deutsche Umwelthilfe, från rätten att överklaga ett beslut om att bevilja eller ändra ett EG-typgodkännande som kan strida mot förordning nr 715/2007.[40]

Slutligen finner domstolen att användningen av en manipulationsanordning endast kan motiveras av behovet av att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning, i den mening som avses i förordning nr 715/2007,[41] under förutsättning att denna anordning är strängt

---

38 Artikel 9.3 i Århuskonventionen.

39 Artikel 5.2 i förordning nr 715/2007.

40 Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

41 Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

nödvändig för att undvika omedelbara risker för att motorn drabbas av skador eller olyckor, orsakade av en felaktig funktion hos en komponent i systemet för avgasåterföring, som är så allvarliga att de medför en konkret fara vid framförandet av det fordon som är utrustat med nämnda anordning. Dessutom föreligger endast behov av en sådan manipulationsanordning när det vid tidpunkten för EG-typgodkännandet av produkten eller det fordon som är utrustat med den inte finns någon annan teknisk lösning som gör det möjligt att undvika ovannämnda risker.

2. Principen *ne bis in idem*

Dom av den 22 mars 2022 (stora avdelningen), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202)

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Posttjänster – Avgiftssystem som tillämpas av en tillhandahållare av samhällsomfattande tjänster – Böter som ålagts av en nationell tillsynsmyndighet för postsektorn – Böter som ålagts av en nationell konkurrensmyndighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Principen ne bis in idem *– En och samma överträdelse – Artikel 52.1 – Begränsningar av principen* ne bis in idem *– Kumulering av förfaranden och påföljder – Villkor – Eftersträvande av ett mål av allmänintresse – Proportionalitet”*

Från och med år 2010 införde den etablerade tillhandahållaren av posttjänster i Belgien, Bpost SA, ett nytt avgiftssystem.

Genom beslut av den 20 juli 2011 ålade den belgiska tillsynsmyndigheten för postsektorn[42] Bpost att betala böter på 2,3 miljoner euro för åsidosättande av tillämpliga sektorsspecifika bestämmelser, eftersom det nya systemet grundade sig på en omotiverad skillnad i behandling mellan mellanhänder och direkta kunder.

Detta beslut upphävdes av Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) med motiveringen att den aktuella prissättningen inte var diskriminerande. Denna dom, som har vunnit laga kraft, meddelades till följd av en begäran om förhandsavgörande som gav upphov till domstolens dom i målet Bpost av den 11 februari 2015.[43]

Under tiden konstaterade den belgiska konkurrensmyndigheten, i ett beslut den 10 december 2012, att Bpost hade gjort sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning i strid med i lagen om konkurrensskydd[44] och artikel 102 FEUF. Missbruket bestod i att Bpost hade antagit och genomfört sitt nya prissättningssystem under perioden januari 2010–juli 2011. Den belgiska konkurrensmyndigheten ålade således Bpost att betala böter på 37 399 786 euro, beräknade med beaktande av de böter som tidigare hade ålagts av tillsynsmyndigheten för postsektorn.

Även detta beslut upphävdes av Cour d’appel de Bruxelles på grund av att det stred mot principen *ne bis in idem*. Nämnda domstol fann att de förfaranden som hade genomförts av tillsynsmyndigheten för postsektorn och konkurrensmyndigheten avsåg samma faktiska omständigheter.

---

42 Det vill säga Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

43 Dom av den 11 februari 2015, ***bpost*** (C-340/13, EU:C:2015:77).

44 Loi du 10 juin 2006 sur la protection de la concurrence économique (Moniteur belge av den 29 juni 2006, s. 32755), samordnad genom kunglig förordning av den 15 september 2006 (Moniteur belge av den 29 september 2006, s. 50613).

Cour de cassation (Högsta domstolen, Belgien) upphävde emellertid denna dom och återförvisade målet till Cour d'appel de Bruxelles.

Inom ramen för det förfarande som följde på denna återförvisning beslutade Cour d'appel de Bruxelles att ställa två tolkningsfrågor till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida *principen ne bis in idem*, såsom den kommer till uttryck i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), utgör hinder för att en tillhandahållare av posttjänster åläggs böter för en överträdelse av unionens konkurrensrätt, när denne tjänsteleverantör, för samma gärning, redan har varit föremål för ett slutgiltigt beslut med avseende på en överträdelse av den sektorsspecifika postlagstiftningen.

I sitt svar på dessa frågor preciserar domstolen (stora avdelningen) såväl räckvidden som gränserna för det skydd som följer av principen *ne bis in idem*, vilken garanteras i artikel 50 i stadgan.

Domstolens bedömning

Domstolen inleder med att erinra om att principen *ne bis in idem*, som slås fast i artikel 50 i stadgan, förbjuder såväl lagföring som påföljder av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i denna artikel, för samma gärning och mot samma person.

Eftersom den hänskjutande domstolen har bekräftat att de förfaranden som genomförts mot Bpost av den belgiska tillsynsmyndigheten för postsektorn respektive av den belgiska konkurrensmyndigheten är av straffrättslig karaktär, påpekar EU-domstolen vidare att två villkor måste vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas, nämligen dels att det finns ett tidigare slutgiltigt beslut (bis-villkoret), dels att det tidigare beslutet och åtgärder eller senare beslut avser samma beteende (idem-villkoret).

Eftersom det beslut som meddelats av den belgiska tillsynsmyndigheten för postsektorn har upphävts genom en lagakraftvunnen dom, enligt vilken Bpost frikändes i det förfarande bolaget var föremål för med stöd av den sektorsspecifika postlagstiftningen, står det klart att det förfarande som denna myndighet hade inlett avslutades genom ett slutgiltigt beslut, vilket innebär att bis-villkoret är uppfyllt i förevarande fall.

När det gäller idem-villkoret är det relevanta kriteriet för att bedöma huruvida det är fråga om en och samma överträdelse att de konkreta gärningarna är identiska, oavsett deras rättsliga kvalificering enligt nationell rätt eller vilket rättsligt intresse som skyddas. Frågan huruvida de konkreta gärningarna är identiska är i detta sammanhang avhängig av att de kan förstås som en samling konkreta omständigheter till följd av händelser som i allt väsentligt är desamma, eftersom de involverar samma gärningsman och är oupplösligt förbundna med varandra i tid och rum.

Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida de faktiska omständigheter som var föremål för de två förfaranden som genomfördes mot Bpost på grundval av den sektorsspecifika postlagstiftningen respektive konkurrenslagstiftningen är identiska. Om så vore fallet skulle en kumulering av de två förfarandena mot Bpost utgöra en begränsning av principen *ne bis in idem*, vilken garanteras i artikel 50 i stadgan.

En sådan begränsning av principen *ne bis in idem* kan emellertid motiveras med stöd av artikel 52.1 i stadgan. Enligt denna bestämmelse ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. I nämnda bestämmelse preciseras dessutom att, med beaktande av proportionalitetsprincipen, får begränsningar endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Domstolen påpekar härvidlag att möjligheten, som föreskrivs i lag, att kumulera förfaranden som genomförs av två olika nationella myndigheter och de påföljder som de utdömer är förenliga med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan, under förutsättning att den nationella lagstiftningen inte

gör det möjligt att lagföra och bestraffa samma gärningar som samma brott eller för att uppnå samma mål, utan endast föreskriver en möjlighet att kumulera förfaranden och påföljder enligt olika lagstiftningar.

Vad gäller frågan huruvida en sådan kumulering kan svara mot ett mål av allmänintresse som erkänns av unionen, konstaterar domstolen att de två lagstiftningar som ligger till grund för förfarandena gentemot Bpost eftersträvar skilda legitima mål. Syftet med den sektorsspecifika postlagstiftningen är nämligen att liberalisera den inre marknaden för posttjänster, medan reglerna om skydd för konkurrensen har till syfte att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids. Det är således legitimt att en medlemsstat, för att säkerställa den fortsatta liberaliseringen av den inre marknaden för posttjänster och samtidigt säkerställa att denna marknad fungerar väl, vidtar åtgärder mot överträdelser såväl av sektorsspecifika bestämmelser, som har till syfte att liberalisera den berörda marknaden, som av nationella och unionsrättsliga konkurrensregler.

Vad avser proportionalitetsprincipen påpekar domstolen att denna princip fordrar att en kumulering av förfaranden och påföljder som föreskrivs i en nationell lagstiftning inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen

Domstolen understryker härvidlag att den omständigheten att två förfaranden eftersträvar olika mål av allmänintresse, vilka det är legitimt att skydda på ett kumulerat sätt, kan beaktas vid proportionalitetsbedömningen av en kumulering av förfaranden och påföljder, såsom en omständighet som motiverar denna kumulering, under förutsättning att dessa förfaranden kompletterar varandra och att den ytterligare börda som denna kumulering medför kan motiveras av de två eftersträvade målen.

När det gäller frågan huruvida en sådan kumulering av förfaranden och påföljder är absolut nödvändig, ska det bedömas huruvida de bördor som en sådan kumulering medför för de berörda personerna är begränsade till vad som är absolut nödvändigt och huruvida de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar. Det ska därför prövas om det finns klara och exakta bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och påföljder och även möjliggör en samordning mellan de olika myndigheterna, om de båda förfarandena har genomförts på ett sätt som är tillräckligt samordnat, samtidigt som förfaranden ligger nära varandra i tiden, och huruvida de samlade påföljderna står i proportion till överträdelsernas allvar.

Möjligheten att kumulera påföljder är således begränsad av villkor som, när de är uppfyllda, bland annat syftar till att begränsa, utan att för den skull ifrågasätta förekomsten av en ”bis” i sig, de aktuella förfarandenas särdrag i funktionellt hänseende, och således den konkreta inverkan som det har för de berörda personerna att förfarandena gentemot dem kumuleras.

Dom av den 22 mars 2022 (stora avdelningen), Nordzucker m.fl. (C-151/20, EU:C:2022:203)

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Artikel 101 FEUF – Konkurrensbegränsande samverkan för vilken två nationella konkurrensmyndigheter inlett förfaranden – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Principen ne bis in idem *– En och samma överträdelse – Artikel 52.1 – Begränsningar av principen* ne bis in idem *– Villkor – Eftersträvande av ett mål av allmänintresse – Proportionalitet”*

Nordzucker AG och Südzucker AG är två tyska sockerproducenter som tillsammans med en tredje stor producent dominerar sockermarknaden i Tyskland. Denna marknad var traditionellt uppdelad i

tre huvudsakliga geografiska områden, som vart och ett dominerades av en av dessa tre stora producenter.

Agrana Zucker GmbH (nedan kallat Agrana), som är dotterbolag till Südzucker, är den största sockerproducenten i Österrike.

Senast från och med år 2004 kom Nordzucker och Südzucker överens om att inte konkurrera med varandra genom intrång i respektive huvudsakliga traditionella försäljningsområden. Det var mot denna bakgrund som Südzuckers försäljningschef i början av år 2006 ringde upp Nordzuckers försäljningschef för att uppmärksamma honom på att ett slovakiskt dotterbolag till Nordzucker levererade socker till den österrikiska marknaden, varvid han antydde att detta kunde få konsekvenser för den tyska sockermarknaden (nedan kallat telefonsamtalet år 2006).

Nordzucker underrättade därefter, i syfte att omfattas av de nationella programmen för förmånlig behandling, såväl Bundeskartellamt (den federala konkurrensmyndigheten, Tyskland) som Bundeswettbewerbsbehörde (den federala konkurrensmyndigheten, Österrike) om sitt deltagande i en konkurrensbegränsande samverkan på den tyska och den österrikiska sockermarknaden. Dessa båda myndigheter inledde samtidiga utredningar.

År 2014 konstaterade den tyska konkurrensmyndigheten genom ett slutgiltigt beslut att Nordzucker, Südzucker och den tredje tyska producenten hade deltagit i konkurrensbegränsande samverkan i strid med artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i tysk rätt och ålade Südzucker böter på 195 500 000 euro. I detta beslut återges även innehållet i telefonsamtalet år 2006 avseende den österrikiska sockermarknaden.

Den österrikiska konkurrensmyndighetens yrkande om dels fastställelse av att Nordzucker, Südzucker och Agrana hade åsidosatt artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i österrikisk rätt, dels att Südzucker skulle åläggas två bötesbelopp, varav ett solidariskt med Agrana, avslogs däremot av Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike).

Den österrikiska konkurrensmyndigheten överklagade detta avgörande till Oberster Gerichtshof (Högsta domstolen, Österrike), som är den hänskjutande domstolen. Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang få klarhet i huruvida principen *ne bis in idem*, som kommer till uttryck i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), förbjuder den att beakta 2006 års telefonsamtal i det mål som är anhängigt vid den, på grund av att detta samtal uttryckligen omnämnts i den tyska konkurrensmyndighetens beslut från år 2014. Den hänskjutande domstolen undrar dessutom om principen *ne bis in idem*, mot bakgrund av EU-domstolens praxis, är tillämplig i ett förfarande där en överträdelse konstateras som inte leder till åläggande av böter på grund av ett företags deltagande i ett nationellt program för förmånlig behandling.

I sitt svar på dessa frågor preciserar domstolen (stora avdelningen) hur principen *ne bis in idem* ska tillämpas i parallella eller på varandra följande förfaranden på konkurrensrättens område som avser samma konkurrensbegränsande beteende i flera medlemsstater.

Domstolens bedömning

Domstolen inleder med att erinra om att principen *ne bis in idem*, som slås fast i artikel 50 i stadgan, förbjuder såväl lagföring som påföljder av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i denna artikel, för samma gärning och mot samma person.

På konkurrensområdet utgör denna princip särskilt hinder mot att ett företag på nytt hålls ansvarigt eller att ett förfarande på nytt inleds mot ett företag avseende ett konkurrensbegränsande beteende som företaget redan har ålagts böter för eller som företaget har förklarats inte vara ansvarigt för genom ett tidigare beslut som inte längre kan överklagas. Härav följer att två villkor måste vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas i samband med förfaranden som

omfattas av konkurrensrätten, nämligen dels att det finns ett tidigare slutgiltigt beslut (bis-villkoret), dels att det tidigare beslutet och åtgärder eller senare beslut avser samma beteende (idem-villkoret).

Eftersom den tyska konkurrensmyndighetens beslut från år 2014 utgör ett tidigare slutgiltigt beslut som har fattats efter en bedömning av ärendet i sak, är bis-villkoret uppfyllt när det gäller det förfarande som den österrikiska konkurrensmyndigheten har genomfört.

När det gäller idem-villkoret är det relevanta kriteriet för att bedöma huruvida det är fråga om en och samma överträdelse att de konkreta gärningarna är identiska, oavsett deras rättsliga kvalificering enligt nationell rätt eller vilket rättsligt intresse som skyddas. Frågan huruvida de konkurrensbegränsande beteendena är identiska ska bedömas med hänsyn till de berörda produkternas geografiska område och marknad samt den tidsperiod under vilken dessa beteenden hade till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen.

Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att, på grundval av en bedömning av samtliga relevanta omständigheter, pröva huruvida den tyska konkurrensmyndigheten i sitt beslut från år 2014 har fastställt och beivrat den aktuella kartellen på grund av dess konkurrensbegränsande syfte eller resultat inte bara i Tyskland utan även i Österrike. Om så vore fallet skulle andra förfaranden och, i förekommande fall, andra påföljder för överträdelse av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i österrikisk rätt, på grund av kartellen i Österrike, utgöra en begränsning av den grundläggande rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan.

En sådan begränsning kan inte heller motiveras med stöd av artikel 52.1 i stadgan. I denna bestämmelse föreskrivs bland annat att begränsningar i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan endast får göras om de faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

I den mån förbudet mot konkurrensbegränsande samverkan i artikel 101 FEUF eftersträvar ett mål av allmänintresse, nämligen att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på den inre marknaden, kan den begränsning av den rättighet som följer av principen *ne bis in idem*, som garanteras i artikel 50 i stadgan, som uppstår när två nationella konkurrensmyndigheters förfaranden och påföljder kumuleras, förvisso vara motiverad enligt artikel 52.1 i stadgan, när dessa förfaranden och påföljder avser kompletterande ärenden, som, i förekommande fall, avser andra aspekter av samma överträdelse. För det fall att två nationella konkurrensmyndigheter inleder förfaranden och ålägger påföljder för samma faktiska omständigheter för att säkerställa efterlevnaden av förbudet mot karteller med tillämpning av artikel 101 FEUF och motsvarande bestämmelser i deras respektive nationella rätt som förbjuder karteller som kan påverka handeln mellan medlemsstater, i den mening som avses i artikel 101 FEUF, eftersträvar dessa båda myndigheter emellertid samma mål, nämligen att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids. En sådan kumulering av förfaranden och påföljder svarar inte mot ett mål av allmänintresse som erkänns av unionen, varför den inte heller kan motiveras med stöd av artikel 52.1 i stadgan.

Vad gäller det förfarande som den österrikiska konkurrensmyndigheten genomförde med avseende på Nordzucker bekräftar domstolen slutligen att ett sådant förfarande för tillämpning av konkurrensrätten, i vilket, på grund av Nordzuckers deltagande i det nationella programmet för förmånlig behandling, det enbart är möjligt att fastställa att konkurrensrätten har överträtts, också kan omfattas av principen *ne bis in idem*.

Principen *ne bis in idem* har ett nära samband med principen om res judicata, och dess syfte är att garantera rättssäkerhet och rättvisa genom att säkerställa att när en fysisk eller juridisk person har lagförts och, i förekommande fall, dömts, så kan den personen vara säker på att han eller hon inte kommer att lagföras på nytt för samma lagöverträdelse. Härav följer att förfaranden av straffrättslig karaktär i sig kan omfattas av tillämpningsområdet för principen *ne bis in idem*, oberoende av huruvida förfarandet faktiskt leder till att en påföljd åläggs.

Dom av den 28 oktober 2022 (stora avdelningen), Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852)

”Begäran om förhandsavgörande – Förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Konventionen om tillämpningen av Schengenavtalet – Artikel 54 – Principen ne bis in idem *– Avtal om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater – Utlämning av en tredjelandsmedborgare till Förenta staterna i enlighet med ett bilateralt avtal som ingåtts av en medlemsstat – Medborgare som genom en lagakraftvunnen dom har dömts för samma gärningar och avtjänat hela sitt straff i en annan medlemsstat”*

I januari 2022 anhölls HF, en serbisk medborgare, provisoriskt i Tyskland på grundval av ett rött meddelande som offentliggjorts av Internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) på begäran av myndigheterna i Amerikas förenta stater. Amerikas förenta stater har begärt att HF ska utlämnas för lagföring för brott bestående i stämpling med syfte att delta i korrupta organisationer med kriminellt inflytande och stämpling med syfte att begå bank- och telefonbedrägerier, begångna mellan september 2008 och december 2013. I samband med anhållandet förklarade HF att han var bosatt i Slovenien och uppvisade bland annat ett slovenskt uppehållstillstånd som hade löpt ut i november 2019.

Den berörda personen har redan dömts i Slovenien, genom en dom som vann laga kraft år 2012, för samma gärningar som de som avses i begäran om utlämning, när det gäller de brott som begicks fram till juni 2010. Han har dessutom redan avtjänat hela sitt straff.

Mot denna bakgrund beslutade Oberlandesgericht München (Regionala överdomstolen i München, Tyskland), som hade att pröva begäran om utlämning av HF, att fråga EU-domstolen huruvida den enligt principen *ne bis in idem* är skyldig att vägra utlämning för brott som prövats genom lagakraftvunnen dom i Slovenien. Denna princip, som stadgas såväl i artikel 54 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet (nedan kallad tillämpningskonventionen) [45] som i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), innebär bland annat förbud mot att en person som dömts genom en lagakraftvunnen dom i en medlemsstat åtalas på nytt i en annan medlemsstat för samma brott. I detta sammanhang vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida det utlämningsavtal som ingåtts mellan Tyskland och Förenta staterna [46] – i och med att det enligt detta avtal endast är möjligt att vägra utlämning på grund av principen *ne bis in idem* om det meddelats en fällande dom i den anmodade staten (i förevarande fall Tyskland) – kan påverka tillämpningen av denna princip i det nationella målet.

I sin dom, som meddelats inom ramen för förfarandet för brådskande mål om förhandsavgörande, slår EU-domstolen (stora avdelningen) fast att artikel 54 i tillämpningskonventionen, jämförd med artikel 50 i stadgan, utgör hinder för att myndigheterna i en medlemsstat utlämnar en tredjelandsmedborgare till ett annat tredjeland när denna medborgare har fällts till ansvar genom en lagakraftvunnen dom i en annan medlemsstat för samma gärningar som de som avses i begäran om utlämning och har avtjänat det straff som dömts ut genom denna dom. Den omständigheten att begäran om utlämning grundar sig på ett bilateralt utlämningsavtal som begränsar räckvidden av

---

45 Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (EGT L 239, 2000, s. 19), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 610/2013 av den 26 juni 2013.

46 Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (avtal om utlämning mellan Förbundsrepubliken Tyskland och Amerikas förenta stater) av den 20 juni 1978 (BGBl. 1980 II, s. 647) (nedan kallat utlämningsavtalet mellan Tyskland och USA).

principen *ne bis in idem* till domar som meddelats i den anmodade medlemsstaten saknar betydelse i detta avseende.

Domstolens bedömning

För det första, vad gäller frågan huruvida begreppet ”person” i artikel 54 i tillämpningskonventionen omfattar en tredjelandsmedborgare, anger domstolen att denna artikel säkerställer skyddet för principen *ne bis in idem* när en person har prövats genom lagakraftvunnen dom i en medlemsstat. Ordalydelsen i denna bestämmelse innehåller således inte något krav på att en person ska vara medborgare i en medlemsstat. Det sammanhang i vilket artikeln ingår stöder dessutom en sådan tolkning. I artikel 50 i stadgan,[47] mot bakgrund av vilken artikel 54 i tillämpningskonventionen ska tolkas, förutsätts nämligen inte heller något samband med ställningen som unionsmedborgare. Slutligen ger de mål som eftersträvas med denna bestämmelse, det vill säga bland annat att säkerställa rättssäkerheten genom att offentliga organs beslut som vunnit laga kraft iakttas, liksom skälighetshänsyn, stöd för tolkningen att tillämpningen av denna bestämmelse inte är begränsad till enbart medborgare i en medlemsstat. Domstolen framhåller i detta avseende även att det inte på något sätt framgår av artikel 54 i tillämpningskonventionen att den grundläggande rättighet som föreskrivs i denna artikel, vad gäller tredjelandsmedborgare, är beroende av att villkoren för att deras vistelse ska vara laglig är uppfyllda eller att de har rätt till fri rörlighet inom Schengenområdet. I ett sådant mål som det vid den nationella domstolen ska den berörda personen, oberoende av huruvida dennes vistelse är laglig, således anses omfattas av tillämpningsområdet för artikel 54 i tillämpningskonventionen.

För det andra konstaterar domstolen att avtalet om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater (nedan kallat avtalet mellan EU och USA)[48], som är tillämpligt på förhållandena mellan medlemsstaterna och detta tredjeland i fråga om utlämning, är tillämpligt i det nationella målet, eftersom begäran om utlämning framställdes med stöd av utlämningsavtalet mellan Tyskland och USA efter det att avtalet mellan EU och USA trätt i kraft. Även om det i detta sistnämnda avtal visserligen inte uttryckligen föreskrivs att en medlemsstat med stöd av principen *ne bis in idem* kan neka att verkställa en utlämning som begärts av Förenta staterna, så utgör artikel 17.2 i detta avtal,[49] enligt vilken en medlemsstat i princip får förbjuda utlämning av personer som redan prövats genom lagakraftvunnen dom för samma brott som det brott som avses i begäran om utlämning, en självständig och subsidiär rättslig grund för tillämpningen av denna princip när det tillämpliga bilaterala avtalet inte gör det möjligt att lösa denna fråga. Vid en första anblick regleras den i det nationella målet aktualiserade frågan av utlämningsavtalet mellan Tyskland och USA eftersom det i detta avtal inte anges att utlämning kan nekas om den åtalade personen har prövats genom en dom som vunnit laga kraft för det brott som avses i begäran om utlämning av andra behöriga myndigheter i en stat än de i den anmodade staten.[50] På denna punkt erinrar domstolen emellertid om att det, såsom följer av principen om unionsrättens företräde, ankommer på den hänskjutande domstolen att

---

47 I stadgans artikel 50 anges att ”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.

48 Avtal om utlämning mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater av den 25 juni 2003 (EUT L 181, 2003, s. 27).

49 I artikel 17 i detta avtal mellan EU och USA, med rubriken ”Icke-avvikelse”, föreskrivs följande i punkt 2: ”Om de konstitutionella principerna, eller de bindande slutliga rättsliga avgörandena, i den anmodade staten utgör ett hinder för staten att fullgöra sin skyldighet till utlämning och detta avtal eller det gällande bilaterala avtalet inte tillhandahåller någon lösning i ärendet, skall samråd äga rum mellan den anmodade och den ansökande staten.”

50 Enligt artikel 8 i detta utlämningsavtal mellan Tyskland och USA ska utlämning inte beviljas om den tilltalade redan har prövats genom en lagakraftvunnen dom av de behöriga myndigheterna i den anmodade staten för det brott på grund av vilket utlämningen begärs. I denna bestämmelse föreskrivs emellertid inte någon sådan möjlighet när en lagakraftvunnen dom har meddelats i en annan stat.

säkerställa att artikel 54 i tillämpningskonventionen och artikel 50 i stadgan får full verkan i det nationella målet genom att, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa alla bestämmelser i utlämningsavtalet mellan Tyskland och USA som är oförenliga med principen *ne bis in idem* som stadfästs i dessa artiklar. Om bestämmelserna i utlämningsavtalet mellan Tyskland och USA om tillämpningen av principen *ne bis in idem* inte tillämpas på grund av att de strider mot unionsrätten, är det inte längre möjligt att med tillämpning av detta avtal lösa den fråga om utlämning som uppkommit i det nationella målet. Detta innebär att tillämpningen av denna princip kan grundas på den självständiga och subsidiära rättsliga grund som finns i artikel 17.2 i avtalet mellan EU och USA.

Slutligen undrar den hänskjutande domstolen, även om den konstaterar att artikel 351 första stycket FEUF[51] a priori inte är tillämplig i det nationella målet med hänsyn till datumet för ingåendet av utlämningsavtalet mellan Tyskland och USA, huruvida denna bestämmelse inte bör ges en vid tolkning, så att den även avser avtal som en medlemsstat har ingått efter den 1 januari 1958 eller efter tidpunkten för dess anslutning, men före den tidpunkt då unionen blev behörig på det område som berörs av dessa avtal. Domstolen erinrar i detta hänseende först om att undantag ska tolkas restriktivt, så att de allmänna bestämmelsernas materiella innehåll inte urholkas. Domstolen preciserar därefter att denna undantagsbestämmelse ska tolkas så, att den endast avser avtal som ingåtts före den 1 januari 1958 eller, för stater som senare anslutit sig, före tidpunkten för deras anslutning. Den är därför inte tillämplig på utlämningsavtalet mellan Tyskland och USA.

51 Denna bestämmelse har följande lydelse: ”De rättigheter och förpliktelser som följer av avtal som ingåtts före den 1 januari 1958 eller, för stater som senare ansluter sig, före tidpunkten för deras anslutning mellan å ena sidan en eller flera medlemsstater och å andra sidan ett eller flera tredjeländer ska inte påverkas av bestämmelserna i fördragen”.

3. Yttrande- och informationsfrihet[52]

Dom av den 26 april 2022 (stora avdelningen), Polen/parlamentet och rådet (C-401/19, EU:C:2022:297)

”Talan om ogiltigförklaring – Direktiv (EU) 2019/790 – Artikel 17.4 b och c in fine *– Artikel 11 och artikel 17.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Yttrandefrihet och informationsfrihet – Skydd för immateriell egendom – Skyldigheter som åläggs onlineleverantörer av delningstjänster för innehåll – Automatiserad förhandskontroll (filtrering) av innehåll som laddas upp på internet av användare”*

Genom direktiv 2019/790 om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden [53] inrättades en ny, specifik reglering av ansvaret för onlineleverantörer av delningstjänster för innehåll (nedan kallade leverantörerna). I artikel 17 i direktivet uppställs principen att leverantörerna är direkt ansvariga när användare av deras tjänster olagligen laddar upp upphovsrättsskyddade verk och andra skyddade alster. Leverantörerna kan emellertid befrias från detta ansvar. För detta ändamål är de bland annat skyldiga, i enlighet med bestämmelserna i den artikeln,[54] att aktivt övervaka det innehåll som användarna laddar upp, för att förhindra att skyddade alster, som rättsinnehavarna inte vill ska vara tillgängliga på dessa tjänster, läggs ut på internet.

Republiken Polen väckte talan om, i första hand, ogiltigförklaring av leden b och c *in fine* i artikel 17.4 i direktiv 2019/790 och, i andra hand, ogiltigförklaring av denna artikel i dess helhet. Polen hävdade att dessa bestämmelser ålägger leverantörerna att – med användning av it-verktyg för automatisk filtrering – i förebyggande syfte övervaka allt innehåll som deras användare önskar ladda upp på internet, utan att föreskriva några garantier för att säkerställa att rätten till yttrande- och informationsfrihet iakttas.[55]

Domstolen (stora avdelningen) tolkar för första gången direktiv 2019/790. Domstolen ogillar Polens talan och finner att den skyldighet som leverantörerna åläggs genom direktivet, vilken består i en automatiserad förhandskontroll av innehåll som laddas upp på internet av användare, är förenad med lämpliga garantier för att säkerställa att leverantörernas rätt till yttrande- och informationsfrihet iakttas och att det gjorts en skälig avvägning mellan denna rättighet och rätten till immateriell egendom.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar först huruvida talan kan tas upp till prövning och konstaterar att led b och led c *in fine* i artikel 17.4 i direktiv 2019/790 inte kan avskiljas från artikeln i övrigt och att yrkandet om ogiltigförklaring av enbart dessa bestämmelser således inte kan tas upp till prövning. Genom artikel 17 införs nämligen en ny ansvarsreglering för leverantörer, vars olika bestämmelser utgör en helhet som syftar till att upprätthålla jämvikt mellan leverantörernas, användarna av leverantörernas

---

52 Under denna rubrik bör även dom av den 15 mars 2022, ***Autorité des marchés financiers*** (C-302/20, EU:C:2022:190), nämnas. Denna dom presenteras under rubrik XIII.4. Spridning av insiderinformation inom finanssektorn.

53 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/790 av den 17 april 2019 om upphovsrätt och närstående rättigheter på den digitala inre marknaden och om ändring av direktiven 96/9/EG och 2001/29/EG (EUT L 130, 2019, s. 92).

54 Se artikel 17.4 b och c *in fine* i direktiv 2019/790.

55 Såsom denna rättighet garanteras i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

tjänster och rättsinnehavarnas respektive intressen. En sådan delvis ogiltigförklaring skulle följaktligen ändra nämnda artikels väsentliga innehåll.

Domstolen prövar därefter Polens enda grund avseende den begränsning av rätten till yttrande- och informationsfrihet som följer av den ansvarsreglering som införts genom artikel 17 i direktiv 2019/790. Domstolen erinrar inledningsvis om att utbyte av information på internet via plattformar för delning av innehåll omfattas av artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 11 i stadgan. Domstolen konstaterar att för att leverantörerna inte ska hållas ansvariga när användarna laddar upp olagligt innehåll på deras plattformar för vilket leverantörerna inte har något tillstånd från rättsinnehavarna, måste de leverantörer visa att de uppfyller samtliga villkor för undantag som föreskrivs i artikel 17.4 a, b och c i direktiv 2019/790, nämligen att de har

- gjort vad de har kunnat för att erhålla ett sådant tillstånd (led a), och

- agerat snabbt för att få konkreta intrång i upphovsrätten på deras plattformar att upphöra, efter att ha mottagit en tillräckligt välgrundad underrättelse från rättsinnehavarna (led c), och

- efter att ha mottagit en sådan underrättelse eller då rättsinnehavarna försett dem med relevant och nödvändig information innan det skett ett konkret upphovsrättsintrång gjort vad de har kunnat ”i enlighet med höga branschstandarder för god yrkessed” för att förhindra att sådana intrång inte inträffar eller inte upprepas (led b och c).

Sistnämnda skyldigheter ålägger således leverantörerna en skyldighet att i praktiken göra en förhandskontroll av det innehåll som användarna önskar ladda upp på deras plattformar, under förutsättning att de i enlighet med artikel 17.4 b och c i direktivet mottagit en sådan underrättelse eller sådan information från rättsinnehavarna. Leverantörerna är för detta ändamål skyldiga att använda sig av automatiserade verktyg för igenkänning och filtrering av innehåll. En sådan förhandskontroll och förhandsfiltrering av innehåll kan dock innebära en begränsning av ett betydande sätt att sprida innehåll på internet och således utgöra en begränsning av den rättighet som garanteras i artikel 11 i stadgan. Denna begränsning kan tillskrivas unionslagstiftaren, eftersom den är den direkta följden av den specifika ansvarsregleringen. Domstolen finner följaktligen att denna reglering innebär en begränsning av de berörda användarnas rätt till yttrande- och informationsfrihet.

Beträffande frågan huruvida den aktuella begränsningen är motiverad med hänsyn till artikel 52.1 i stadgan, konstaterar domstolen att begränsningen är föreskriven i lag, eftersom den följer av skyldigheter som åläggs leverantörerna genom en bestämmelse i en unionsrättsakt, nämligen artikel 17.4 b och c *in fine* i direktiv 2019/790, och respekterar det väsentliga innehållet i internetanvändarnas rätt till yttrande- och informationsfrihet. I samband med proportionalitetsprövningen konstaterar domstolen att begränsningen svarar mot det behov av skydd för immateriell egendom som garanteras i artikel 17.2 i stadgan, att den framstår som nödvändig för att tillgodose detta behov och att de skyldigheter som leverantörer åläggs inte på ett oproportionerligt sätt begränsar användarnas rätt till yttrande- och informationsfrihet.

För det första har unionslagstiftaren nämligen lagt fast en klar och tydlig gräns för de åtgärder som kan tas eller krävas för att genomföra dessa skyldigheter, genom att i synnerhet inte tillåta åtgärder som i samband med uppladdningen filtrerar och blockerar lagligt innehåll. För det andra åläggs medlemsstaterna enligt direktiv 2019/790 att se till att det ska vara tillåtet för användare i varje medlemsstat att ladda upp och tillgängliggöra innehåll som genererats av dem för de specifika ändamålen citat, kritik, recensioner, karikatyr, parodi eller pastisch. Leverantörerna är dessutom

skyldiga att informera sina användare om att de kan använda verk och andra alster inom ramen för undantag från, eller inskränkningar i, upphovsrätt och närstående rättigheter som föreskrivs i unionsrätten.[56] För det tredje kan leverantörerna endast ådra sig ansvar under förutsättning att de berörda rättsinnehavarna har lämnat dem relevant och nödvändig information om detta innehåll. För det fjärde innebär artikel 17 i direktivet, vars tillämpning inte ska leda till någon allmän övervakningsskyldighet, att leverantörerna inte är skyldiga att förhindra uppladdning och tillgängliggörande för allmänheten av innehåll, vilket kräver att leverantörerna gör en fristående bedömning av innehållet.[57] Det kan i detta hänseende inträffa att det inte kan uteslutas att tillgång till otillåtet innehåll i vissa fall bara kan förhindras genom en underrättelse från rättsinnehavarna. För det femte införs det flera processuella garantier genom direktiv 2019/790, bland annat möjligheterna för användare att kunna lämna in ett klagomål om de anser att åtkomst till innehåll som de har laddat upp felaktigt har blockerats samt att ha tillgång till prövningsmekanismer för tvistlösning utom domstol och effektiva rättsmedel.[58] För det sjätte ska kommissionen enligt direktivet anordna dialoger mellan berörda parter för att diskutera bästa praxis för samarbetet mellan leverantörer och rättsinnehavare och utfärda riktlinjer för tillämpning av denna ansvarsreglering.[59]

Domstolen finner följaktligen att unionslagstiftaren har omgärdat den skyldighet för leverantörer att kontrollera det innehåll som användare vill ladda upp på deras plattformar – innan innehållet sprids till allmänheten – som följer av den specifika ansvarsreglering som införs i artikel 17.4 i direktiv 2019/790 med ändamålsenliga garantier för att säkerställa att användarnas rätt till yttrande- och informationsfrihet respekteras och för att säkerställa den skäliga avvägningen mellan denna rättighet och rätten till immateriell egendom. Det ankommer på medlemsstaterna att vid införlivandet av artikel 17 i direktiv 2019/790 se till att de utgår från en tolkning av den bestämmelsen som gör det möjligt att säkerställa en skälig avvägning mellan de olika grundläggande rättigheter som skyddas i stadgan. Det ankommer därefter på myndigheter och domstolar i medlemsstaterna att i samband med genomförandet av införlivandeåtgärderna av den artikeln inte bara tolka sin nationella lagstiftning på ett sätt som står i överensstämmelse med den artikeln, utan även se till att de inte tolkar dem på ett sätt som strider mot dessa grundläggande rättigheter eller allmänna principer i unionsrätten, såsom proportionalitetsprincipen.

---

56 Artikel 17.7 och 17.9 i direktiv 2019/790.

57 Artikel 17.8 i direktiv 2019/790.

58 Artikel 17.9 första och andra styckena i direktiv 2019/790.

59 Artikel 17.10 i direktiv 2019/790.

4. Skydd av personuppgifter

a. Lagring av personuppgifter

Dom av den 5 april 2022 (stora avdelningen), Commissioner of An Garda Síochána m.fl. (C-140/20, EU:C:2022:258)

”Begäran om förhandsavgörande – Behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation – Konfidentialitet vid kommunikation – Leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster – Generell och odifferentierad lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter – Tillgång till lagrade uppgifter – Domstolsprövning i efterhand – Direktiv 2002/58/EG – Artikel 15.1 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 – Möjlighet för en nationell domstol att begränsa den tidsmässiga verkan av en ogiltigförklaring som avser en nationell lagstiftning som är oförenlig med unionsrätten – Saknas”

Domstolen har under de senaste åren i flera domar prövat frågan om lagring och åtkomst till personuppgifter på området för elektronisk kommunikation.[60]

Domstolen har, genom två domar som meddelades av stora avdelningen den 6 oktober 2020,[61] bekräftat domstolens praxis i domen Tele2 Sverige, genom att slå fast att en generell och odifferentierad lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter är oproportionerlig. Domstolen har även preciserat bland annat omfattningen av medlemsstaternas befogenhet att lagra sådana uppgifter enligt direktivet om integritet och elektronisk kommunikation i syfte att skydda den nationella säkerheten och bekämpa brottslighet.

I förevarande mål har en begäran om förhandsavgörande framställts av Supreme Court (Högsta domstolen, Irland) i ett tvistemål inlett av en person som dömts till livstids fängelse för mord som hade begåtts i Irland. Denna person ifrågasatte att vissa bestämmelser i den nationella lagstiftningen om lagring av uppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation var förenliga med unionsrätten.[62] Med stöd av denna lag[63] hade trafik- och lokaliseringsuppgifter från den åtalades

---

60 I dom av den 8 april 2014, ***Digital Rights Ireland m.fl.*** (C-293/12 och C- 594/12, EU:C:2014:238) ogiltigförklarade domstolen Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, 2006, s. 54), eftersom det ingrepp i rätten till skydd för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter, vilka erkänns i Europeiska unionens stadga (nedan kallad stadgan), som den i detta direktiv föreskrivna skyldigheten att generellt lagra trafik- och lokaliseringsuppgifter medförde inte var begränsad till vad som var strängt nödvändigt. Därefter, i domen av den 21 december 2016, ***Tele2 Sverige och Watson m.fl.*** (C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970) fann domstolen att 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) (nedan kallat direktivet om integritet och elektronisk kommunikation), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 11), utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver en generell och odifferentierad lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter i syfte att bekämpa brottslighet. Slutligen, i dom av den 2 oktober 2018, ***Ministerio Fiscal*** (C-207/16, EU:C:2018:788), tolkade domstolen nämnda artikel 15.1 i ett mål som avsåg myndigheters åtkomst till uppgifter om den fysiska identiteten hos användare av elektroniska kommunikationsmedel.

61 Dom av den 6 oktober 2020, ***Privacy International*** (C-623/17, EU:C:2020:790) och 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).

62 Communication (Retention of Data) Act 2011 (2011 års lag om kommunikationer (lagring av uppgifter)). Denna lag antogs i syfte att med den irländska rättsordningen införliva Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/24/EG av den 15 mars 2006 om lagring av uppgifter som genererats eller behandlats i samband med tillhandahållande av allmänt tillgängliga elektroniska kommunikationstjänster eller allmänna kommunikationsnät och om ändring av direktiv 2002/58/EG (EUT L 105, 2006, s. 54).

telefonsamtal lagrats av leverantörerna av elektroniska kommunikationstjänster och gjorts tillgängliga för polismyndigheten. Den hänskjutande domstolens tvivel avsåg bland annat huruvida ett system för generell och odifferentierad lagring av sådana uppgifter i samband med bekämpandet av grov brottslighet var förenligt med direktivet om integritet och elektronisk kommunikation[64], jämfört med stadgan.[65]

I sin dom bekräftar domstolen (stora avdelningen) den praxis som följer av domen La Quadrature du Net m.fl., samtidigt som den preciserar dess räckvidd, och erinrar om att en generell och odifferentierad lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter avseende elektronisk kommunikation inte är tillåten i syfte att bekämpa grov brottslighet och förhindra allvarliga hot mot den allmänna säkerheten. Domstolen bekräftar även den praxis som följer av domen Prokuratuur (Villkor för tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation),[66] bland annat i fråga om skyldigheten att göra de behöriga nationella myndigheternas tillgång till de lagrade uppgifterna beroende av en förhandskontroll utförd av antingen en domstol eller en, i förhållande till polistjänstemannen, oberoende myndighet.

Domstolens bedömning

Domstolen finner för det första att direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämfört med stadgan, utgör hinder för en nationell lagstiftning som ger en statlig myndighet rätt att, i förebyggande syfte, ålägga leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster en generell och odifferentierad skyldighet att lagra trafik-och lokaliseringsuppgifter i syfte att bekämpa grov brottslighet och förhindra allvarliga hot mot den nationella säkerheten. Med beaktande av dels att en lagring av dessa uppgifter kan ha en avhållande inverkan på utövandet av grundläggande rättigheter,[67] dels allvaret i det ingrepp som en sådan lagring innebär, måste, i ett demokratiskt samhälle, ett sådant intrång utgöra ett undantag och inte huvudregeln, i enlighet med vad som föreskrivs i det system som inrättats genom detta direktiv, och uppgifterna får inte lagras systematiskt och fortlöpande. En brottslighet, även om den är särskilt allvarlig, kan inte likställas med ett hot mot den nationella säkerheten, eftersom ett sådant likställande skulle kunna införa en mellanliggande

---

63 Lagen medger en generell och odifferentierad lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter i förebyggande syfte avseende alla abonnenter under en tid av två år, av skäl som inte bara rör skyddet av nationell säkerhet.

64 Närmare bestämt artikel 15.1 i direktiv 2002/58.

65 Bland annat artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i stadgan.

66 Dom av den 2 mars 2021, ***Prokuratuur (Villkor för tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation)*** (C-746/18, EU:C:2021:152).

67 Som stadgas i artiklarna 7–11 i stadgan.

kategori mellan nationell säkerhet och allmän säkerhet, i syfte att på den sistnämnda kategorin tillämpa de krav som följer av den förstnämnda.

Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämfört med stadgan, utgör däremot inte hinder för lagstiftningsåtgärder som, i syfte att bekämpa grov brottslighet och förhindra allvarliga hot mot den allmänna säkerheten, föreskriver en riktad lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter vilken, på grundval av objektiva och icke-diskriminerande faktorer, är avgränsad genom de kategorier av personer som berörs eller genom ett geografiskt kriterium, för en period som är tidsmässigt begränsad till vad som är strängt nödvändigt men som kan förlängas. Domstolen tillägger att en sådan lagringsåtgärd som avser platser och infrastruktur som regelbundet besöks av ett mycket stort antal personer eller strategiskt viktiga platser, såsom flygplatser, järnvägsstationer, kusthamnar eller vägtullstationer, kan göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att erhålla information om förekomsten av personer som på dessa platser eller geografiska områden använder elektroniska kommunikationsmedel och därav dra slutsatser om deras närvaro och verksamhet på nämnda platser eller geografiska områden i syfte att bekämpa allvarlig brottslighet. Den omständigheten att det är svårt att i lagstiftning exakt fastställa i vilka situationer och under vilka omständigheter en riktad lagring kan utföras, rättfärdigar i vilket fall som helst inte att medlemsstaterna föreskriver en generell och odifferentierad lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter.

Detta direktiv, jämfört med stadgan, utgör inte heller hinder för lagstiftningsåtgärder som, i samma syfte, föreskriver en generell och odifferentierad lagring av IP-adresser som har tilldelats källan till en internetanslutning, för en period som är tidsmässigt begränsad till vad som är strängt nödvändigt, samt identitetsuppgifter om användare av elektronisk kommunikation. I fråga om den sistnämnda aspekten preciserar domstolen att varken direktivet om integritet och elektronisk kommunikation eller någon annan unionsrättsakt utgör hinder för en nationell lagstiftning vars syfte är att bekämpa grov brottslighet, enligt vilken förvärv av elektroniska kommunikationsmedel, såsom ett förbetalt SIM-kort, förutsätter kontroll av officiella handlingar som visar köparens identitet och att säljaren registrerar den information som följer därav, varvid säljaren i förekommande fall är skyldig att ge behöriga nationella myndigheter tillgång till dessa uppgifter.

Detsamma gäller lagstiftningsåtgärder som, i syfte att bekämpa grov brottslighet och förhindra allvarliga hot mot den allmänna säkerheten, tillåter att leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster, genom ett beslut från behörig myndighet, vilket är föremål för en effektiv domstolskontroll, åläggs att under en begränsad tidsperiod skyndsamt säkra (*quick freeze*) trafik- och lokaliseringsuppgifter som dessa tjänsteleverantörer har tillgång till. Det är nämligen endast bekämpandet av grov brottslighet och, i ännu högre grad, skyddet av den nationella säkerheten som kan motivera en sådan lagring, under förutsättning att åtgärden och tillgången till lagrade uppgifter inte överskrider gränserna för vad som är strängt nödvändigt. Domstolen erinrar om att ett sådant skyndsamt säkrande kan utsträckas till att omfatta trafik- och lokaliseringsuppgifter för andra personer än dem som misstänks ha planerat eller begått ett grovt brott alternativt misstänks ha planerat att vidta eller ha vidtagit handlingar till men för nationell säkerhet, under förutsättning att dessa uppgifter, på grundval av objektiva och icke-diskriminerande faktorer, kan bidra till att klarlägga ett sådant brott eller en sådan handling. Det kan härvidlag röra sig om uppgifter om offret, offrets sociala bekantskapskrets eller yrkeskontakter.

Domstolen preciserar emellertid därefter att ovan nämnda lagstiftningsåtgärder måste, genom klara och precisa regler, säkerställa att lagringen av uppgifterna i fråga iakttar tillämpliga materiella och formella villkor, och att de berörda personerna förfogar över effektiva garantier mot riskerna för missbruk. De olika åtgärderna för lagring av trafik- och lokaliseringsuppgifter kan, beroende på den nationella lagstiftarens val och med iakttagande av gränserna för vad som är strängt nödvändigt, tillämpas samtidigt.

Vidare finner domstolen att beviljandet, i syfte att bekämpa grov brottslighet, av tillgång till sådana uppgifter som lagrats på ett generellt och odifferentierat sätt, för att förhindra ett allvarligt hot mot nationell säkerhet, skulle strida mot den hierarki som råder mellan olika mål av allmänt intresse som kan motivera en åtgärd med stöd av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.[68] Detta skulle nämligen innebära att tillgång till uppgifter skulle kunna motiveras av ett mål av mindre omfattande betydelse än de mål som motiverade att de lagrades, nämligen målet att skydda nationell säkerhet, och därmed riskera att förbudet mot en generaliserad och odifferentierad lagring i syfte att bekämpa grov brottslighet förlorar sin ändamålsenliga verkan.

För det andra slår domstolen fast att direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämfört med stadgan, utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att en centraliserad handläggning av begäran om tillgång till uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster, som polisen inkommit med inom ramen för en utredning av och åtal för allvarliga brott, ska utföras av en polistjänsteman som biträds av en enhet inom polismyndigheten med ett visst mått av självständighet när den utför sina uppgifter och vars beslut senare kan bli föremål för en domstolsprövning. En sådan tjänsteman uppfyller nämligen inte de krav på oberoende och opartiskhet som gäller för en förvaltningsmyndighet som utövar förhandskontroll av begäranden om tillgång till uppgifter från behöriga nationella myndigheter, eftersom vederbörande inte är utomstående i förhållande till dessa myndigheter. För det andra gäller att även om en sådan tjänstemans beslut kan bli föremål för domstolsprövning i efterhand, kan denna prövning inte ersätta det krav på en sådan oberoende och, förutom i vederbörligen motiverade brådskande fall, på förhand utförd prövning.

För det tredje och slutligen bekräftar domstolen sin praxis om att unionsrätten utgör hinder för att en nationell domstol tidsmässigt begränsar verkningarna av en ogiltigförklaring som den domstolen är skyldig att meddela enligt nationell rätt, med avseende på nationell lagstiftning som ålägger leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster en generell och odifferentierad skyldighet att lagra trafik- och lokaliseringsuppgifter, på grund av denna lagstiftnings oförenlighet med direktivet om integritet och elektronisk kommunikation. Domstolen erinrar dock även om att det följer av principen om medlemsstaternas processuella autonomi att tillåtligheten av bevisning som erhållits genom en sådan lagring omfattas av nationell rätt, under förutsättning att bland annat principerna om likvärdighet och effektivitet iakttas.

Dom av den 21 juni 2022 (stora avdelningen), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491)

”Begäran om förhandsavgörande – Behandling av personuppgifter – Behandling av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 2.2 d – Tillämpningsområde – Direktiv (EU) 2016/681 – Användning av PNR-uppgifter om passagerare på flygningar mellan unionen och tredjeland – Möjlighet att inkludera uppgifter om passagerare på flygningar inom EU – Automatisk behandling av dessa uppgifter – Lagringstid – Bekämpning av terroristbrott och grov brottslighet – Giltighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7, 8 och 21 samt artikel 52.1 – Nationell lagstiftning som utvidgar tillämpningen av PNR-systemet till andra transporter inom unionen – Fri rörlighet inom unionen – Artikel 45 i stadgan”

---

[68] Denna hierarki framgår av domstolens praxis, och bland annat av domen 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), punkterna 135 och 136. Enligt denna hierarki anses betydelsen av målet att bekämpa allvarlig brottslighet vara mindre omfattande än betydelsen av målet att skydda den nationella säkerheten.

PNR-uppgifter (Passenger Name Record) är bokningsuppgifter som lufttrafikföretagen lagrar i sina boknings- och avgångskontrollsystem. Enligt PNR-direktivet[69] är transportörerna skyldiga att överföra uppgifterna för varje passagerare som reser med ett flyg utanför Europeiska unionen, mellan ett tredjeland och EU, till den berörda destinationsmedlemsstatens eller avgångsmedlemsstatens enhet för passagerarinformation, för att bekämpa terrorism och grov brottslighet. De PNR-uppgifter som överförs på detta sätt blir föremål för en förhandsbedömning av enheten för passagerarinformation[70] och lagras därefter, så att de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eller myndigheterna i en annan medlemsstat eventuellt ska kunna göra en senare bedömning. Medlemsstaterna får besluta att tillämpa direktivet även på flygningar inom EU.[71]

Ligue des droits humains väckte talan vid Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen, Belgien) om ogiltigförklaring av lagen av den 25 december 2016,[72] genom vilken både PNR-direktivet och API-direktivet införlivades med belgisk rätt.[73] Enligt klaganden strider den lagen mot respekten för privatlivet och mot skyddet för personuppgifter. Ligue des droits humains har kritiserat dels att PNR-uppgifterna är så brett definierade, dels att lagen föreskriver en generell insamling, överföring och behandling av uppgifter. Lagen påstås även strida mot den fria rörligheten för personer, eftersom den indirekt återinför gränskontroller genom att utsträcka PNR-systemet till flygningar inom EU och transporter med andra transportmedel inom unionen.

Cour constitutionnelle (Författningsdomstolen) har ställt tio tolkningsfrågor till EU-domstolen om bland annat giltigheten och tolkningen av PNR-direktivet samt huruvida dataskyddsförordningen är tillämplig.[74]

Dessa frågor föranleder EU-domstolen att på nytt pröva behandlingen av PNR-uppgifter med avseende på de grundläggande rättigheterna till respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter,[75] vilka är stadfästa i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.[76] Genom sin dom, som meddelas av stora avdelningen, bekräftar domstolen att PNR-

---

69 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (EUT L 119, 2016, s. 132) (nedan kallad PNR-direktivet).

70 Denna förhandsbedömning syftar till att identifiera personer som bör undersökas närmare av de behöriga myndigheterna, då de kan vara inblandade i terroristbrott eller i grov brottslighet. Den utförs systematiskt och automatiserat och innebär att PNR-uppgifterna jämförs med ”relevanta” databaser eller behandlas utifrån de på förhand fastställda kriterierna i artikel 6.2 a och 6.3 i PNR-direktivet.

71 Genom att utnyttja den möjlighet som föreskrivs i artikel 2 i PNR-direktivet.

72 Lag av den 25 december 2016 om behandling av passageraruppgifter) (Moniteur belge av den 25 januari 2017, s. 12905).

73 Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om transportörers skyldighet att lämna passageraruppgifter (EUT L 261, s. 24) (nedan kallat API-direktivet). Direktivet reglerar lufttrafikföretagens överlämnande av förhandsinformation om passagerare (såsom resehandlingens nummer och typ samt nationalitet) till behöriga nationella myndigheter i syfte att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring.

74 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).

75 Nedan kallade de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan. Domstolen har redan prövat huruvida det system för insamling och behandling av PNR-uppgifter som planerades i utkastet till avtal mellan Kanada och Europeiska unionen om överföring och behandling av passageraruppgifter (***yttrande 1/15 (PNR-avtal mellan EU och Kanada***) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592**)** är förenligt med dessa rättigheter.

76 Nedan kallad stadgan.

direktivet är giltigt i den utsträckning det kan tolkas på ett sätt som är förenligt med stadgan samt lämnar vissa preciseringar om tolkningen av vissa av bestämmelserna i direktivet.[77]

Domstolens bedömning

Efter att ha preciserat vilka behandlingar av personuppgifter som föreskrivs i en nationell lagstiftning som, i likhet med den nu aktuella, syftar till att införliva både API-direktivet och PNR-direktivet, som de allmänna bestämmelserna i dataskyddsförordningen är tillämpliga på,[78] prövar domstolen huruvida PNR-direktivet är giltigt.

- **Huruvida PNR-direktivet är giltigt**

I sin dom slår domstolen fast att eftersom dess tolkning av bestämmelserna i PNR-direktivet mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7, 8, 21 och 52.1 i stadgan[79] säkerställer direktivets förenlighet med dessa artiklar, har det vid prövningen av de ställda frågorna inte framkommit någon omständighet som kan påverka direktivets giltighet.

Domstolen erinrar inledningsvis om att en unionsrättsakt så långt möjligt ska tolkas på ett sätt som inte påverkar deras giltighet och i överensstämmelse med primärrätten i dess helhet, däribland bestämmelserna i stadgan. Medlemsstaterna ska därför se till att de inte grundar sig på en tolkning av rättsakten som skulle stå i strid med de grundläggande rättigheter som skyddas i unionsrätten eller med andra allmänna principer som erkänns i denna rättsordning. När det gäller PNR-direktivet preciserar domstolen att många skäl och bestämmelser i direktivet kräver en sådan direktivkonform tolkning, med betoning på den vikt som unionslagstiftaren, med hänvisning till en hög skyddsnivå för uppgifter, fäster vid att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan respekteras fullt ut.

Domstolen konstaterar att PNR-direktivet medför betydande ingrepp i de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan, då det syftar till att införa ett system för övervakning som är kontinuerlig och systematisk och inte riktad, och som innefattar automatisk utvärdering av personuppgifter för samtliga personer som använder sig av lufttransporttjänster. Domstolen erinrar om att medlemsstaternas möjlighet att motivera ett sådant ingrepp ska bedömas utifrån hur allvarligt ingreppet är och genom att kontrollera att betydelsen av det mål av allmänt samhällsintresse som eftersträvas står i proportion till detta allvar.

Domstolen finner att den överföring, behandling och lagring av PNR-uppgifter som föreskrivs i direktivet kan anses vara begränsad till vad som är strikt nödvändigt för att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet, under förutsättning att de befogenheter som föreskrivs i direktivet tolkas restriktivt. I dagens dom preciseras bland annat följande:

---

77 I synnerhet artikel 2 (”Tillämpning av detta direktiv på flygningar inom EU”), artikel 6 (”Behandling av PNR-uppgifter”) och artikel 12 (”Lagringstid för uppgifter och avidentifiering”).

78 Domstolen preciserar att dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som föreskrivs i en sådan lagstiftning, vad gäller dels uppgiftsbehandling som utförs av privata aktörer, dels uppgiftsbehandling som utförs av offentliga myndigheter som helt eller delvis omfattas av API-direktivet. Dataskyddsförordningen är däremot inte tillämplig på behandling som föreskrivs i en sådan lagstiftning som endast omfattas av PNR-direktivet och som utförs av enheten för passagerarinformation eller av behöriga myndigheter för att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet.

79 Enligt denna bestämmelse ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med deras väsentliga innehåll. Begränsningar av dessa rättigheter och friheter får dessutom göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

– Det system som inrättats genom PNR-direktivet ska endast omfatta information som är tydligt identifierbar och avgränsad i punkterna i bilaga I till direktivet och som har samband med den flygning som genomförs och den berörda passageraren, vilket för vissa punkter i bilagan innebär att endast de uppgifter som uttryckligen anges ska omfattas.[80]

– Tillämpningen av det system som inrättats genom PNR-direktivet ska begränsas till terroristbrott och till grov brottslighet som har ett åtminstone indirekt objektivt samband med lufttransport av passagerare. När det gäller sådana brott kan tillämpningen av detta system inte utsträckas till att omfatta brott som, även om de uppfyller kriteriet i detta direktiv avseende en gräns för svårhetsgrad och avses i bilaga II till direktivet, med hänsyn till särdragen i det nationella straffrättsliga systemet inte utgör grov brottslighet utan endast ordinär brottslighet.

– En eventuell utvidgning av tillämpningen av PNR-direktivet till att omfatta hela eller delar av flygningar inom EU, som en medlemsstat kan besluta om med tillämpning av den möjlighet som föreskrivs i detta direktiv, ska begränsas till vad som är strikt nödvändigt. Det måste kunna bli föremål för effektiv kontroll antingen av en domstol eller av en oberoende myndighet, vars avgörande har bindande verkan. Domstolen preciserar i detta avseende följande:

  - Endast i en situation där en medlemsstat bedömer att det föreligger tillräckligt konkreta omständigheter för att medlemsstaten ska anses stå inför ett verkligt och aktuellt eller förutsebart terrorhot, går det inte utöver vad som är strikt nödvändigt att föreskriva att direktivet ska tillämpas på alla flygningar inom EU från eller till nämnda medlemsstat under en viss tidsperiod, vilken ska begränsad till vad som är strikt nödvändigt men kan förlängas.[81]

  - Om det inte föreligger något sådant terroristhot får tillämpningen av direktivet inte utsträckas till samtliga flygningar inom EU utan måste begränsas till vissa flyglinjer, resmönster eller flygplatser för vilka det enligt den berörda medlemsstatens bedömning finns indikationer som kan motivera en sådan tillämpning. Det ska regelbundet omprövas om det fortfarande är strikt nödvändigt att tillämpa direktivet på de flygningar inom EU som valts ut, med hänsyn till utvecklingen av de villkor som motiverat urvalet.

– Vad gäller förhandsbedömningen av PNR-uppgifter, vars syfte är att identifiera de personer för vilka en mer ingående undersökning krävs före avresa eller ankomst och som inledningsvis görs genom automatisk behandling, får enheten för passagerarinformation endast jämföra dessa uppgifter mot databaser över personer eller föremål som är eftersökta eller finns uppförda på spärrlista.[82] Dessa databaser får inte vara diskriminerande och ska förvaltas av behöriga myndigheter för att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet som har ett åtminstone indirekt objektivt samband med lufttransport av passagerare. Vad för det andra gäller

---

80 Bland annat ska ”betalningsinformation” (punkt 6 i bilagan) begränsas till betalningsvillkoren och faktureringen av flygbiljetten och exkludera all annan information som saknar direkt samband med flygningen, och ”allmänna anmärkningar” (punkt 12) kan endast avse de uppgifter som uttryckligen räknas upp under denna rubrik och som avser minderåriga passagerare.

81 Förekomsten av ett sådant hot är nämligen i sig ägnat att skapa ett samband mellan, å ena sidan, överföring och behandling av de berörda uppgifterna och, å andra sidan, kampen mot terrorismen. Att föreskriva att PNR-direktivet ska tillämpas på alla flygningar inom EU från eller till den berörda medlemsstaten under en begränsad tid går således inte utöver vad som är strikt nödvändigt, förutsatt att beslutet om denna tillämpning kan kontrolleras av en domstol eller av en oberoende myndighet.

82 Det vill säga databaser över personer eller föremål som är eftersökta eller finns uppförda på spärrlista, i den mening som avses i artikel 6.3 a i PNR-direktivet. Analys utifrån andra databaser skulle kunna ske i form av en utvinning av data (*data mining*) och skulle kunna medföra ett oproportionerlig utnyttjande av dessa uppgifter som skulle göra det möjligt att fastställa en exakt profil av de berörda personerna enbart till följd av att de avser att resa med flyg.

förhandsbedömningen utifrån på förhand fastställda kriterier, får enheten för passagerarinformation inte använda artificiell intelligens i självlärande system (*machine learning*), som utan mänskligt ingripande och kontroll kan ändra bedömningsprocessen och, i synnerhet, de bedömningskriterier som ligger till grund för resultatet av dess tillämpning samt viktningen av dessa kriterier. Kriterierna ska bestämmas på ett sådant sätt att de specifikt riktar in sig på de individer som skäligen kan misstänkas delta i terroristbrott eller grov brottslighet och att hänsyn tas till såväl uppgifter till personernas ”nackdel” som till deras ”fördel”, samtidigt som ingen direkt eller indirekt diskriminering sker.[83]

– Med hänsyn till den felfrekvens som präglar automatisk behandling av PNR-uppgifter och det ganska stora antalet ”falska positiva” resultat under åren 2018 och 2019, beror lämpligheten hos det system som inrättats genom direktivet huvudsakligen på att enheten för passagerarinformations påföljande kontroll, med hjälp av icke-automatiserade metoder, av resultaten av behandlingen fungerar på ett tillfredsställande sätt. Medlemsstaterna ska föreskriva tydliga och precisa regler som kan vägleda och reglera den bedömning som görs av de tjänstemän som ansvarar för den individuella granskningen, för att säkerställa full respekt för de grundläggande rättigheter som slås fast i artiklarna 7, 8 och 21 i stadgan och, inte minst, för att garantera en konsekvent administrativ praxis inom enheten för passagerarinformation som iakttar principen om icke-diskriminering. De ska i synnerhet försäkra sig om att enheten för passagerarinformation fastställer objektiva granskningskriterier så att dess tjänstemän kan kontrollera dels om och i vilken utsträckning en positiv överensstämmelse (*hit*) verkligen avser en person som kan vara inblandad i terroristbrott eller grov brottslighet, dels att den automatiska behandlingen inte är diskriminerande. Domstolen understryker i detta sammanhang att de behöriga myndigheterna ska försäkra sig om att den berörda personen kan förstå hur de på förhand fastställda bedömningskriterierna och de program som tillämpar dessa kriterier fungerar så att denne, med full kännedom om omständigheterna, kan avgöra huruvida han eller hon ska utövar sin rätt till domstolsprövning. Inom ramen för ett sådant överklagande ska den domstol som ska pröva lagenligheten av det beslut som fattats av de behöriga myndigheterna och, förutom i fall av hot mot statens säkerhet, den berörde själv kunna ta del av såväl samtliga skäl som den bevisning som legat till grund för beslutet, inklusive de på förhand fastställda bedömningskriterierna och hur programmen för tillämpning av de kriterierna fungerar.

– Senare utlämnande och bedömning av PNR-uppgifter, det vill säga efter den berörda personens ankomst eller avresa, kan endast ske på grundval av nya omständigheter och objektiva omständigheter som antingen kan ligga till grund för en skälig misstanke om att den berörda personen på ett eller annat sätt är inblandad i grov brottslighet som har ett åtminstone indirekt samband med lufttransport av passagerare, eller som gör det möjligt att anse att uppgifterna i ett konkret fall faktiskt kan bidra till bekämpandet av terroristbrott som har ett sådant samband. Utlämnandet av PNR-uppgifter för en sådan senare bedömning ska i princip, utom i vederbörligen motiverade brådskande fall, underställas en förhandskontroll utförd antingen av domstol eller av en oberoende förvaltningsmyndighet på motiverad begäran av de behöriga myndigheterna,

83 De på förhand fastställda kriterierna ska vara riktade, proportionella och specifika samt ses över regelbundet (artikel 6.4 i PNR-direktivet). Förhandsbedömningen enligt på förhand fastställda kriterier ska göras på ett icke-diskriminerande sätt. Enligt artikel 6.4 fjärde meningen i direktivet får kriterierna under inga omständigheter vara baserade på en persons ras, etniska ursprung, politiska åskådning, religiösa eller filosofiska övertygelse, fackföreningstillhörighet, hälsotillstånd, sexualliv eller sexuella läggning.

oberoende av om denna begäran lämnades in före eller efter utgången av sexmånadersperioden efter överföringen av PNR-uppgifter till enheten för passagerarinformation.[84]

- **Tolkningen av PNR-direktivet**

Domstolen konstaterar att PNR-direktivet är giltigt och gör därefter ytterligare förtydliganden beträffande tolkningen av detta direktiv. För det första påpekar domstolen att direktivet innehåller en uttömmande uppräkning av de mål som eftersträvas med behandlingen av PNR-uppgifter. Direktivet utgör således hinder för en nationell lagstiftning som tillåter behandling av PNR-uppgifter för andra ändamål än att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet. En nationell lagstiftning, som dessutom anger att syftet med behandlingen av PNR-uppgifter är att ha tillsyn över underrättelse- och säkerhetstjänsten verksamhet, är således ägnad att strida mot den uttömmande uppräkningen. Inte heller får det system som inrättats genom PNR-direktivet användas för att förbättra gränskontrollerna och bekämpa olaglig invandring.[85] Av detta följer även att PNR-uppgifter inte får lagras i en samlad databas som kan nyttjas för att uppnå såväl syftena med direktivet som andra syften.

För det andra förtydligar domstolen begreppet oberoende nationell myndighet behörig att kontrollera om villkoren för att lämna ut PNR-uppgifter för en senare bedömning är uppfyllda och att godkänna ett sådant utlämnande. I synnerhet kan den myndighet som inrättats som enhet för passagerarinformation inte kvalificeras som sådan, eftersom den inte är fristående från den myndighet som begär tillgång till uppgifterna. Eftersom de anställda vid enheten för passagerarinformation kan vara anställda som utstationerats av de myndigheter som har befogenhet att begära tillgång till uppgifter, tycks enheten med nödvändighet vara bunden till dessa myndigheter. Således utgör PNR-direktivet hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken den myndighet som inrättas som enhet för passagerarinformation även är behörig nationell myndighet, med befogenhet att godkänna utlämnande av PNR-uppgifter efter utgången av de sex månader som följer efter överföringen av dessa uppgifter till enheten för passagerarinformation.

Vad för det tredje gäller lagringstiden för PNR-uppgifter slår domstolen fast att artikel 12 i PNR-direktivet, jämförd med artiklarna 7, 8 och 52.1 i stadgan, utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver en allmän lagringstid på fem år för dessa uppgifter, tillämplig på alla flygpassagerare utan åtskillnad.

Enligt domstolen framstår lagring av PNR-uppgifter inte som begränsad till vad som är strikt nödvändigt, efter utgången av den inledande lagringstiden på sex månader, för flygpassagerare för vilka det varken vid förhandsbedömningen, vid eventuella kontroller som gjorts under den inledande lagringstiden på sex månader eller av några andra omständigheter har framkommit att det föreligger objektiva faktorer – såsom att PNR-uppgifterna för de berörda passagerarna visat en bekräftad positiv överensstämmelse vid förhandsbedömningen – ägnade att konstatera att det föreligger en risk för terroristbrott eller grov brottslighet som har ett åtminstone indirekt objektivt samband med den flygresa som dessa passagerare gjort. Däremot finner domstolen att lagringen av PNR-uppgifter under den inledande sexmånadersperioden för alla flygpassagerare som omfattas av det system som inrättats genom direktivet inte principiellt tycks gå utöver vad som är strikt nödvändigt.

---

84 Enligt artikel 12.1 och 12.3 i PNR-direktivet föreskrivs en sådan kontroll uttryckligen endast för begäran om utlämnande av PNR-uppgifter som getts in efter det att sexmånadersfristen efter överföringen av uppgifterna till enheten för passagerarinformation löpt ut.

85 Det vill säga syftet med API-direktivet.

För det fjärde ger domstolen vägledning om en eventuell tillämpning av PNR-direktivet i syfte att bekämpa terroristbrott och grov brottslighet på andra transportmedel som befordrar passagerare inom unionen. Direktivet, jämförd med artikel 3.2 FEU, artikel 67.2 FEUF och artikel 45 i stadgan, utgör hinder för ett system för överföring och behandling av PNR-uppgifter för alla transporter som utförs med andra transportmedel inom unionen i avsaknad av ett verkligt och aktuellt eller förutsebart terroristhot i den berörda medlemsstaten. I en sådan situation ska, liksom för flygningar inom EU, tillämpningen av det system som inrättats genom PNR-direktivet begränsas till överföring och behandling av PNR-uppgifter avseende transporter som avser bland annat vissa linjer eller resmönster eller vissa järnvägsstationer eller hamnar för vilka det finns indikationer som kan motivera en sådan tillämpning. Det ankommer på den berörda medlemsstaten att gör urvalet av de transporter för vilka sådana indikationer finns och regelbundet se över tillämpningen mot bakgrund av utvecklingen av de villkor som motiverat urvalet.

b. Behandling av personuppgifter inom finanssektorn

Dom av den 20 september 2022 (stora avdelningen), VD och SR (C-339/20 och C-397/20, EU:C:2022:703).

”Begäran om förhandsavgörande – Den inre marknaden för finansiella tjänster – Marknadsmissbruk – Insiderhandel – Direktiv 2003/6/EG – Artikel 12.2 a och d – Förordning (EU) nr 596/2014 – Artikel 23.2 g och h – Finansmarknadsmyndighetens tillsyns- och utredningsbefogenheter – Allmänt intresse av att skydda finansmarknadens integritet i Europeiska unionen och allmänhetens förtroende för finansiella instrument – Möjlighet för finansmarknadsmyndigheten att begära in trafikuppgifter som innehas av en operatör som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster – Behandling av personuppgifter inom sektorn för elektroniska kommunikationstjänster – Direktiv 2002/58/EG – Artikel 15.1 – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 – Konfidentialitet vid kommunikation – Begränsningar – Lagstiftning som innebär att operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster generellt och odifferentierat ska lagra trafikuppgifter – Möjlighet för en nationell domstol att begränsa verkningarna i tiden av en fastställelse av att nationell lagstiftning som strider mot unionsrätten är ogiltig – Saknas”

Till följd av en utredning som finansmarknadsmyndigheten (Frankrike)[86] genomfört väcktes åtal mot VD och SR, två fysiska personer som nu anklagas för insider- och häleribrott, medhjälp till dylika brott, mutbrott samt penningtvättsbrott. Inom ramen för denna utredning hade finansmarknadsmyndigheten använt sig av personuppgifter som framkommit i VD:s och SR:s telefonsamtal, och som genererats med stöd av code des postes et des communications électroniques (lag om elektronisk post och kommunikation, CPCE) [87] i samband med tillhandahållandet av elektroniska kommunikationstjänster.

I den mån åtalen grundades på trafikuppgifter från finansmarknadsmyndigheten väckte både VD och SR talan vid Cour d’appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris, Frankrike) och åberopade bland annat en grund avseende ett åsidosättande av artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk

86 Utredning enligt artikel L.621-10 i code monétaire et financier (lag om penning- och finansmarknaden, CMF), i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen.

87 Närmare bestämt med stöd av artikel L.34-1 CPCE, i den lydelse som är tillämplig i de nationella målen.

kommunikation,[88] jämförd med artiklarna 7, 8, 11 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Med hänvisning till den rättspraxis som följer av domen Tele2 Sverige och Watson m.fl., [89] invände VD och SR närmare bestämt mot den omständigheten att finansmarknadsmyndigheten hade samlat in de aktuella uppgifterna med stöd av dessa nationella bestämmelser trots att de – enligt VD:s och SR:s mening – dels stred mot unionsrätten, eftersom de medförde en skyldighet att generellt och odifferentierat lagra uppkopplingsuppgifter, dels inte innehöll någon begränsning av befogenheten för finansmarknadsmyndighetens utredare att begära ut de lagrade uppgifterna.

Genom två domar av den 20 december 2018 respektive den 7 mars 2019 ogillade Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris) deras talan. De instanser som prövat målen i sak underkände ovannämnda grund bland annat med hänvisning till den omständigheten att enligt marknadsmissbruksförordningen[90] får de behöriga myndigheterna, i den mån det är tillåtet enligt nationell rätt, begära in befintliga trafikuppgifter som innehas av operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster, om det finns en rimlig misstanke om överträdelse av förbudet mot insiderhandel och om sådana uppgifter kan vara av betydelse för att undersöka denna överträdelse.

VD och SR överklagade dessa domar till Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike), som också är den hänskjutande domstolen i förevarande mål.

I detta sammanhang söker den hänskjutande domstolen klarhet i hur artikel 15.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, jämförd med stadgan, ska förenas med de krav som följer av artikel 12.2 a och d i marknadsmissbruksdirektivet [91] och artikel 23.2 g och h i marknadsmissbruksförordningen. Denna frågeställning har sitt ursprung i de lagbestämmelser som är aktuella i de nationella målen, där det föreskrivs att operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster, i förebyggande syfte, generellt och odifferentierat ska lagra trafikuppgifter i ett år från och med registreringsdagen för att bekämpa marknadsmissbruksbrott, inklusive insiderhandel. För det fall att EU-domstolen skulle finna att den lagstiftning om lagring av uppkopplingsuppgifter som är aktuell i de nationella målen inte är förenlig med unionsrätten, söker den hänskjutande domstolen även klarhet i huruvida det är möjligt att låta verkningarna av denna lagstiftning bestå tillfälligt, för att undvika rättsosäkerhet och för att göra det möjligt att använda uppgifter som redan samlats in och lagrats, i syfte att avslöja och beivra insiderhandel.

I sin dom finner domstolen (stora avdelningen) att det inte är tillåtet för operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster att – i förebyggande syfte och för att bekämpa marknadsmissbruksbrott – generellt och odifferentierat lagra trafikuppgifter i ett år från och med registreringsdagen. Domstolen bekräftar även sin praxis med innebörden att unionsrätten utgör hinder mot att en nationell domstol begränsar rättsverkningarna i tiden av en ogiltigförklaring av nationell lagstiftning som är oförenlig med unionsrätten.

---

88 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).

89 Dom av den 21 december 2016, ***Tele2 Sverige och Watson m.fl.*** (C-203/15 och C-698/15, EU:C:2016:970).

90 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG (EUT L 173, 2014, s. 1).

91 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk) (EGT L 96, 2003, s. 16).

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.

Vad gäller lydelsen av de bestämmelser som avses i tolkningsfrågorna konstaterar domstolen att medan det i artikel 12.2 d i marknadsmissbruksdirektivet hänvisas till finansmarknadsmyndighetens befogenhet att ”infordra befintliga uppgifter om tele- och datatrafik”, hänvisar artikel 23.2 g och h i marknadsmissbruksförordningen till myndighetens befogenhet att begära in dels ”inspelningar av … datatrafik som innehas av ett värdepappersföretag, kreditinstitut eller finansiellt institut”, dels ”[i] den mån det är tillåtet enligt nationell rätt, … befintliga trafikuppgifter som innehas av en teleoperatör”. Domstolen anser att det framgår otvetydigt av ordalydelsen i dessa bestämmelser att de endast avser att reglera finansmarknadsmyndighetens befogenhet att ”infordra” eller ”begära in” sådana uppgifter som operatörerna förfogar över, vilket motsvarar tillgång till dessa uppgifter. Hänvisningen till ”befintliga” inspelningar som ”innehas” av dessa operatörer, visar också att unionslagstiftaren inte har haft för avsikt att reglera den nationella lagstiftarens möjlighet att införa en skyldighet att lagra sådana inspelningar. Enligt domstolens mening stöds denna tolkning såväl av det sammanhang som dessa bestämmelser ingår i, som av de mål som eftersträvas med de föreskrifter bestämmelserna ingår i.

När det gäller det sammanhang som de aktuella bestämmelserna ingår i, noterar domstolen att det följer av de relevanta bestämmelserna i marknadsmissbruksdirektivet [92] och marknadsmissbruksförordningen [93] att unionslagstiftaren har haft för avsikt att ålägga medlemsstaterna en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder så att de behöriga finansmarknadsmyndigheterna har tillgång till en uppsättning effektiva verktyg, befogenheter och resurser, samt sådana tillsyns- och utredningsbefogenheter som fordras för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Det kan dock konstateras att dessa bestämmelser varken reglerar frågan huruvida medlemsstaterna, för detta ändamål, eventuellt har möjlighet att ålägga operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster en skyldighet att generellt och odifferentierat lagra trafikuppgifter, och inte heller i enlighet med vilka villkor operatörerna ska lagra sådana uppgifter, för att i förekommande fall överlämna dem till de behöriga myndigheterna.

När det gäller de mål som eftersträvas med det aktuella regelverket framhåller domstolen att det framgår såväl av marknadsmissbruksdirektivet[94] som av marknadsmissbruksförordningen[95] att dessa rättsakter syftar till att säkerställa finansmarknadens integritet i unionen och öka investerarnas förtroende för denna marknad, ett förtroende som bland annat bygger på att investerare behandlas likvärdigt och skyddas mot otillåten användning av sekretessbelagda uppgifter. Det förbud mot insiderhandel som uppställs i dessa rättsakter[96] syftar således till att säkerställa att avtalsparterna i en börstransaktion behandlas lika, genom att förhindra att en av dem, som förfogar över insiderinformation och som därigenom befinner sig i en fördelaktigare situation i jämförelse med andra investerare, drar nytta av informationen till nackdel för den som är ovetande om den. Det

---

92 Artikel 12.1 i direktiv 2003/6.

93 Artikel 23.3 i förordning nr 596/2014, jämförd med dess skäl 62.

94 Skäl 2 och 12 i direktiv 2003/6.

95 Artikel 1 förordning nr 596/2014, jämförd med dess skäl 2 och 24.

96 Artikel 2.1 i direktiv 2003/6 och artikel 8.1 i förordning nr 596/2014.

framgår visserligen av marknadsmissbruksförordningen [97] att uppkopplingsuppgifter utgör ett avgörande bevis, och ibland det enda beviset, när det gäller att upptäcka och styrka förekomsten av insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan, men det ska likväl noteras att denna förordning endast hänvisar till uppgifter som ”innehas” av operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster och till den behöriga finansmarknadsmyndighetens befogenhet att ”kräva” att dessa operatörer lämnar ut ”befintliga” uppgifter. Följaktligen framgår det ingalunda av denna förordning att unionslagstiftaren härigenom har haft för avsikt att ge medlemsstaterna befogenhet att ålägga operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster en generell skyldighet att lagra uppgifter. Härav följer att varken marknadsmissbruksdirektivet eller marknadsmissbruksförordningen kan tolkas så, att de kan utgöra rättslig grund för att ålägga operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster en generell skyldighet att lagra trafikuppgifter som de innehar, för att den behöriga finansmyndigheten ska kunna utöva sina befogenheter enligt detta direktiv och denna förordning.

Domstolen erinrar vidare om att direktivet om integritet och elektronisk kommunikation utgör det grundläggande regelverket för lagring och – mer allmänt – behandling av personuppgifter inom sektorn för elektronisk kommunikation, vilket innebär att domstolens tolkning av detta direktiv gör sig gällande även i fråga om lagring av trafikuppgifter som innehas av operatörer av elektroniska kommunikationstjänster och som de behöriga finansmarknadsmyndigheterna, i den mening som avses i marknadsmissbruksdirektivet [98] och marknadsmissbruksförordningen, [99] kan begära att få tillgång till. Bedömningen av huruvida det är tillåtet att behandla uppgifter som innehas av operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster [100] ska således göras mot bakgrund av de villkor som föreskrivs i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, i enlighet med den tolkning av detta direktiv som etablerats genom domstolens rättspraxis.

Domstolen finner följaktligen att marknadsmissbruksdirektivet och marknadsmissbruksförordningen, jämförda med direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och mot bakgrund av stadgan, utgör hinder mot nationella lagstiftningsåtgärder som innebär att operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster – i förebyggande syfte och för att bekämpa marknadsmissbruksbrott, inklusive insiderhandel – tillfälligt, närmare bestämt ett år från och med registreringsdagen, men generellt och odifferentierat ska lagra trafikuppgifter.

Slutligen bekräftar domstolen sin praxis med innebörden att unionsrätten utgör hinder mot att en nationell domstol, med stöd av nationell rätt, begränsar rättsverkningarna i tiden av en ogiltigförklaring av nationell lagstiftning som dels innebär att operatörer som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster åläggs en skyldighet att generellt och odifferentierat lagra trafikuppgifter, dels tillåter att sådana uppgifter lämnas ut till den behöriga finansmarknadsmyndigheten utan föregående tillstånd från en domstol eller en oberoende förvaltningsmyndighet, när dessa bestämmelser har ansetts vara oförenliga med direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, tolkat mot bakgrund av stadgan. Domstolen erinrar dock även om att det följer av principen om medlemsstaternas processuella autonomi att tillåtligheten av bevisning som erhållits genom en sådan lagring omfattas av nationell rätt, under förutsättning att bland annat principerna om likvärdighet och effektivitet iakttas. Sistnämnda princip kräver att den nationella brottmålsdomstolen bortser från information och bevisning som erhållits genom en

---

97 Skäl 62 i förordning nr 596/2014.

98 Artikel 11 i direktiv 2003/6.

99 Artikel 22 i förordning nr 596/2014.

100 I den mening som avses i artikel 12.2 d i direktiv 2003/6 och i artikel 23.2 g och h i förordning nr 596/2014.

generell och odifferentierad lagring som inte är förenlig med unionsrätten, om de berörda personerna inte bereds tillfälle att på ett effektivt sätt yttra sig över denna information och bevisning, och denna hänför sig till ett område som domarna saknar sakkunskap om och som kan påverka bedömningen av omständigheterna på ett avgörande sätt.

Dom av den 22 november 2022 (stora avdelningen), Luxembourg Business Registers (C-37/20 och C-601/20, EU:C:2022:912)

”Begäran om förhandsavgörande – Åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism – Direktiv (EU) 2018/843 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 – Ändring av artikel 30.5 första stycket c i det senare direktivet – Allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap – Giltighet – Artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Respekt för privatlivet och familjelivet – Skydd av personuppgifter”

För att bekämpa och förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism åläggs medlemsstaterna enligt direktivet om penningtvätt[101] att föra ett register som innehåller information om de verkliga huvudmännen[102] för bolag och andra juridiska enheter som bildats i medlemsstaterna. Till följd av en ändring av detta direktiv genom direktiv 2018/843[103] ska viss information göras tillgänglig för allmänheten i samtliga fall. I enlighet med det sålunda ändrade direktivet om penningtvätt (nedan kallat det ändrade direktivet om penningtvätt) inrättades genom luxemburgsk lagstiftning[104] Registre des bénéficiaires effectifs (register över verkliga huvudmän) (nedan kallat RBE). Syftet med detta register var att bevara och tillhandahålla en rad uppgifter om verkliga huvudmän för registrerade enheter som var tillgängliga för var och en.

Mot denna bakgrund väckte WM och Sovim SA talan vid Tribunal d’arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg) mot Luxembourg Business Registers, förvaltare av RBE, avslag på deras ansökan om att allmänheten skulle hindras från att få tillgång till information rörande, i det första målet, WM i egenskap av verklig huvudman för ett fastighetsbolag och, i det andra målet, den verkliga huvudmannen för Sovim SA. I dessa båda mål var Tribunal d’arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg) osäker på giltigheten av de bestämmelser i unionsrätten som införde systemet för offentlig tillgång till information om verkliga huvudmän och hänsköt därför en giltighetsfråga till EU-domstolen.

Genom sin dom ogiltigförklarar domstolen (stora avdelningen) direktiv 2018/843 i den mån det innebar en ändring av direktivet om penningtvätt på så sätt att medlemsstaterna ska se till att

---

101 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, s. 73) (nedan kallat direktivet om penningtvätt).

102 Enligt artikel 3.6 i direktivet om penningtvätt är de verkliga huvudmännen de fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs.

103 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU (EUT L 156, 2018, s. 43).

104 Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (lag av den 13 januari 2019 om inrättande av ett register över de verkliga huvudmännen (Mémorial A 2019, nr 15).

information om de verkliga huvudmännen för bolag och andra juridiska enheter som bildats i medlemsstaterna i samtliga fall är tillgänglig för allmänheten.[105]

Domstolens bedömning

För det första konstaterar domstolen att allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän, vilken föreskrivs i det ändrade direktivet om penningtvätt, utgör ett allvarligt ingrepp i den grundläggande rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter, vilka stadfästs i artikel 7 respektive artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Domstolen påpekar i detta avseende att när de berörda uppgifterna innehåller information om identifierade fysiska personer, det vill säga de verkliga huvudmännen för bolag och andra juridiska enheter som bildats i medlemsstaterna, påverkas den grundläggande rätten till respekt för privatlivet om allmänheten ges tillgång till dessa uppgifter. Att göra dem tillgängliga för allmänheten utgör dessutom behandling av personuppgifter. Kommissionen har tillagt att ett sådant tillgängliggörande för allmänheten utgör ett ingrepp i de två ovannämnda grundläggande rättigheterna, oavsett hur de överförda uppgifterna senare används.[106]

När det gäller frågan hur allvarligt ingreppet är ska det påpekas att i den mån den information som görs tillgänglig för allmänheten avser den verkliga huvudmannens identitet och arten och omfattningen av dennes faktiska intressen i bolag eller andra juridiska enheter, kan informationen möjliggöra en sammanställning av vissa personuppgifter, den berörda personens förmögenhet samt de specifika ekonomiska sektorer, länder och företag i vilka han eller hon har investerat. Denna information blir dessutom tillgänglig för ett potentiellt obegränsat antal personer, vilket innebär att en sådan behandling av personuppgifter även kan göra det möjligt för personer, som av skäl som inte har något att göra med det mål som eftersträvas med åtgärden försöker få information om bland annat den verkliga huvudmannens materiella och finansiella situation, att fritt få tillgång till nämnda information. Detta är ännu enklare när uppgifterna är tillgängliga på internet. De potentiella följderna för de berörda personerna av ett eventuellt missbruk av deras personuppgifter förvärras av att dessa uppgifter, när de väl har gjorts tillgängliga för allmänheten, inte bara kan konsulteras fritt utan även lagras och spridas och att det således blir ännu svårare, eller till och med omöjligt, för de berörda personerna att på ett effektivt sätt försvara sig mot missbruk.

Vidare noterar domstolen, vid prövningen av huruvida ingreppet i fråga är motiverat, för det första att legalitetsprincipen har iakttagits i förevarande fall. Den begränsning av utövandet av de ovannämnda grundläggande rättigheterna som följer av den breda allmänhetens tillgång till information om de verkliga huvudmännen föreskrivs nämligen i en lagstiftningsakt, nämligen det ändrade direktivet om penningtvätt. Direktivet preciserar dessutom att denna information ska vara lämplig, korrekt och aktuell och räknar uttryckligen upp vissa uppgifter som allmänheten ska ges tillgång till. Vidare fastställer direktivet de villkor enligt vilka medlemsstaterna kan föreskriva undantag från sådan tillgång.

För det andra anger direktivet att ingreppet i fråga inte påverkar det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan. Även om det ändrade direktivet om penningtvätt inte innehåller någon uttömmande uppräkning av de uppgifter som allmänheten ska ha rätt att få tillgång till och medlemsstaterna har rätt att ge tillgång till ytterligare uppgifter, är det inte desto mindre så att endast relevant information om de verkliga huvudmännen

---

105 Artikel 1.15 c i direktiv 2018/843 om ändring av artikel 30.5 första stycket c i direktivet om penningtvätt är ogiltig.

106 Dom av den 21 juni 2022, ***Ligue des droits humains*** (C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 96 och där angiven rättspraxis).

och de verkliga intressen som innehas kan inhämtas, lagras och därmed potentiellt göras tillgängliga för allmänheten, vilket bland annat utesluter information som inte har något samband med syftet med det ändrade direktivet om penningtvätt. Det framgår emellertid inte att ett tillgängliggörande för allmänheten av information som har ett sådant samband på något sätt skulle undergräva det väsentliga innehållet i de grundläggande rättigheter som avses.

För det tredje påpekar domstolen att unionslagstiftaren, när den föreskriver att allmänheten ska ha tillgång till information om verkliga huvudmän, avser att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism genom att med hjälp av en ökad öppenhet skapa en miljö som är mindre ägnad att användas för dessa ändamål, vilket utgör ett mål av allmänt intresse som kan motivera ingrepp, även allvarliga sådana, i de grundläggande rättigheter som stadfästs i artiklarna 7 och 8 i stadgan.

För det fjärde konstaterar domstolen, inom ramen för prövningen av huruvida det aktuella ingreppet är lämpligt, nödvändigt och proportionerligt, att allmänhetens tillgång till information om de verkliga huvudmännen är ägnad att bidra till att detta mål uppnås.

Domstolen anser emellertid att detta ingrepp inte kan anses vara begränsat till vad som är absolut nödvändigt. Det kan inte visas att ingreppet var absolut nödvändigt med stöd av den omständigheten att det var svårt att genomföra kriteriet ”berättigade intressen”, som enligt direktivet om penningtvätt, i dess lydelse före ändringen genom direktiv 2018/843, varje person som önskade tillgång till uppgifter om de verkliga huvudmännen skulle ha, och att tillämpningen av kriteriet kunde leda till godtyckliga beslut. Den omständigheten att det eventuellt föreligger svårigheter att exakt definiera de fall där, och på vilka villkor, allmänheten ska få tillgång till information om de verkliga huvudmännen kan nämligen inte motivera att unionslagstiftaren föreskriver att allmänheten ska ha tillgång till denna information.

Inte heller de förklaringar som återfinns i direktiv 2018/843 visar att ingreppet i fråga var absolut nödvändigt.[107] Eftersom allmänhetens tillgång till information om verkliga huvudmän enligt dessa förklaringar är avsedd att möjliggöra en ökad kontroll av uppgifterna från det civila samhället, bland annat media och det civila samhällets organisationer, påpekar domstolen att såväl media och det civila samhällets organisationer som har ett samband med förebyggande och bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har ett berättigat intresse av att få tillgång till de berörda uppgifterna. Detsamma gäller personer som önskar känna till identiteten på de verkliga huvudmännen för ett bolag eller en annan juridisk enhet på grund av att de kan komma att genomföra transaktioner med dessa, eller finansiella institutioner och myndigheter som är inblandade i bekämpningen av brott avseende penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Det aktuella ingreppet är inte heller proportionerligt. Domstolen konstaterar i detta avseende att de materiella bestämmelser som reglerar ingreppet inte uppfyller kravet på klarhet och precision. Det ändrade direktivet om penningtvätt föreskriver nämligen att allmänheten ”åtminstone” ska få tillgång till de uppgifter som avses i direktivet och ger medlemsstaterna möjlighet att ge tillgång till ytterligare information, inbegripet ”åtminstone” födelsedatum eller kontaktuppgifter till den berörda verkliga huvudmannen. Genom användningen av uttrycket ”åtminstone” tillåter direktivet att uppgifter som varken är tillräckligt definierade eller identifierbara görs tillgängliga för allmänheten.

Vad gäller avvägningen mellan ingreppets allvar och vikten av det eftersträvade målet av allmänt intresse, godtar domstolen att detta mål, med hänsyn till dess betydelse, kan motivera ingrepp, även allvarliga sådana, i de grundläggande rättigheter som stadfästs i artiklarna 7 och 8 i stadgan.

---

107 Det hänvisas till förklaringarna i skäl 30 i direktiv 2018/843.

Kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism åligger emellertid i första hand offentliga myndigheter och enheter, såsom kreditinstitut eller finansinstitut, som på grund av sin verksamhet åläggs särskilda skyldigheter på området. Av detta skäl föreskrivs i det ändrade direktivet om penningtvätt att information om verkliga huvudmän under alla omständigheter ska vara tillgänglig för behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheter utan begränsningar och för beskattningsbara enheter inom ramen för kundkontroll.[108]

I jämförelse med det tidigare systemet, enligt vilket, förutom behöriga myndigheters och vissa enheters tillgång till information om verkliga huvudmän, varje person eller organisation som kunde påvisa ett berättigat intresse skulle ha rätt till tillgång, utgör det system som införts genom direktiv 2018/843 ett betydligt allvarligare ingrepp i de grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 8 i stadgan, utan att denna försämring kan kompenseras genom eventuella fördelar som skulle kunna följa av det senare systemet i förhållande till det förra, när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

c. Begäran om borttagande i en sökmotor

Dom av den 8 december 2022 (stora avdelningen), Google (Borttagande av påstått felaktigt innehåll) (C-460/20, EU:C:2022:962)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter – Direktiv 95/46/EG – Artikel 12 b – Artikel 14 första stycket a – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 17.3 a – Leverantör av en sökmotor på internet – Sökning på en persons namn – I förteckningen över sökresultat visas en länk som leder till artiklar med uppgifter som påstås vara felaktiga – I förteckningen över resultatet av en bildsökning visas, i form av miniatyrbilder (thumbnails), fotografier som illustrerar dessa artiklar – Begäran om borttagande som riktas till sökmotorleverantören – Avvägning mellan grundläggande rättigheter – Artiklarna 7, 8, 11 och 16 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Sökmotorleverantörens skyldigheter och ansvar vid handläggningen av en begäran om borttagande – Bevisbörda för den som framställer en sådan begäran”

År 2015 publicerade G LLC, på sin webbplats, tre artiklar om klagandena i det nationella målet, det vill säga TU, som har ledande befattningar och äger andelar i ett antal olika bolag, och RE, som var hans partner och firmatecknare för ett av dessa bolag till och med maj 2015. I dessa artiklar presenterades den investeringsmodell som flera av bolagen använde sig av på ett ofördelaktigt sätt, och en av artiklarna illustrerades dessutom med fyra fotografier på klagandena där de framställdes som att de levde ett mycket luxuöst liv. Det var möjligt att få tillgång till dessa artiklar genom att söka i den sökmotor som drivs av Google LLC (nedan kallat Google) på för- och efternamnen på klagandena i det nationella målet, både separat och i förening med namnen på vissa bolag. I förteckningen över sökresultat hänvisades till dessa artiklar genom en länk, och till nyssnämnda fotografier genom miniatyrbilder (thumbnails).

Klagandena i det nationella målet begärde att Google, i egenskap av ansvarig för den behandling av personuppgifter som utförts av sökmotorn, dels skulle ta bort länkarna till de aktuella artiklarna från förteckningen över sökresultat, med motiveringen att de innehöll felaktiga påståenden och kränkande kommentarer, dels skulle ta bort miniatyrbilderna från förteckningen över sökresultat. Google vägrade att efterkomma denna begäran.

---

108 Artikel 30.5 första stycket a och b i direktivet om penningtvätt i ändrad lydelse.

Klagandena i det nationella målet vann ingen framgång i vare sig första eller andra instans, och överklagade då till Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland), varvid Bundesgerichtshof begärde att EU-domstolen skulle meddela ett förhandsavgörande avseende tolkningen av dataskyddsförordningen[109] och direktiv 95/46.[110]

Genom sin dom utvecklar domstolen (stora avdelningen) sin rättspraxis avseende de villkor som är tillämpliga på en sådan begäran om att en sökmotorleverantör ska ta bort vissa uppgifter som har framställts med stöd av bestämmelser om skydd av personuppgifter.[111] I synnerhet undersöker domstolen dels omfattningen av de skyldigheter och det ansvar som åligger en sökmotorleverantör vid handläggningen av en begäran om borttagande av uppgifter som grundar sig på att informationen i det indexerade innehållet påstås vara felaktigt, dels den bevisbörda som åvilar den berörda personen i detta avseende. Domstolen uttalar sig också om det vid prövningen av en begäran om att fotografier i form av miniatyrbilder inte ska visas i förteckningen över resultat av en bildsökning är nödvändigt att ta hänsyn till det sammanhang i vilket dessa fotografier ursprungligen publicerades på internet.

Domstolens bedömning

Domstolen slår för det första fast att vid den avvägning som ska göras mellan rätten till skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter å ena sidan, och rätten till yttrande- och informationsfrihet[112] å den andra, inom ramen för prövningen av en begäran om att en sökmotorleverantör ska ta bort vissa uppgifter och från förteckningen över sökresultat radera länkar som leder till innehåll med påståenden som påstås vara felaktiga, utgör det inte en förutsättning för ett sådant borttagande att frågan om det indexerade innehållets riktighet har, åtminstone preliminärt, avgjorts inom ramen för en talan som den berörda personen har väckt mot innehållsleverantören.

Angående under vilka omständigheter en sökmotorleverantör är skyldig att efterkomma en begäran om borttagande och således – från förteckningen över resultat efter en sökning på den berörda personens namn – ta bort länken till en webbsida som innehåller personuppgifter avseende denna person, av det skälet att det indexerade innehållet omfattar påståenden som personen anser är felaktiga, erinrar domstolen inledningsvis om följande.

– En sökmotorleverantörs verksamhet kan på ett betydande sätt och utöver vad som redan skett genom webbplatsutgivarnas verksamhet, påverka grundläggande rättigheter avseende privatlivet och skyddet för personuppgifter. Därför måste sökmotorleverantören, i egenskap av den person som beslutar om ändamålen och medlen för denna verksamhet, inom ramen för dennes ansvar, befogenheter och möjligheter säkerställa att verksamheten uppfyller kraven i direktiv 95/46 och i

---

109 Artikel 17.3 a 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, samt rättelse i EUT L 127, 2018, s. 2 och EUT L 74, 2021, s. 35).

110 Artiklarna 12 b och 14 första stycket a 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).

111 Dom av den 13 maj 2014, ***Google Spain och Google*** (C-131/12, EU:C:2014:317), dom av den 24 september 2019, ***GC m.fl. (Borttagande av länkar till känsliga uppgifter)*** (C-136/17, EU:C:2019:773), och dom av den 24 september 2019, ***Google (Territoriell räckvidd för rätten till borttagande av länkar)*** (C-507/17, EU:C:2019:772).

112 De grundläggande rättigheter som garanteras i artiklarna 7, 8 respektive 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

dataskyddsförordningen, för att de garantier som föreskrivs i direktivet och i förordningen ska få full verkan och för att ett effektivt och fullständigt skydd för de berörda personerna ska kunna förverkligas.

– En sökmotorleverantör som mottar en begäran om borttagande av länkar ska således pröva om det är nödvändigt att inkludera länken till webbsidan i fråga bland de sökresultat som redovisas efter en sökning, för att de internetanvändare som eventuellt är intresserade av att få tillgång till den webbsidan genom en sådan sökning ska kunna utöva sin rätt till informationsfrihet.

– I dataskyddsförordningen ställs uttryckligen krav på en avvägning mellan, å ena sidan, de grundläggande rättigheterna till respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter och, å andra sidan, den grundläggande rätten till informationsfrihet.

Härvidlag påpekar domstolen först och främst att även om rätten till skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter i allmänhet väger tyngre än det berättigade intresset hos de internetanvändare som eventuellt önskar få tillgång till den aktuella informationen, kan denna avvägning emellertid vara beroende av de relevanta omständigheterna i det enskilda fallet, bland annat gällande typen av information och dess känslighet för den registrerades privatliv samt allmänhetens intresse av informationen, vilket kan variera bland annat beroende på den roll som denna person spelar i det offentliga livet.

Frågan huruvida det indexerade innehållet är riktigt eller ej är också relevant vid denna bedömning. Internetanvändarnas rätt till information och innehållsleverantörens yttrandefrihet kan således, under vissa omständigheter, ges företräde framför rätten till skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter, särskilt när den berörda personen spelar en roll i det offentliga livet. Det förhåller sig emellertid annorlunda om åtminstone mer än en obetydlig del av de uppgifter som omfattas av begäran om borttagande, i förhållande till helheten, visar sig vara felaktiga. I ett sådant fall ska hänsyn inte tas till rätten att sprida och erhålla information, eftersom denna rättighet inte omfattar en rätt att sprida och få tillgång till felaktig information.

Vad därefter gäller skyldigheten att styrka sanningshalten i uppgifterna i det indexerade innehållet, påpekar domstolen att den person som begär att uppgifterna ska tas bort på grund av att det är felaktigt måste visa att det är uppenbart att uppgifterna, eller åtminstone mer än en obetydlig del av dessa i förhållande till helheten, är felaktiga. För att undvika att denna person åläggs en orimlig börda som skulle kunna äventyra den ändamålsenliga verkan av rätten till borttagande, ankommer det emellertid endast på vederbörande att tillhandahålla sådan bevisning som det, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, rimligen kan krävas att personen i fråga ska efterforska. Den berörda personen kan inte vara skyldig att redan under det administrativa förfarandet, till stöd för sin begäran om att en sökmotorleverantör ska ta bort vissa uppgifter, förete ett domstolsavgörande mot utgivaren av den aktuella webbplatsen, inte ens i form av ett interimistiskt beslut.

Angående de skyldigheter och det ansvar som åvilar sökmotorleverantören framhåller domstolen att denne, efter att ha mottagit en begäran om att ett visst innehåll ska tas bort, vid prövningen av huruvida detta innehåll fortfarande kan upptas i förteckningen över de resultat som visas efter sökningar som utförts med hjälp av dennes sökmotor, måste beakta samtliga rättigheter och intressen som gör sig gällande, i förening med samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Sökmotorleverantören kan emellertid inte åläggas en skyldighet att utreda de faktiska omständigheterna och, i detta syfte, inleda ett kontradiktoriskt förfarande med innehållsleverantören för att få tillgång till sådana uppgifter om sanningshalten i det indexerade innehållet som saknas. En skyldighet som tvingar sökmotorleverantören att själv fastställa huruvida det indexerade innehållet är korrekt skulle nämligen påföra sökmotorleverantören en börda som går utöver vad som rimligen kan förväntas av vederbörande med hänsyn till dennes ansvar, befogenheter och möjligheter. En dylik skyldighet skulle medföra en allvarlig risk för att innehåll som svarar mot ett legitimt och övervägande informationsbehov från allmänheten tas bort, och att det därmed blir svårt att hitta detta innehåll på internet. Härvidlag skulle det föreligga en verklig risk för avskräckande effekter på utövandet av yttrandefriheten och informationsfriheten om sökmotorleverantören mer eller mindre systematiskt

tog bort innehåll på det sättet, för att undgå ansvaret för att utreda de relevanta faktiska omständigheterna och därmed fastställa huruvida det indexerade innehållet är riktigt eller ej.

Sökmotorleverantören är således skyldig att efterkomma en begäran om borttagande när den person som har framställt begäran lägger fram relevant och tillräcklig bevisning som kan styrka densamma, och som kan bevisa att det är uppenbart att de uppgifter som förekommer i det indexerade innehållet, eller åtminstone utgör mer än en obetydlig del av detta innehåll i förhållande till helheten, är felaktiga. Detsamma gäller när den berörda personen kan förete ett domstolsavgörande som meddelats mot webbplatsutgivaren och som grundar sig på en fastställelse av att de uppgifter som förekommer i det indexerade innehållet, och som inte utgör en obetydlig del av detta innehåll i förhållande till helheten, åtminstone vid första påseendet framstår som felaktiga. Om det mot bakgrund av den bevisning som lagts fram av den berörda personen däremot inte framstår som uppenbart att uppgifterna i det indexerade innehållet är felaktiga, är sökmotorleverantören inte skyldig att efterkomma en begäran om borttagande om det inte har meddelats ett sådant domstolsavgörande. När de aktuella uppgifterna kan bidra till en debatt av allmänt intresse ska yttrandefriheten och informationsfriheten tillmätas särskild betydelse, med beaktande av samtliga övriga omständigheter i det enskilda fallet.

Domstolen tillägger slutligen att när sökmotorleverantören inte efterkommer begäran om borttagande måste den berörda personen ha möjlighet att vända sig till en tillsynsmyndighet eller en rättslig myndighet för att dessa ska genomföra nödvändiga kontroller och förelägga sökmotorleverantören att vidta erforderliga åtgärder. Det ankommer nämligen i synnerhet på de rättsliga myndigheterna att väga konkurrerande intressen mot varandra, eftersom dessa myndigheter är bäst lämpade att göra en sådan komplex och ingående avvägning som krävs i detta avseende, med beaktande av samtliga kriterier och faktorer som framgår av relevant rättspraxis.

För det andra slår domstolen fast att vid den avvägning mellan de grundläggande rättigheter som nämnts ovan – inom ramen för prövningen av en begäran om att en sökmotorleverantör ska ta bort vissa uppgifter och att det i förteckningen över sökresultat efter en bildsökning på namnet på en fysisk person inte ska visas fotografier av denna person i form av miniatyrbilder – ska hänsyn tas till fotografiernas informationsvärde, oberoende av sammanhanget för publiceringen på den webbsida de tagits ifrån. Däremot ska varje form av textavsnitt som visas i direkt anslutning till dessa fotografier i förteckningen över sökresultat, och som kan belysa de aktuella fotografiernas informationsvärde, tas i beaktande.

För att komma fram till denna slutsats framhåller domstolen att bildsökningar på namn med hjälp av en sökmotor på internet omfattas av samma bestämmelser som sökningar på websidor och deras innehåll. Domstolen noterar härvidlag att eftersom en sökning på den berörda personens namn resulterar i att fotografier av den berörda personen visas i form av miniatyrbilder, kan en sådan visning utgöra ett synnerligen allvarligt ingrepp i personens rätt till skydd för sitt privatliv och sina personuppgifter.

När en sökmotorleverantör har mottagit en begäran om att fotografier på en person, i form av miniatyrbilder, ska tas bort från resultatet av en bildsökning på den berörda personens namn, ska sökmotorleverantören följaktligen kontrollera huruvida det är nödvändigt att dessa bilder visas för att de internetanvändare som eventuellt är intresserade av att få tillgång till dessa genom en sådan sökning ska kunna utöva sin rätt till informationsfrihet.

Eftersom sökmotorn inte visar bilderna av den berörda personen i det sammanhang i vilket de publiceras på den aktuella webbsidan, oftast för att illustrera de textavsnitt som finns på denna sida, måste det fastställas huruvida detta sammanhang ändå ska beaktas vid avvägningen mellan konkurrerande rättigheter och intressen. I detta sammanhang är den aktuella behandlingens syfte och art avgörande för frågan huruvida denna bedömning även ska omfatta innehållet på webbsidan där det fotografi förekommer som den berörda personen har begärt inte ska visas i form av en miniatyrbild.

Vad för det första gäller syftet med den aktuella behandlingen, noterar domstolen att publiceringen av fotografier som ett icke-verbalt kommunikationsmedel kan ha en större inverkan på internetanvändarna än publiceringen av texter. Fotografier som sådana utgör nämligen ett viktigt verktyg för att fånga internetanvändarnas uppmärksamhet, och kan väcka ett intresse av att få tillgång till de artiklar som de illustrerar. Eftersom fotografier ofta kan tolkas på flera sätt, kan den omständigheten att de visas i förteckningen över sökresultat i form av miniatyrbilder utgöra ett synnerligen allvarligt ingrepp i den berörda personens rätt till skydd för bilder på sig själv, vilket ska beaktas vid avvägningen mellan konkurrerande rättigheter och intressen. Denna avvägning kommer att skilja sig åt beroende på huruvida fråga är om artiklar med fotografier som publicerats av webbplatsutgivaren och som i sitt ursprungliga sammanhang illustrerar den information som framgår av dessa artiklar och de åsikter som uttrycks där, eller fotografier som visas i form av miniatyrbilder i en sökmotorleverantörs förteckning över sökresultat, tagna ur det sammanhang som de ursprungligen publicerades i.

I detta avseende erinrar domstolen om att det skäl som motiverar att personuppgifter publiceras på en webbplats inte nödvändigtvis sammanfaller med det skäl som är tillämpligt på sökmotorverksamheten, men även om så är fallet kan resultatet av den avvägning som ska göras mellan de rättigheter och intressen som gör sig gällande skilja sig åt beroende på om det rör sig om den behandling som utförs av sökmotorleverantören eller den behandling som utförs av webbplatsutgivaren, eftersom de legitima intressen som motiverar behandlingarna kan vara olika och konsekvenserna, bland annat för privatlivet, som dessa behandlingar har för den berörda personen inte nödvändigtvis är desamma.[113]

Vad för det andra gäller arten av den behandling som sökmotorleverantören utför konstaterar domstolen, att när sökmotorleverantören hämtar fotografier på fysiska personer som har publicerats på internet och återger dem, i resultaten av en bildsökning, i form av miniatyrbilder, erbjuder sökmotorleverantören en tjänst där vederbörande utför en behandling av personuppgifter som är fristående från och skild från både den behandling som utförs av utgivaren av den webbplats från vilken fotografierna hämtas och behandlingen i samband med indexeringen av webbplatsen, vilken sökmotorleverantören också är ansvarig för.

Följaktligen måste den del av sökmotorleverantörens verksamhet som består i att visa resultaten av en bildsökning i form av miniatyrbilder bli föremål för en separat bedömning, då det ytterligare intrång i grundläggande rättigheter som denna verksamhet kan ge upphov till kan vara särskilt stort eftersom samtliga uppgifter om den berörda personen som finns på internet aggregeras vid en sökning på personens namn. Denna separata bedömning ska ske med beaktande av att det resultat internetanvändaren sökt efter i sig består i att fotografier visas i form av miniatyrbilder på internet, oavsett om denna användare senare beslutar sig för att besöka den ursprungliga webbsidan eller ej.

Domstolen noterar emellertid att en sådan avvägning, som ska ske med beaktande av att sökmotorleverantören utför en självständig behandling av personuppgifter, inte påverkar den potentiella relevansen av de textavsnitt som eventuellt visas i direkt anslutning till ett fotografi i förteckningen över sökresultat, eftersom dylika texter kan bidra till att belysa det aktuella fotografiets informationsvärde för allmänheten och därmed påverka avvägningen mellan de rättigheter och intressen som gör sig gällande.

113 Se domen i målet Google Spain och Google, punkt 86.

d. Åtgärder mot databehandling som strider mot dataskyddsförordningen

Dom av den 28 april 2022, Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322)

”Begäran om förhandsavgörande – Skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter – Förordning (EU) 2016/679 – Artikel 80 – Registrerade företräds av en sammanslutning utan vinstsyfte – Grupptalan som väcks av en konsumentskyddsförening utan mandat och oberoende av något åsidosättande av en registrerads konkreta rättigheter – Talan grundad på förbudet mot otillbörliga affärsmetoder, åsidosättande av en konsumentskyddslag eller förbudet mot ogiltiga allmänna villkor”

Meta Platforms Ireland hanterar utbudet av online-tjänster inom det sociala nätverket Facebook och är ansvarig för behandlingen av personuppgifter avseende användare av detta sociala nätverk i unionen. Webbplattformen Facebook innehåller, på webbadressen www.facebook.de, en plats kallad App-Zentrum (Appcenter) på vilken Meta platforms Ireland gör spel som tillhandahålls av tredje man tillgängliga för användarna utan vederlag. När sidorna för vissa spel på Appcenter besöks informeras användaren om att användningen av den aktuella applikationen gör det möjligt för spelbolaget att erhålla vissa personuppgifter och ger bolaget rätt att publicera viss information för användarens räkning. Denna användning medför att användaren godtar de allmänna tillämpningsvillkoren och spelbolagets policy vad gäller dataskydd. Vad avser ett visst spel informerades användaren dessutom om att applikationen fick tillåtelse att för användarens räkning publicera foton och andra uppgifter.

Den tyska konsumentskyddsföreningen Bundesverband [114] ansåg att den information som tillhandahölls av de ifrågavarande spelen i Appcenter var otillbörlig. I egenskap av en organisation som har rätt att väcka talan för att begära att åsidosättanden av lagstiftningen om konsumentskydd upphör,[115] väckte Bundesverband talan om förbudsföreläggande mot Meta Platforms Ireland. Denna talan väcktes oberoende av något konkret åsidosättande av en registrerads rätt till skydd för personuppgifter och utan något uppdrag från en sådan person. Den dom varigenom denna talan bifölls överklagades av Meta Platforms Ireland som efter det att överklagandet avslogs väckte talan vid Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland). Eftersom den domstolen hyste tvivel om huruvida Bundesverbands talan kunde tas upp till sakprövning, särskilt vad gällde föreningens talerätt gentemot Meta Platforms Ireland, begärde den ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

Domstolen har genom sin dom slagit fast att artikel 80.2 i den allmänna dataskyddsförordningen[116] inte utgör hinder för att en konsumentskyddsförening, utan mandat som anförtrotts denna förening i detta avseende och oberoende av något åsidosättande av registrerades konkreta rättigheter, tillerkänns talerätt mot den som påstås ha gjort intrång i skyddet av personuppgifter, genom att åberopa åsidosättande av förbudet mot otillbörliga affärsmetoder, av en lag gällande

---

114 Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (nedan kallad Bundesverband).

115 Enligt tysk rätt omfattar lagarna om konsumentskydd även de bestämmelser som reglerar tillåtligheten för ett företag eller en näringsidkare att samla in, behandla eller använda en konsuments personuppgifter.

116 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). Enligt artikel 80.2 i dataskyddsförordningen får ”[m]edlemsstaterna … föreskriva att ett organ, en organisation eller en sammanslutning enligt punkt 1 i … artikeln, oberoende av en registrerads mandat, har rätt att i den medlemsstaten inge klagomål till den tillsynsmyndighet som är behörig enligt artikel 77 och utöva de rättigheter som avses i artiklarna 78 och 79 om organet, organisationen eller sammanslutningen anser att den registrerades rättigheter enligt … förordningen har kränkts som en följd av behandlingen [av de ifrågavarande personuppgifterna]”.

konsumentskydd eller av förbudet mot ogiltiga allmänna villkor. Möjligheten att väcka talan föreligger när behandlingen av de ifrågavarande uppgifterna kan påverka de rättigheter som identifierade eller identifierbara fysiska personer tillerkänns enligt dataskyddsförordningen. Domstolen erinrar inledningsvis om att dataskyddsförordningen syftar till att säkerställa en i princip fullständig harmonisering av nationell lagstiftning om skydd av personuppgifter.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att dataskyddsförordningen[117] syftar till att säkerställa en i princip fullständig harmonisering av nationell lagstiftning om skydd av personuppgifter. Artikel 80.2 i denna förordning är emellertid en av de bestämmelser enligt vilken medlemsstaterna medges ett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller dess genomförande.[118] För att en sådan grupptalan i avsaknad av uppdrag avseende skyddet av personuppgifter som föreskrivs i denna bestämmelse ska kunna genomföras, måste medlemsstaterna ha använt sig av den möjlighet som de medges genom denna bestämmelse, att i sin nationella rätt föreskriva ett sådant tillvägagångssätt för att företräda registrerade. När medlemsstaterna utnyttjar denna möjlighet ska de emellertid använda sitt utrymme för skönsmässig bedömning under de förutsättningar och begränsningar som följer av dataskyddsförordningen och ska således lagstifta på ett sådant sätt att de inte inkräktar på förordningens innehåll och syften.

Domstolen konstaterar vidare att medlemsstaterna enligt artikel 80.2 i dataskyddsförordningen medges en möjlighet att föreskriva en mekanism för grupptalan mot den som påstås göra intrång i skyddet av personuppgifter, samtidigt som det i artikeln uppställs ett antal krav som ska iakttas i detta syfte. Talerätt tillerkänns för det första ett organ, en organisation eller en sammanslutning som uppfyller de kriterier som uppställs i dataskyddsförordningen.[119] En konsumentskyddsförening, såsom Bundesverband, kan omfattas av detta begrepp, eftersom den eftersträvar ett mål av allmänt intresse som består i att säkerställa de registrerades rättigheter och friheter i egenskap av konsumenter, i den mån förverkligandet av ett sådant mål kan ha samband med skyddet av konsumenternas personuppgifter. En sådan grupptalan förutsätter för det andra att denna enhet, oberoende av vilka mandat som den innehar, anser att de registrerades rättigheter enligt förordningen har kränkts som en följd av behandlingen av deras personuppgifter.

För att kunna väcka en sådan grupptalan[120] krävs det således inte att en sådan enhet i förväg identifierar de personer som specifikt berörs av en sådan behandling av uppgifter som påstås strida mot bestämmelserna i förordningen. I detta avseende kan det även vara tillräckligt att en kategori eller grupp av personer som berörs av en sådan behandling kan avgränsas.[121]

En grupptalan förutsätter inte heller att det föreligger ett konkret åsidosättande av de rättigheter som en person tillerkänns enligt dataskyddsförordningen. För att en enhet ska tillerkännas talerätt är det tillräckligt att den åberopar att behandlingen av uppgifter kan påverka de rättigheter som

---

117 Såsom framgår av artikel 1.1 i dataskyddsförordningen, jämförd med skälen 9, 10 och 13 i denna förordning.

118 Med tillämpning av ”öppningsklausuler”.

119 Bland annat i artikel 80.1 i dataskyddsförordningen. I denna artikel hänvisas till ”ett organ, en organisation eller sammanslutning utan vinstsyfte, som har inrättats på lämpligt sätt i enlighet med lagen i en medlemsstat, vars stadgeenliga mål är av allmänt intresse och som är verksam inom området skydd av registrerades rättigheter och friheter när det gäller skyddet av deras personuppgifter”.

120 Enligt artikel 80.2 i dataskyddsförordningen.

121 Bland annat med hänsyn till begreppet ”registrerad person”, i den mening som avses i artikel 4.1 i förordningen, vilket omfattar såväl en ”identifierad” fysisk person, som en ”identifierbar” fysisk person.

identifierade eller identifierbara fysiska personer tillerkänns enligt förordningen, utan att det är nödvändigt att styrka att en registrerad har lidit faktisk skada till följd av intrång i dennes rättigheter i en viss situation. Med hänsyn till det mål som eftersträvas med dataskyddsförordningen bidrar obestridligen det förhållandet att konsumentskyddsföreningar, såsom Bundesverband, tillerkänns behörighet att genom en mekanism för att väcka grupptalan i syfte att avbryta en sådan behandling av personuppgifter som strider mot dataskyddsförordningen − oberoende av något åsidosättande av rättigheterna för en person som personligen och konkret påverkas av detta intrång − till att stärka de registrerades rättigheter och att säkerställa en hög skyddsnivå för dem.

Domstolen erinrar slutligen om att ett åsidosättande av en bestämmelse om skydd av personuppgifter samtidigt kan medföra ett åsidosättande av bestämmelser om konsumentskydd eller om otillbörliga affärsmetoder. Dataskyddsförordningen[122] innebär således att medlemsstaterna kan använda sig av möjligheten att föreskriva att konsumentskyddsföreningar tillerkänns rätt att väcka talan mot åsidosättanden av rättigheter enligt dataskyddsförordningen med hjälp av regler som syftar till att skydda konsumenter eller motverka otillbörliga affärsmetoder.

122 Bland annat artikel 80.2 i dataskyddsförordningen.

IV. Unionsmedborgarskap[123]

1. Förlust av EU-medborgarskap på grund av förlust av medborgarskap i en medlemsstat

Dom av den 18 januari 2022 (stora avdelningen), Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisation) (C-118/20, EU:C:2022:34)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 20 och 21 FEUF – Tillämpningsområde – Avsägelse av medborgarskap i en medlemsstat i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat i enlighet med den sistnämnda statens försäkran om naturalisation – Återkallelse av en sådan försäkran av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet – Proportionalitetsprincipen – Statslöshet”

JY, en estnisk medborgare bosatt i Österrike, ansökte år 2008 om österrikiskt medborgarskap. Genom beslut av den 11 mars 2014 utfärdade den då behöriga myndigheten[124] en försäkran om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap om hon inom två år lade fram bevis för att hon hade avsagt sig sitt tidigare medborgarskap. JY inkom inom den föreskrivna fristen med ett beslut som bekräftade att hon hade avsagt sig sitt estniska medborgarskap från och med den 27 augusti 2015. JY är statslös sedan dess.

Den österrikiska myndighet som sedermera blivit behörig[125] beslutade den 6 juli 2017 att återkalla beslutet av den 11 mars 2014 med stöd av nationell rätt, och avslog hennes ansökan om att beviljas österrikiskt medborgarskap. Till stöd för sitt beslut anförde denna myndighet att JY inte längre uppfyllde de villkor för att beviljas medborgarskap som uppställdes i nationell rätt. Sedan JY erhållit försäkran om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap hade hon nämligen gjort sig skyldig till två allvarliga förseelser, bestående i att hon inte försett sitt fordon med kontrollmärke och hade kört alkoholpåverkad. Hon hade även gjort sig skyldig till ytterligare åtta förseelser före det att hon erhållit ovannämnda försäkran.

JY väckte utan framgång talan mot detta beslut, varvid hon överklagade till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike). Denna domstol har påpekat att med hänsyn till de förseelser JY gjort sig skyldig till både före och efter det att hon erhållit försäkran om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap, var villkoren för att återkalla denna försäkran uppfyllda enligt österrikisk rätt. Det framstår dock som oklart för nämnda domstol huruvida den situation som JY befinner sig i omfattas av unionsrätten och huruvida den behöriga förvaltningsmyndigheten var skyldig att iaktta unionsrätten, i synnerhet dess proportionalitetsprincip, när den antog sitt beslut om att återkalla försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap, vilket hindrar JY från att återfå sitt unionsmedborgarskap, särskilt med hänsyn till beslutets konsekvenser.

Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. I sin dom tolkar domstolen (Stora avdelningen) artikel 20 FEUF mot bakgrund av

---

123 Under denna rubrik bör även dom av den 9 juni 2022, ***Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques*** (C-673/20, EU:C:2022:449) nämnas. Denna dom presenteras under rubrik II. En medlemsstats utträde ur Europeiska unionen.

124 Niederösterreichische Landesregierung (delstatsregeringen i Niederösterreich, Österrike).

125 Wiener Landesregierung (delstatsregeringen i Wien, Österrike).

tidigare praxis[126] avseende medlemsstaternas unionsrättsliga skyldigheter i fråga om förvärv och förlust av medborgarskap.

Domstolens bedömning

Domstolen finner inledningsvis att en situation där en person som är medborgare i endast en medlemsstat avsäger sig detta medborgarskap och därigenom förlorar sin ställning som unionsmedborgare, i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat efter det att denne fått en försäkran från myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten om att medborgarskap kommer att beviljas, omfattas till sin art och sina konsekvenser av unionsrätten för det fall att denna försäkran återkallas, med följden att den berörda personen inte kan återfå sin ställning som unionsmedborgare.

Härvidlag konstaterar domstolen inledningsvis att när försäkran om beviljande av medborgarskap återkallades var JY statslös och hade förlorat sin ställning som unionsmedborgare. Med hänsyn till att JY hade framställt sin ansökan om avsägelse av det ursprungliga medborgarskapet inom ramen för ett naturalisationsförfarande – för att hon skulle kunna beviljas österrikiskt medborgarskap, och för att hon i enlighet med den försäkran hon erhållit skulle kunna uppfylla de villkor som uppställdes i detta förfarande – kan hon inte anses ha avsagt sig ställningen som unionsmedborgare frivilligt. Sedan hon erhållit en försäkran från den mottagande medlemsstaten om att hon skulle beviljas medborgarskap i den staten, syftade hennes ansökan om avsägelse av det ursprungliga medborgarskapet nämligen till att göra det möjligt för henne att uppfylla ett av villkoren för att kunna förvärva medborgarskap i den mottagande medlemsstaten och, när det väl beviljats, fortsätta att åtnjuta ställningen som unionsmedborgare samt de rättigheter som är knutna till denna ställning.

När de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten, inom ramen för ett naturalisationsförfarande, återkallar en försäkran om beviljande av medborgarskap i denna stat, befinner sig en berörd person som har varit medborgare i endast en annan medlemsstat och har avsagt sig sitt ursprungliga medborgarskap för att uppfylla de krav som uppställs i detta förfarande i en situation där det är omöjligt för vederbörande att fortsätta att göra gällande de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Ett sådant förfarande, betraktat i sin helhet, påverkar följaktligen den ställning som tillkommer medlemsstaternas medborgare enligt artikel 20 FEUF. Ett dylikt förfarande kan nämligen leda till att en person som befinner sig i samma situation som JY berövas samtliga rättigheter som är knutna till denna ställning, trots att personen i fråga var medborgare i en medlemsstat och således var unionsmedborgare.

Domstolen noterar att JY, såsom estnisk medborgare, har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier genom att flytta till Österrike, där hon är bosatt sedan flera år tillbaka, och framhåller slutligen att idéen om en successiv integrering främjad av artikel 21.1 FEUF kräver att tillämpningsområdet för bestämmelserna om unionsmedborgarskap utsträcks till att omfatta en situation där en unionsmedborgare, som har tillerkänts rättigheter med stöd av nämnda bestämmelse på grund av att vederbörande har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen, inte enbart har förlorat dessa rättigheter utan även själva ställningen som unionsmedborgare, trots att vederbörande har försökt att uppnå en högre grad av integrering i samhället i den mottagande medlemsstaten genom att bli medborgare där.

Vidare tolkar domstolen artikel 20 FEUF så, att de behöriga nationella myndigheterna och de nationella domstolarna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att pröva huruvida beslutet att återkalla försäkran om beviljande av medborgarskap i denna medlemsstat, vilket innebär att den

---

126 Dom av den 2 mars 2010, ***Rottmann*** (C-135/08, EU:C:2010:104), och dom av den 12 mars 2019, ***Tjebbes m.fl.*** (C-221/17, EU:C:2019:189).

berörda personen definitivt förlorar sitt unionsmedborgarskap är förenligt med proportionalitetsprincipen, med hänsyn till beslutets konsekvenser. Detta krav på iakttagande av proportionalitetsprincipen är inte uppfyllt när ett sådant beslut motiveras av mindre allvarliga trafikförseelser, vilka enligt tillämplig nationell rätt endast medför bötesstraff.

För att komma till denna slutsats noterar domstolen att när en medlemsstat, inom ramen för ett naturalisationsförfarande som inletts i den staten, kräver att en unionsmedborgare avsäger sig sitt medborgarskap i ursprungsmedlemsstaten, fordrar utövandet och den ändamålsenliga verkan av de rättigheter som tillkommer denne unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF att vederbörande inte vid något tillfälle riskerar att förlora sin grundläggande ställning som unionsmedborgare enbart på grund av detta förfarande. Varje förlust av ställningen som unionsmedborgare, även en tillfällig sådan, innebär nämligen att den berörda personen under obestämd tid inte har möjlighet att åtnjuta samtliga rättigheter som följer av denna ställning.

När en medborgare i en medlemsstat avsäger sig sitt ursprungliga medborgarskap för att kunna bli medborgare i en annan medlemsstat, och således behålla sin ställning som unionsmedborgare, får ursprungsmedlemsstaten inte anta ett slutligt beslut om förlust av medborgarskap på grundval av en försäkran från den senare medlemsstaten om att den berörda personen kommer att beviljas medborgarskap, utan att först ha försäkrat sig om beslutet inte kommer att träda i kraft förrän det nya medborgarskapet faktiskt har beviljats.

Det ska emellertid noteras att i en situation där unionsmedborgarskapet redan har förlorats tillfälligt på grund av att ursprungsmedlemsstaten, inom ramen för ett naturalisationsförfarande, har återkallat den berörda personens medborgarskap innan vederbörande faktiskt har beviljats medborgarskap i den mottagande medlemsstaten, åligger det framför allt sistnämnda medlemsstat att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 20 FEUF. Denna skyldighet gör sig i synnerhet gällande när fråga är om ett beslut att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap som innebär att den berörda personen definitivt förlorar sin ställning som unionsmedborgare. Följaktligen får ett sådant beslut endast grundas på legitima skäl och med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

Inom ramen för denna proportionalitetsprövning ska det kontrolleras huruvida ett sådant beslut framstår som berättigat i förhållande till allvaret i den överträdelse som den berörda personen har begått. Vad beträffar JY noterar domstolen att de förseelser hon gjort sig skyldig till innan hon erhöll försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap inte utgjorde ett hinder i detta avseende, och de kan således inte läggas till grund för beslutet att återkalla denna försäkran. Med hänsyn till arten av och allvaret i de förseelser som JY gjort sig skyldig till efter det att hon erhållit nämnda försäkran samt kravet på att begreppen allmän ordning och allmän säkerhet ska tolkas restriktivt, är det inte möjligt att komma till slutsatsen att JY utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller att hon äventyrar den allmänna säkerheten i Österrike. Trafikbrott som kan beivras genom böter kan nämligen inte anses visa att en person som har begått dylika brott utgör ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet som kan motivera att vederbörande definitivt förlorar sin ställning som unionsmedborgare.

2. Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium

Dom av den 10 mars 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Heltäckande sjukförsäkring) (C-247/20, EU:C:2022:177)

”Begäran om förhandsavgörande – Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier – Artikel 21 FEUF– Direktiv 2004/38/EG – Artikel 7.1 b och artikel 16 – Barn som är medborgare i en medlemsstat och bosatt i en annan medlemsstat – Härledd uppehållsrätt för den förälder som har den

faktiska vårdnaden om barnet – Krav på en heltäckande sjukförsäkring – Barnet har permanent uppehållsrätt för en del av de berörda perioderna”

VI och hennes make är pakistanska medborgare som är bosatta i Nordirland (Förenade kungariket) med sina barn. Deras son, som är född år 2004 och är irländsk medborgare, fick permanent uppehållsrätt i Förenade kungariket på grund av att de uppehållit sig lagligt där under en fortlöpande period på fem år.

VI tog inledningsvis hand om sina barn, och har arbetat och varit skyldig att betala skatt först sedan april 2016. VI:s make har för sin del arbetat och varit skattskyldig under alla de perioder som är i fråga i det nationella målet. De båda makarna har tillräckliga tillgångar för att försörja familjen.

Commissioners for Her Majesty’s Revenue Customs (skatte- och tullmyndigheten, Förenade kungariket) ansåg att VI, från maj till augusti 2006 och från augusti 2014 till september 2016, inte omfattades av en heltäckande sjukförsäkring och följaktligen saknade uppehållsrätt i Förenade kungariket, varför hon för dessa två perioder varken kunde beviljas skatteavräkning för underhållsberättigade barn eller barnbidrag.

I två mål avseende dessa rättigheter har Social Security Appeal Tribunal (Northern Ireland) (Överdomstolen för mål om social trygghet, Nordirland, Förenade kungariket) ombett domstolen att klargöra i vilken mån kravet i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38,[127] på att ha en heltäckande sjukförsäkring var tillämpligt på VI och hennes son under de aktuella perioderna och, i förekommande fall, huruvida deras kostnadsfria anslutning till det allmänna sjukförsäkringssystemet i den mottagande medlemsstaten var tillräcklig för att uppfylla det kravet.

Domstolen har slagit fast att artikel 21 FEUF, i vilken unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig stadgas, och artikel 16.1 i direktiv 2004/38, som avser förvärv av permanent uppehållsrätt, ska tolkas så, att varken det barn som är unionsmedborgare och som har förvärvat permanent uppehållsrätt eller den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet är skyldiga att ha en heltäckande sjukförsäkring, i den mening som avses i artikel 7.1 b i direktivet, för att behålla sin uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten. När det däremot gäller perioder innan ett barn, som är unionsmedborgare, har förvärvat permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten ska både barnet, när det görs gällande att barnet har uppehållsrätt med stöd av artikel 7.1 b, och den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet ha en heltäckande sjukförsäkring i den mening som avses i direktivet.

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller perioder efter det att ett barn, som är unionsmedborgare, har förvärvat permanent uppehållsrätt efter att ha uppehållit sig lagligt under en fortlöpande period av fem år i den mottagande medlemsstaten, understryker domstolen att denna rätt inte längre är underkastad[128]

---

127 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77). Enligt artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 ska varje unionsmedborgare ha rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader om den berörda personen för egen och sina familjemedlemmars räkning har tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen, samt har en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten.

128 Enligt artikel 16.1 sista meningen i direktiv 2004/38.

villkoren att för egen och sina familjemedlemmars räkning ha tillräckliga tillgångar och en heltäckande sjukförsäkring innan en sådan permanent uppehållsrätt förvärvades.[129]

När det gäller den förälder som är tredjelandsmedborgare och som har den faktiska vårdnaden om barnet, konstaterar domstolen att den föräldern inte är en ”familjemedlem” i den mening som avses i direktiv 2004/38 och kan således inte härleda en permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten från direktivet[130] när barnet är beroende av sin förälder för sin försörjning. Begreppet familjemedlem, i den mening som avses i direktivet, är nämligen, vad gäller en unionsmedborgares släktingar i uppstigande led, begränsat[131] till unionsmedborgarens ”underhållsberättigade” släktingar i rakt uppstigande led.

Den permanenta uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten som enligt unionsrätten tillkommer en underårig medborgare i en annan medlemsstat, ska emellertid – för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av denna uppehållsrätt – med nödvändighet, enligt artikel 21 FEUF, anses innebära en rätt för den förälder som har den faktiska vårdnaden om unionsmedborgaren att bo med honom eller henne i den mottagande medlemsstaten, oberoende av denna förälders nationalitet. Av detta följer att den omständigheten att de villkor som uppställs i bland annat artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 inte är tillämpliga, till följd av att den underårige har förvärvat permanent uppehållsrätt enligt artikel 16.1 i direktivet, enligt artikel 21 FEUF även omfattar denna förälder.

Vad vidare gäller perioderna innan ett barn som är unionsmedborgare har förvärvat permanent uppehållsrätt i den mottagande medlemsstaten, framgår det av ordalydelsen i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 och av direktivets allmänna systematik och syfte att inte bara unionsmedborgaren, utan även de familjemedlemmar som bor tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten, liksom den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet, ska ha en heltäckande sjukförsäkring.

Det följer av artikel 7.1 b i direktiv 2004/38, jämförd med skäl 10 och artikel 14.2 i samma direktiv, att en unionsmedborgare som inte är yrkesverksam, under hela den tid som vistelsen i den mottagande medlemsstaten överstiger tre månader men understiger fem år, för egen räkning och för sina familjemedlemmar måste ha en heltäckande sjukförsäkring för att inte bli en orimlig belastning för den medlemsstatens offentliga finanser. När det gäller situationen för ett barn, som är unionsmedborgare och som bor i den mottagande medlemsstaten tillsammans med en förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet, är detta krav uppfyllt såväl när barnet har en heltäckande sjukförsäkring som omfattar föräldern, som i det motsatta fallet då denna förälder har en sådan försäkring som omfattar barnet.

I en sådan situation där den icke yrkesverksamma unionsmedborgaren är ett barn vars förälder, som är tredjelandsmedborgare, har arbetat och varit skattskyldig i den mottagande medlemsstaten under den aktuella perioden, skulle det vara oproportionerligt att neka detta barn och den förälder som har den faktiska vårdnaden om barnet uppehållsrätt enbart av det skälet att de under denna period omfattades av det allmänna sjukförsäkringssystemet gratis i den mottagande medlemsstaten. Det

---

129 Föreskrivs i artikel 7.1 b i direktiv 2004/38.

130 I artikel 16.2 i direktiv 2004/38 anges att punkt 1 i den artikeln även ska tillämpas på familjemedlemmar som inte är medborgare i en medlemsstat och som lagligt har uppehållit sig tillsammans med unionsmedborgaren i den mottagande medlemsstaten under en period av fem på varandra följande år.

131 I den mening som avses i artikel 2.2 i direktiv 2004/38.

kan nämligen inte anses att denna kostnadsfria anslutning till nämnda system under sådana omständigheter utgör en orimlig belastning för de offentliga finanserna i denna stat.

3. Härledd uppehållsrätt för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare

Dom av den 5 maj 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (En familjemedlems vistelse – Otillräckliga tillgångar) (C-451/19 och C-532/19, EU:C:2022:354)

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 20 FEUF – Unionsmedborgarskap – Unionsmedborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet – Ansökan om uppehållskort för en familjemedlem som är tredjelandsmedborgare – Avslag – Skyldighet för unionsmedborgaren att ha tillräckliga tillgångar – Makars skyldighet att leva tillsammans – Underårigt barn som är unionsmedborgare – Nationell lagstiftning och praxis – Faktiskt åtnjutande av kärnan i de rättigheter som tillkommer unionsmedborgare – Berövande”

XU är ett barn, fött i Venezuela. XU:s mor är venezuelansk medborgare och har ensam vårdnad om barnet. XU är bosatt i Spanien tillsammans med sin mor och en spansk medborgare som modern har ingått äktenskap med samt det barn som XU:s mor har fått tillsammans med honom. Sistnämnda barn är spansk medborgare. QP, som är peruansk medborgare, är gift med en spansk medborgare, med vilken han fått ett barn, som är spansk medborgare. XU och QP är båda familjemedlemmar till en unionsmedborgare som är medborgare i den stat där de är bosatta och vilken aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet i en annan medlemsstat.

XU och QP har fått avslag på respektive ansökan om ett uppehållskort i egenskap av familjemedlemmar till en unionsmedborgare[132] med motiveringen att unionsmedborgaren inte har tillräckliga ekonomiska medel för sin egen och sina familjemedlemmars räkning.[133] Endast den ekonomiska situationen för styvfadern, i XU:s fall, och makan, i QP:s fall, beaktades av den behöriga myndigheten, det vill säga Subdelegación del Gobierno en Toledo (organ som representerar den spanska regeringen i Toledo, Spanien).

Sedan överklagandena av dessa avslagsbeslut bifallits, överklagade den behöriga myndigheten de domar som hade meddelats i detta avseende till den hänskjutande domstolen.

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida det är förenligt med unionsrätten[134] att ha en praxis som innebär att en tredjelandsmedborgare automatiskt nekas familjeåterförening med en spansk medborgare som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet enbart på grund av dennes ekonomiska situation. En sådan praxis skulle kunna leda till att den spanska medborgaren måste lämna unionen. Enligt den hänskjutande domstolen skulle detta kunna vara fallet i båda målen, med beaktande av kravet på samlevnad enligt den spanska lagstiftning som är tillämplig på äktenskap.[135]

---

132 I förevarande fall, för XU, hans styvfar, och för QP, hans maka.

133 För att inte bli en belastning för Spaniens sociala biståndssystem, såsom föreskrivs i den spanska lagstiftningen.

134 Artikel 20 FEUF, som rör unionsmedborgarskap.

135 I mål C-532/19 medför beslutet att inte bevilja QP uppehållsrätt att hans maka tvingas lämna unionen. I mål C-451/19 skulle beslutet att inte bevilja XU uppehållsrätt leda till att XU och hans mor måste lämna unionens territorium, och ett

I sin dom slår EU-domstolen fast att unionsrätten utgör hinder för att en medlemsstat avslår en ansökan om familjeåterförening som getts in av en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare som är medborgare i den medlemsstaten, och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, av det enda skälet att unionsmedborgaren inte för sin egen och sin familjemedlems räkning har tillräckliga medel, utan att det har undersökts huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan unionsmedborgaren och familjemedlemmen som är av sådan beskaffenhet att den förstnämnda i praktiken skulle bli tvungen att lämna unionen i dess helhet och därmed skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, om tredjelandsmedborgaren nekades en härledd uppehållsrätt. Domstolen gör därefter flera preciseringar för att bedöma huruvida det i varje enskilt fall föreligger ett beroendeförhållande som kan motivera att en tredjelandsmedborgare beviljas en härledd uppehållsrätt enligt unionsrätten.

Domstolens bedömning

Vad gäller familjeåterförening och kravet på att ha tillräckliga medel erinrar domstolen inledningsvis om att unionsrätten i princip inte är tillämplig på en ansökan om familjeåterförening mellan en tredjelandsmedborgare och en annan familjemedlem, som är medborgare i en medlemsstat, men som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och att unionsrätten således i princip inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken det för en sådan familjeåterförening krävs att ett sådant villkor avseende tillräckliga medel är uppfyllt. Att systematiskt och utan undantag uppställa ett sådant villkor kan emellertid strida mot den härledda uppehållsrätt som i mycket speciella situationer, enligt artikel 20 FEUF, ska tillerkännas en tredjelandsmedborgare som är familjemedlem till en unionsmedborgare, bland annat om vägran att bevilja en sådan uppehållsrätt tvingar unionsmedborgaren att lämna unionen och således berövar honom eller henne möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som ställningen som unionsmedborgare ger honom eller henne. Så är fallet om det mellan tredjelandsmedborgaren och unionsmedborgaren, som är medlem i dennes familj, föreligger ett sådant beroendeförhållande att unionsmedborgaren skulle tvingas följa med den berörda tredjelandsmedborgaren och lämna unionen i dess helhet.

Vad gäller frågan om beroendeförhållande i mål C-532/19 preciserar domstolen, i ett första steg, att ett beroendeförhållande, som är av sådan beskaffenhet att det motiverar att en härledd uppehållsrätt ska beviljas med stöd av artikel 20 FEUF, kan anses föreligga enbart på grund av att en medborgare i en medlemsstat, som är myndig och aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, och vederbörandes make, som är myndig och tredjelandsmedborgare, är skyldiga att leva tillsammans enligt lagstiftningen i den medlemsstat som unionsmedborgaren är medborgare i, och i vilken äktenskapet ingåtts.

---

sådant beslut skulle inte bara tvinga hennes make, utan även makarnas underåriga barn, som är spansk medborgare, att lämna landet.

Domstolen prövar därefter, i ett andra steg, om ett sådant beroendeförhållande kan anses föreligga när tredjelandsmedborgaren och dennes make eller maka, som är medborgare i en medlemsstat och som aldrig har utövat sin rätt till fri rörlighet, är föräldrar till ett underårigt barn som är medborgare i samma medlemsstat och som inte heller har utövat sin rätt till fri rörlighet.

För att bedöma risken för att det berörda barnet, som är unionsmedborgare, tvingas lämna unionen om barnets förälder, som är tredjelandsmedborgare, nekas en härledd uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten, ska det nämligen fastställas huruvida denna förälder har den faktiska vårdnaden om barnet och huruvida det föreligger ett faktiskt beroendeförhållande dem emellan, med beaktande av rätten till respekt för familjelivet[136] och skyldigheten att ta hänsyn till barnets bästa.[137]

Det förhållandet att den andra föräldern, som är unionsmedborgare, verkligen har förmåga att ensam sköta barnets dagliga och faktiska omvårdnad, och är villig att göra detta, är inte tillräckligt för att det ska kunna fastställas att det mellan den förälder som är tredjelandsmedborgare och barnet inte finns ett sådant beroendeförhållande att barnet skulle bli tvunget att lämna unionen om tredjelandsmedborgaren nekades uppehållsrätt. Denna bedömning ska nämligen, med hänsyn till barnets bästa, göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.[138]

Den omständigheten att den förälder som är tredjelandsmedborgare bor tillsammans med det underåriga barnet som är unionsmedborgare är således relevant vid bedömningen av om det föreligger ett beroendeförhållande mellan dem, men utgör inte en nödvändig förutsättning. När den underåriga unionsmedborgaren stadigvarande bor tillsammans med sina båda föräldrar och föräldrarna dagligen delar det rättsliga, ekonomiska eller känslomässiga ansvaret för barnet, föreligger dessutom en motbevisbar presumtion om att det föreligger ett beroendeförhållande mellan denna underåriga unionsmedborgare och dess förälder, som är tredjelandsmedborgare, oberoende av att den andra föräldern till barnet, i egenskap av medborgare i den medlemsstat på vars territorium familjen är etablerad, har en ovillkorlig rätt att stanna kvar på denna medlemsstats territorium

Vad gäller frågan om beroendeförhållande i mål C-451/19 preciserar domstolen, för det första, att den härledda uppehållsrätt som kan beviljas en tredjelandsmedborgare med stöd av artikel 20 FEUF är subsidiär, varför det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida XU, som var underårig när ansökan om uppehållstillstånd avslogs och vars mor, som är tredjelandsmedborgare, hade ett sådant uppehållstillstånd i Spanien, vid denna tidpunkt, ändå inte kunde beviljas uppehållsrätt i Spanien enligt direktiv 2003/86.[139]

---

136 Denna rätt anges i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

137 Denna skyldighet erkänns i artikel 24.2 i stadgan och sammanfaller med barnets rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, vilken slås fast i artikel 24.3 i stadgan.

138 Särskilt barnets ålder, dess fysiska och känslomässiga utveckling, styrkan i dess känslomässiga band till både den förälder som är unionsmedborgare och den förälder som är tredjelandsmedborgare samt den risk som en separation från den sistnämnda föräldern skulle medföra för barnets välbefinnande.

139 Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (EUT L 251, 2003, s. 12), artikel 4.1 c. Även om det i detta direktiv föreskrivs att det inte är tillämpligt på en unionsmedborgares familjemedlemmar, är det, med hänsyn till dess syfte, som är att främja familjeåterförening, och med hänsyn till det skydd för tredjelandsmedborgare, särskilt underåriga, som direktivet är avsett att ge, inte uteslutet att tillämpa nämnda direktiv till förmån för en underårig, som är medborgare i tredjeland, endast på grund av en av barnets föräldrar, som är tredjelandsmedborgare, också är förälder till en unionsmedborgare, som fötts under dennes äktenskap med en medborgare i en medlemsstat.

För det fall att XU inte har något uppehållstillstånd enligt en bestämmelse i unionens sekundärrätt eller nationell bestämmelse, prövar EU-domstolen, för det andra, huruvida artikel 20 FEUF tillåter att denne tredjelandsmedborgare beviljas en härledd uppehållsrätt.

Det ska härvidlag avgöras huruvida XU:s påtvingade avresa från unionen, vid den tidpunkt då ansökan om uppehållstillstånd för XU avslogs, i praktiken skulle ha tvingat hans mor att lämna unionens territorium i dess helhet, på grund av det beroendeförhållande som påstås råda mellan dem och, om så är fallet, huruvida den omständigheten att XU:s mor lämnar unionens territorium också innebär att moderns underåriga barn, som är unionsmedborgare, tvingas att lämna unionen, på grund av det beroendeförhållande som föreligger mellan denne unionsmedborgare och hans mor

Bedömningen, vid tillämpningen av artikel 20 FEUF, av huruvida det föreligger ett beroendeförhållande mellan en förälder och dennes barn, vilka båda är tredjelandsmedborgare, grundar sig i tillämpliga delar på samma kriterier som de som angetts ovan. När det är fråga om en underårig som är tredjelandsmedborgare och som nekats uppehållstillstånd samt riskerar att tvingas lämna unionen, är den omständigheten att den andra föräldern faktiskt kan ta hand om den minderårige, rättsligt, ekonomiskt och känslomässigt, däribland i sitt ursprungsland, en relevant omständighet, samtidigt som den inte i sig är tillräcklig för att dra slutsatsen att den förälder som är bosatt i nämnda medlemsstat inte i praktiken skulle tvingas lämna unionen.

Om XU:s påtvingade avresa från Spanien, vid den tidpunkt då ansökan om uppehållstillstånd avslogs, i praktiken skulle ha tvingat XU:s mor, som är tredjelandsmedborgare, och även hennes andra barn, som är unionsmedborgare, att lämna unionen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva, så borde XU:s halvbror ha tillerkänts en härledd uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, för att förhindra att denne unionsmedborgaren, genom att lämna landet, berövas möjligheten att åtnjuta kärnan i de rättigheter som denne har på grund av denna ställning.

4. Diskriminering på grund av nationalitet

Dom av den 22 december 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Begäran om utlämning till Bosnien och Hercegovina) (Stora avdelningen) (C-237/21, EU:C:2022:1017)

”Begäran om förhandsavgörande – Medborgarskap i Europeiska unionen – Artiklarna 18 och 21 FEUF – Begäran till en medlemsstat från ett tredjeland om utlämning av en unionsmedborgare som även är medborgare i en annan medlemsstat, och som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet i den första medlemsstaten – Begäran har ingetts i syfte att verkställa en frihetsberövande påföljd – Förbud mot utlämning som endast tillämpas vad gäller medborgare i medlemsstaten – Begränsning av den fria rörligheten – Rättfärdigandegrund som avser att förhindra att personer som har begått brott undgår straff – Proportionalitet”

S.M., som är kroatisk, bosnisk och serbisk medborgare, bor i Tyskland sedan år 2017 och arbetar där sedan år 2020. I november 2020 begärde myndigheterna i Bosnien och Hercegovina att Förbundsrepubliken Tyskland skulle utlämna S.M. för verkställighet av en frihetsberövande påföljd som han hade ådömts av en bosnisk domstol.

Generalstaatsanwaltschaft München (allmänna åklagarmyndigheten i München, Tyskland) yrkade, med hänvisning till domen Raugevicius,[140] att begäran om utlämning av S.M. skulle avvisas.

Enligt Oberlandesgericht München (Münchens regionala överdomstol, Tyskland), som är den hänskjutande domstolen, beror svaret på frågan huruvida denna begäran är välgrundad på huruvida artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas så, att de föreskriver att en medborgare i Europeiska unionen inte får utlämnas, även om den anmodade medlemsstaten[141] enligt internationella fördrag är skyldig att utlämna vederbörande.

Denna fråga besvarades inte i domen Raugevicius, eftersom den anmodade medlemsstaten i det målet, med hänsyn till tillämpliga internationella fördrag, hade rätt att välja att inte utlämna den aktuella litauiska medborgaren ur unionen. I förevarande mål är Förbundsrepubliken Tyskland däremot skyldig att, med avseende på Bosnien och Hercegovina, utlämna S.M. i enlighet med Europeiska utlämningskonventionen, undertecknad i Paris den 13 december 1957. Enligt artikel 1 i denna konvention är nämligen Tyskland och Bosnien-Hercegovina ömsesidigt skyldiga att till varandra utlämna personer, vilka av behöriga judiciella myndigheter hos den anmodande staten efterlyses för verkställande av straff. Den förklaring som Förbundsrepubliken Tysklands avgett enligt artikel 6 i nämnda konvention vad avser skydd mot utlämning av ”sina egna medborgare” begränsar det sistnämnda begreppet till att endast gälla personer som har tyskt medborgarskap.

EU-domstolen prövade således i domen Raugevicius inte frågan huruvida behovet av att vidta mindre restriktiva åtgärder än utlämning kan innebära att den anmodade medlemsstaten har befogenhet att åsidosätta sina skyldigheter enligt internationell rätt.

Den hänskjutande domstolen har således bett EU-domstolen att tolka artiklarna 18 och 21 FEUF. Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida dessa artiklar utgör hinder för att en medlemsstat, när ett tredjeland har framställt en begäran om utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd för en medborgare i en annan medlemsstat som är stadigvarande bosatt i den förstnämnda medlemsstaten, vars nationella rätt endast förbjuder utlämning av de egna medborgarna till länder utanför unionen och som föreskriver en möjlighet att verkställa denna påföljd på sitt eget territorium, på villkor att tredjelandet samtycker därtill, ändå utlämnar denna unionsmedborgare, i enlighet med de skyldigheter som åligger den med tillämpning av en internationell konvention, när medlemsstaten i praktiken inte kan genomföra verkställigheten av detta straff, om sådant samtycke inte har lämnats.

I sin dom svarar domstolen att artiklarna 18 och 21 FEUF ska tolkas på följande sätt:

– De ålägger, under sådana omständigheter, den anmodade medlemsstaten att aktivt söka samtycke från det tredjeland som har begärt utlämning, så att straffet för en medborgare i en annan medlemsstat som är stadigvarande bosatt i den anmodade medlemsstaten kan verkställas

---

140 I domen av den 13 november 2018, ***Raugevicius*** (C-247/17, EU:C:2018:898) (nedan kallad domen Raugevicius), tolkade domstolen artikel 18 FEUF (vilken innehåller principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet) och artikel 21 FEUF (som garanterar en rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier) så, att när det inkommit en begäran från ett tredjeland om utlämning av en unionsmedborgare som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet, i syfte att verkställa en frihetsberövande påföljd, vars lagstiftning förbjuder utlämning av egna medborgare ur unionen för verkställighet av en påföljd och föreskriver en möjlighet att en sådan påföljd som utdömts i utlandet avtjänas i denna medlemsstat, är skyldig att säkerställa att denna unionsmedborgare, i den mån denne är stadigvarande bosatt i medlemsstaten i fråga, behandlas på samma sätt som medlemsstaten behandlar sina egna medborgare vad gäller utlämning (punkt 50 samt domslutet).

141 Den medlemsstat som har mottagit en begäran om utlämning.

på sistnämnda stats territorium, genom att använda alla de mekanismer för straffrättsligt samarbete och bistånd som den förfogar över i sina kontakter med nämnda tredjeland.

– De utgör, om ett sådant samtycke inte erhålls, inte hinder för att den anmodade medlemsstaten, under sådana omständigheter, utlämnar denna unionsmedborgare, i enlighet med de skyldigheter som åligger den med tillämpning av en internationell konvention, förutsatt att utlämningen inte innebär en kränkning av de rättigheter som garanteras av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.[142]

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar för det första om att den i domen Raugevicius, som i likhet med det nationella målet avsåg en begäran om utlämning från ett tredjeland med vilket unionen inte har ingått något avtal om utlämning, slog fast att medlemsstaterna visserligen, i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser om utlämning av medlemsstaternas medborgare till tredjeland, har befogenhet att anta sådana bestämmelser, men är skyldiga att iaktta unionsrätten vid utövandet av denna befogenhet, och i synnerhet artiklarna 18 och 21.1 FEUF

I egenskap av kroatisk medborgare som lagligen vistas i Tyskland har S.M., i egenskap av unionsmedborgare, rätt att åberopa artikel 21.1 FEUF, och han omfattas av fördragens tillämpningsområde, i den mening som avses i artikel 18 FEUF. Den omständigheten att den berörda personen även är medborgare i det tredjeland som har framställt begäran om utlämning kan inte hindra denne från att göra gällande de rättigheter och friheter som ställningen som unionsmedborgare ger, och särskilt de rättigheter och friheter som garanteras genom artiklarna 18 och 21 FEUF.

Domstolen påpekar för det andra att en medlemsstats bestämmelser om utlämning, vilka, såsom i målet vid den nationella domstolen, inför en skillnad i behandling beroende på om den eftersökta personen är medborgare i denna medlemsstat eller medborgare i en annan medlemsstat, kan påverka rätten att röra sig fritt och uppehålla sig för medborgare i andra medlemsstater som vistas lagligen i den anmodade staten, i det avseendet att de inte får samma skydd mot utlämning som sistnämnda medlemsstats medborgare.

Härav följer att i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet innebär den aktuella skillnaden i behandling – nämligen att en medborgare som är medborgare i en annan medlemsstat än den anmodade medlemsstaten kan utlämnas – en begränsning av den ovannämnda friheten, som endast kan anses vara motiverad om den grundar sig på objektiva överväganden och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med nationell rätt.

Det legitima syftet att minimera risken för att personer som har begått ett brott undgår straff kan motivera en åtgärd som begränsar en grundläggande frihet, som den i artikel 21 FEUF, förutsatt att denna åtgärd är nödvändig för att skydda de intressen som den avser att säkerställa, och detta enbart om dessa mål inte kan uppnås genom mindre begränsande åtgärder.

När det gäller en begäran om utlämning för verkställighet av en frihetsberövande påföljd, utgör möjligheten, när en sådan finns i den anmodade medlemsstatens lagstiftning, att det straff vars verkställighet är anledningen till begäran om utlämning i stället verkställs i den anmodade medlemsstaten, en alternativ åtgärd till utlämning som i mindre utsträckning inkräktar på utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig för en unionsmedborgare som är stadigvarande bosatt i den medlemsstaten. Med tillämpning av artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF bör en sådan medborgare i

142 Nedan kallad stadgan.

en annan medlemsstat som är stadigvarande bosatt i den anmodade medlemsstaten således ges möjlighet att avtjäna sitt straff i denna medlemsstat på samma villkor som medborgarna i den sistnämnda medlemsstaten.

För det tredje understryker domstolen emellertid att den rättspraxis som följer av domen Raugevicius inte ger unionsmedborgarna en automatisk och absolut rätt att inte utlämnas ur unionen. Domstolen har även preciserat att när en nationell bestämmelse, såsom i det nationella målet, inför en skillnad i behandling mellan den anmodade medlemsstatens medborgare och de unionsmedborgare som är stadigvarande bosatta där, genom att endast förbjuda utlämning av de förstnämnda, har den anmodade medlemsstaten en skyldighet att aktivt efterforska förekomsten av en alternativ åtgärd till utlämning, som i mindre utsträckning inkräktar på utövandet av de rättigheter och friheter som unionsmedborgare har enligt artiklarna 18 FEUF och 21 FEUF, när ett tredjeland begär att de ska utlämnas.

När tillämpningen av en sådan alternativ åtgärd till utlämning består i att unionsmedborgare som är stadigvarande bosatta i den anmodade medlemsstaten kan avtjäna sitt straff i den medlemsstaten på samma villkor som medborgarna i densamma, men denna tillämpning är beroende av att det tredjeland som har framställt begäran om utlämning lämnar sitt samtycke, innebär artiklarna 18 och 21 FEUF att den anmodade medlemsstaten är skyldig att aktivt söka samtycke från detta tredjeland. Den anmodade medlemsstaten är därvidlag skyldig att använda alla de mekanismer för straffrättsligt samarbete och bistånd som den förfogar över i sina kontakter med nämnda tredjeland.

Om detta tredjeland samtycker till att fängelsestraffet verkställs i den anmodade medlemsstaten, så kan sistnämnda medlemsstat tillåta att den unionsmedborgare som begärs utlämnad och som är stadigvarande bosatt i denna medlemsstat avtjänar det straff som han dömts till i det tredjeland som framställt begäran om utlämning, och säkerställa att denne behandlas på samma sätt som den anmodade medlemsstatens egna medborgare.

I ett sådant fall skulle tillämpningen av denna alternativa åtgärd till utlämning även kunna göra det möjligt för den anmodade medlemsstaten att utöva sina befogenheter i enlighet med de konventionsförpliktelser som denna stat har gentemot detta tredjeland. Detta tredjelands samtycke till att hela det straff som avses i begäran om utlämning avtjänas i den anmodade medlemsstaten skulle nämligen kunna göra det överflödigt att verkställa denna begäran.

Om detta tredjeland däremot inte lämnar sitt samtycke, så kan det i artiklarna 18 och 21 FEUF angivna alternativet till utlämning inte tillämpas. I ett sådant fall kan denna medlemsstat utlämna den berörda personen i enlighet med sina skyldigheter enligt Europeiska utlämningskonventionen, eftersom en vägran att verkställa en sådan utlämning inte skulle göra det möjligt att undvika risken för att denna person undgår straff.

I ett sådant fall utgör utlämning av den berörda personen, mot bakgrund av detta mål, en åtgärd som är nödvändig och proportionerlig, varför den inskränkning av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig som följer av en person utlämnas för verkställighet av ett straff är motiverad. Den anmodade medlemsstaten måste likväl kontrollera att denna utlämning inte undergräver det skydd som artikel 19.2 i stadgan ger mot varje allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller andra former av omänsklig eller förnedrande bestraffning eller behandling i det tredjeland som har framställt begäran om utlämning.

V. Institutionella bestämmelser

1. Säten för Europeiska unionens institutioner och organ

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Italien och Comune di Milano/rådet (Europeiska läkemedelsmyndighetens säte) (C-59/18 och C-182/18, EU:C:2022:567)

”Talan om ogiltigförklaring – Institutionell rätt – Europeiska unionens organ och byråer – Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) – Befogenheten att fastställa platsen för sätet – Artikel 341 FEUF – Tillämpningsområde – Beslut som fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i anslutning till ett möte i rådet – Domstolens behörighet enligt artikel 263 FEUF – Fråga om vem som har antagit akten och hur denna rättsligt ska kvalificeras – Bindande verkningar i unionens rättsordning saknas”

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Italien och Comune di Milano/rådet och Europaparlamentet (Europeiska läkemedelsmyndighetens säte) (C-106/19 och C-232/19, EU:C:2022:568)

”Talan om ogiltigförklaring – Institutionell rätt – Förordning (EU) 2018/1718 – Fastställande av Amsterdam (Nederländerna) som säte för Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) – Artikel 263 FEUF – Upptagande till prövning – Berättigat intresse av att få saken prövad – Talerätt – Direkt och personligen berörd – Beslut som fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i anslutning till ett möte i rådet, i syfte att fastställa platsen för en unionsbyrås säte – Bindande verkningar i Europeiska unionens rättsordning saknas – Europaparlamentets befogenheter”

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), parlamentet/rådet (Europeiska arbetsmyndighetens säte) (C-743/19, EU:C:2022:569)

”Talan om ogiltigförklaring – Institutionell rätt – Europeiska unionens organ och byråer – Europeiska arbetsmyndigheten – Befogenheten att fastställa platsen för sätet – Artikel 341 FEUF – Tillämpningsområde – Beslut som fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar i anslutning till ett möte i rådet – Domstolens behörighet enligt artikel 263 FEUF – Fråga om vem som har antagit akten och hur denna rättsligt ska kvalificeras – Bindande verkningar i unionens rättsordning saknas”

Talan väcktes vid domstolen i fem mål om ogiltigförklaring av olika akter som antagits dels av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, dels av rådet och Europaparlamentet, angående fastställandet av sätena för två unionsbyråer.

Italien och Comune di Milano (Milano kommun, Italien) väckte talan i två mål dels mot rådet, om ogiltigförklaring av det beslut av den 20 november 2017[143] som hade fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar (förenade målen C-59/18 och C-182/18), dels mot parlamentet och

[143] Beslut antaget i anslutning till ett möte i rådet, i vilket staden Amsterdam utsågs till nytt säte för Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) (nedan kallat beslutet om fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte).

rådet, om ogiltigförklaring av förordning (EU) 2018/1718[144] (förenade målen C-106/19 och C-232/19) angående utseendet av staden Amsterdam (Nederländerna) som nytt säte för Europeiska läkemedelsmyndigheten (EMA) med anledning av *Brexit*. Parlamentet väckte talan i ett annat mål mot rådet och yrkade ogiltigförklaring av beslutet av den 13 juni 2019,[145] som hade fattats av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, i samförstånd, enligt vilket Europeiska arbetsmyndigheten (ELA) skulle ha sitt säte i Bratislava (Slovakien) (mål C-743/19).

I målen avseende Europeiska läkemedelsmyndighetens säte hade stats- och regeringscheferna, med anledning av *Brexit*, godkänt ett förfarande för antagande av ett beslut om att flytta nämnda säte, vilket dittills hade varit beläget i London (Förenade kungariket). Detta förfarande avslutades med att Nederländernas erbjudande valdes i stället för Italiens erbjudande (Milano). Företrädarna för medlemsstaternas regeringar utsåg följaktligen, genom beslutet av den 20 november 2017, i anslutning till ett möte i rådet staden Amsterdam som nytt säte för Europeiska läkemedelsmyndigheten. Detta beslut bekräftades genom den angripna förordningen efter att det ordinarie lagstiftningsförfarandet, i vilket parlamentet deltog, hade genomförts. Italien och Milano kommun hävdade emellertid att beslutet om fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte omfattades av unionens exklusiva befogenhet och att det i själva verket skulle tillskrivas rådet, eftersom det avsåg utseendet av sätet för en unionsbyrå och inte sätet för en unionsinstitution. De ifrågasatte följaktligen att detta beslut lagenligt kunde utgöra grund för den angripna förordningen och hävdade dessutom att parlamentet inte fullt ut hade utövat sina lagstiftningsbefogenheter vid antagandet av denna förordning.

I målet avseende sätet för Europeiska arbetsmyndigheten hade företrädarna för medlemsstaternas regeringar i samförstånd godkänt förfarandet och kriterierna för att bestämma denna byrås säte. Med tillämpning av detta förfarande antog de, i anslutning till ett möte i rådet, beslutet om fastställande av Bratislava som säte för Europeiska arbetsmyndigheten. Parlamentet hävdade att beslutet egentligen skulle anses ha antagits av rådet och att det var möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring av beslutet vid domstolen, eftersom det rörde sig om en rättsligt bindande unionsrättsakt.

Genom tre domar som meddelas av stora avdelningen utvecklar domstolen sin praxis avseende den rättsliga ramen för fastställande av sätena för unionens organ och byråer. Domstolen slår bland annat fast att besluten om fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte och Europeiska arbetsmyndighetens säte är akter av politisk art, vilka antagits av enbart medlemsstaterna, i egenskap av medlemsstater och inte i egenskap av ledamöter av rådet, vilket innebär att dessa akter inte omfattas av den lagenlighetsprövning som föreskrivs i artikel 263 FEUF. Dessa beslut kan inte likställas med beslut som fattas med stöd av artikel 341 FEUF,[146] som endast avser fastställande av säte för unionens institutioner.[147] Denna bestämmelse kan därför inte utgöra rättslig grund för de nämnda besluten.

---

144 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1718 av den 14 november 2018 om ändring av förordning (EG) nr 726/2004 när det gäller fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens säte (EUT L 291, 2018, s. 3) (nedan kallad den angripna förordningen).

145 Beslut (EU) 2019/1199 av den 13 juni 2019 som fattats i samförstånd av företrädarna för medlemsstaternas regeringar av den 13 juni 2019 om Europeiska arbetsmyndighetens säte (EUT L 189, 2019, s. 68) (nedan kallat det angripna beslutet).

146 I artikel 341 FEUF föreskrivs att ”[s]äte för unionens institutioner ska fastställas av medlemsstaternas regeringar i samförstånd”.

147 Såsom de anges i artikel 13.1 FEU.

Domstolens bedömning

- **Huruvida talan som väcks av en regional eller lokal enhet mot förordningen om fastställande av sätet för ett unionsorgan eller en unionsbyrå kan tas upp till prövning (förenade målen C-106/19 och C-232/19)**

Domstolen erinrar inledningsvis om att en talan som väcks av en regional enhet inte kan likställas med en talan som väcks av en medlemsstat i den mening som avses i artikel 263 FEUF och att en sådan enhet följaktligen måste visa både att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad och att den har talerätt i sig. Domstolen konstaterar att Milano kommun har visat att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad, eftersom en eventuell ogiltigförklaring av den angripna förordningen skulle medföra att lagstiftningsförfarandet för att fastställa Europeiska läkemedelsmyndighetens säte, i vilket kommunen var kandidatstad, skulle återupptas. Domstolen slår därefter fast att denna enhet är direkt och personligen berörd av denna förordning och att den följaktligen har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av densamma. Domstolen konstaterar i detta avseende dels att denna regleringsakt inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning åt dem som beslutet riktar sig till, dels att Milano kommun konkret har deltagit i förfarandet för att välja Europeiska läkemedelsmyndighetens säte, vilket försätter kommunen i en situation som individualiserar den på motsvarande sätt som en person som akten är riktad till.

- **Huruvida domstolen är behörig att pröva medlemsstaternas beslut om fastställande av sätet för ett unionsorgan eller en unionsbyrå (förenade målen C-59/18 och C-182/18 samt mål C-743/19)**

Domstolen erinrar inledningsvis om att unionsdomstolen, inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, endast är behörig att pröva lagenligheten av de akter som kan tillskrivas unionens institutioner, organ och byråer. De akter som antas av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, när dessa agerar i denna egenskap och således kollektivt utövar befogenheter som tillkommer medlemsstaterna, omfattas således inte av unionsdomstolens lagenlighetsprövning, utom när akten i fråga, med hänsyn till dess innehåll och de omständigheter under vilka den antagits, i själva verket utgör ett beslut av rådet. Domstolen preciserar följaktligen att besluten om fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte och Europeiska arbetsmyndighetens säte endast kan bedömas mot bakgrund av den rättsliga ram som är tillämplig på fastställandet av sätena för unionens organ och byråer.

Den prövar härvid huruvida artikel 341 FEUF, mot bakgrund av en analys av dess ordalydelse, det sammanhang i vilket den ingår och dess syfte, med giltig verkan kan åberopas som grund för dessa beslut.[148]

För det första framhåller domstolen att artikel 341 FEUF enligt sin lydelse formellt endast avser ”unionens institutioner”.

Vad för det andra gäller det sammanhang som denna bestämmelse ingår i, anser domstolen bland annat att den vida tolkning som den har gjort av detta begrepp på området för utomobligatoriskt skadeståndsansvar [149] inte med framgång kan åberopas för att analogivis bestämma tillämpningsområdet för denna bestämmelse. Domstolen påpekar dessutom att den tidigare

148 Domstolen för i sak ett liknande resonemang i de förenade målen C-106/19 och C-232/19.

149 I enlighet med artikel 340 andra stycket FEUF.

institutionella praxis som rådet har åberopat, enligt vilken säten för unionens organ och byråer har fastställts på grundval av ett politiskt val som enbart gjorts av företrädarna för medlemsstaternas regeringar, är långt ifrån allmänt förekommande, att den inte omfattas av ett institutionellt erkännande och att den under alla omständigheter inte kan ge upphov till ett prejudikat som är bindande för institutionerna.

För det tredje preciserar domstolen att syftet med artikel 341 FEUF är att bevara medlemsstaternas beslutsbefogenheter endast i fråga om fastställandet av unionsinstitutionernas säten. Domstolen påpekar vidare att inrättandet av unionens organ och byråer ska ske genom en sekundärrättsakt som antagits med stöd av materiella bestämmelser som genomför unionens politik inom det område i vilket organet eller byrån ska verka. Beslutet om fastställande av deras säte är emellertid av samma art som beslutet om deras inrättande. Unionslagstiftaren har således i princip exklusiv befogenhet att fastställa sätet för ett unionsorgan eller en unionsbyrå, på samma sätt som den har exklusiv befogenhet att bestämma organets eller byråns befogenheter och organisation. Domstolen framhåller slutligen att den omständigheten att ett beslut om fastställande av platsen för sätet för ett unionsorgan eller en unionsbyrå kan ha en viktig politisk dimension inte hindrar att unionslagstiftaren kan fatta detta beslut i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i materiellt relevanta fördragsbestämmelser.

Mot bakgrund av det ovan anförda drar domstolen för det första slutsatsen att artikel 341 FEUF inte kan tolkas så, att den är tillämplig på utseendet av en plats som säte för ett av unionens organ eller en av dess byråer, såsom Europeiska läkemedelsmyndigheten eller Europeiska arbetsmyndigheten, och för det andra slutsatsen att befogenheten att fastställa platsen för dessa byråers säten inte tillkommer medlemsstaterna utan unionslagstiftaren, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Domstolen undersöker därefter sin behörighet att pröva giltigheten av besluten om fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte och Europeiska arbetsmyndighetens säte enligt artikel 263 FEUF. Domstolen erinrar härvid om att det relevanta kriteriet för att utesluta att unionsdomstolarna är behöriga att pröva en talan riktad mot akter som antagits av företrädarna för medlemsstaternas regeringar är vem som har antagit akten, oberoende av aktens bindande rättsverkningar. Att utvidga begreppet akt mot vilken talan kan väckas enligt artikel 263 FEUF till att omfatta akter som, till och med i samförstånd, antas av medlemsstaterna skulle innebära att unionsdomstolen tilläts att direkt pröva medlemsstaternas akter och att de talemöjligheter som specifikt föreskrivs för det fall medlemsstaterna underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt fördragen kringgicks.

Domstolen konstaterar slutligen att det ankommer på unionslagstiftaren att, av såväl rättssäkerhetsskäl som av skäl avseende ett effektivt domstolsskydd, anta en unionsrättsakt som bekräftar eller tvärtom avviker från det politiska beslut som antagits av medlemsstaterna. Eftersom nämnda akt med nödvändighet antas före varje åtgärd för att konkret genomföra lokaliseringen av den berörda byråns säte, är det endast denna av unionslagstiftaren antagna akt som kan ha bindande rättsverkningar i unionsrätten.

Domstolen drar slutsatsen att besluten av företrädarna för medlemsstaternas regeringar om fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte och Europeiska arbetsmyndighetens säte (förenade målen C-59/18 och C-182/18 samt mål C-743/19) inte utgör av rådet antagna akter utan akter av politisk karaktär som saknar bindande rättsverkningar och som kollektivt antagits av medlemsstaterna, varför dessa beslut inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF. Domstolen avvisar följaktligen respektive talan, eftersom talan riktas mot akter vars lagenlighet den inte är behörig att pröva.

- **Huruvida den lagstiftningsakt som fastställer sätet för ett unionsorgan eller en unionsbyrå är giltig (förenade målen C-106/19 och C-232/19)**

Vad gäller den angripna förordningen, genom vilken rådet och parlamentet genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet bekräftade det beslut som företrädarna för medlemsstaternas regeringar hade fattat om fastställande av Europeiska läkemedelsmyndighetens nya säte, erinrar domstolen om att det mot bakgrund av principen om tilldelade befogenheter och principen om institutionell jämvikt, vilka stadgas i EU-fördraget,[150] uteslutande ankommer på dessa institutioner att bestämma förordningens innehåll. Domstolen framhåller i detta sammanhang att detta beslut inte kan anses ha någon bindande verkan som kan begränsa unionslagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning. Nämnda beslut motsvarar således en akt avseende politiskt samarbete som inte under några omständigheter inkräktar på de befogenheter som unionsinstitutionerna tilldelats med avseende på det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Den omständigheten att parlamentet inte var involverat i det förfarande som ledde fram till nämnda beslut utgör således inte under några omständigheter ett åsidosättande eller ett kringgående av parlamentets befogenheter i egenskap av medlagstiftare, och den politiska inverkan som beslutet har på parlamentets och rådets utövande av sina lagstiftningsbefogenheter kan inte utgöra skäl för domstolen att ogiltigförklara den angripna förordningen. Eftersom beslutet av den 20 november 2017 helt saknar bindande rättsverkningar i unionsrätten, finner domstolen att detta beslut inte kan utgöra den rättsliga grunden för den angripna förordningen, vilket innebär att förordningens lagenlighet inte kan påverkas av eventuella felaktigheter vid antagandet av nämnda beslut.

2. EU-institutionernas befogenheter

Dom av den 22 november 2022 (stora avdelningen), kommissionen/rådet (Anslutning till Genèveakten) (C-24/20, EU:C:2022:911)

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2019/1754 – Europeiska unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar – Artikel 3.1 FEUF – Unionens exklusiva befogenhet – Artikel 207 FEUF – Gemensam handelspolitik – Handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter – Artikel 218.6 FEUF – Europeiska kommissionens initiativrätt – Europeiska unionens råds ändring av kommissionens förslag – Artikel 293.1 FEUF – Tillämplighet – Artiklarna 4.3, 13.2 och 17.2 FEU – Artikel 2.1 FEUF – Principerna om tilldelade befogenheter, institutionell jämvikt och lojalt samarbete”

Genom beslut 2019/1754 [151] godkände Europeiska unionens råd unionens anslutning till Genèveakten [152] inom Lissabonöverenskommelsen [153] om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar.

Lissabonöverenskommelsen utgör en särskild överenskommelse i den mening som avses i Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten,[154] och varje stat som är part i denna

---

150 Artikel 13.2 FEU.

151 Rådets beslut (EU) 2019/1754 av den 7 oktober 2019 om Europeiska unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (EUT L 271, 2019, s. 12) (nedan kallat det angripna beslutet).

152 Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (EUT L 271, 2019, s. 15) (nedan kallad Genèveakten).

153 Lissabonöverenskommelsen om skydd för ursprungsbeteckningar och deras internationella registrering, undertecknad den 31 oktober 1958, reviderad i Stockholm den 14 juli 1967 och ändrad den 28 september 1979 (*Förenta nationernas traktatsamling,* vol. 828, nr 13172, s. 205) (nedan kallad Lissabonöverenskommelsen).

konvention kan också ansluta sig till Lissabonöverenskommelsen. Sju av unionens medlemsstater är medlemmar i Lissabonöverenskommelsen. I enlighet med denna överenskommelse bildar de stater som är parter därtill en särskild union inom Unionen för industriellt rättsskydd, vilken upprättats genom Pariskonventionen. Genom Genèveakten fick unionen möjlighet att bli medlem i samma särskilda union som de medlemsstater som var parter i Lissabonöverenskommelsen, medan Lissabonöverenskommelsen endast tillät anslutning av stater

Genom artikel 1 i det angripna beslutet godkändes, på unionens vägnar, unionens anslutning till Genèveakten. I artiklarna 2 och 5 i detta beslut fastställs de praktiska formerna för anslutningen. I artikel 3 i det angripna beslutet bemyndigas de medlemsstater som så önskar att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten. Artikel 4 i beslutet innehåller preciseringar om hur unionen och de medlemsstater som ratificerar eller ansluter sig till Genèveakten ska företrädas inom den särskilda unionen, samt om unionens ansvar för att utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som unionen och medlemsstaterna har enligt denna akt.

Kommissionen har väckt talan och yrkat delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet, nämligen av artikel 3 och av artikel 4 i den mån det däri hänvisas till medlemsstaterna. Kommissionen har invänt mot att rådet ändrat kommissionens förslag,[155] genom att införa en bestämmelse som innebär att alla medlemsstater som så önskar ges möjlighet att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten. I kommissionens förslag, som lades fram med stöd av de bestämmelser i EUF-fördraget som avser genomförandet av den gemensamma handelspolitiken[156] och förfarandet för antagande av ett beslut om ingående av internationella avtal inom detta område,[157] föreskrevs – med beaktande av unionens exklusiva befogenhet – att endast unionen skulle ansluta sig till Genèveakten.

Domstolen (stora avdelningen) uttalar sig om huruvida talan kan tas upp till prövning, med beaktande av kriterierna avseende vem som antagit den angripna rättsakten och avseende huruvida de delar som begärs ogiltigförklarade kan avskiljas från resten av rättsakten. Domstolen uttalar sig vidare, inom ramen för prövningen av förstahandsgrunden, som den godtar, angående det bemyndigande att anta bindande rättsakter, såsom anslutningen till ett internationellt avtal, som rådet tilldelat medlemsstaterna på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Domstolen

---

154 Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten 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*, volym 828, nr 11851, s. 305).

155 Kommissionens förslag av den 27 juli 2018 till rådets beslut om unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (COM(2018) 350 final).

156 Artikel 207 FEUF.

157 Artikel 218.6 a FEUF.

ogiltigförklarar delvis det angripna beslutet med motiveringen att det antagits i strid med artikel 293.1, jämförd med artikel 13.2 FEU.

Domstolens bedömning

Domstolen avfärdar direkt Republiken Italiens argument att talan inte kan tas upp till prövning på grund av att den endast riktar sig mot rådet och inte även mot Europaparlamentet. Domstolen konstaterar att det enligt artikel 218.6 FEUF, oberoende av Europaparlamentets föregående godkännande, endast är rådet som har befogenhet att anta ett beslut om ingående av ett internationellt avtal. Det var således korrekt att det angripna beslutet enbart undertecknades av rådets ordförande, och detta undertecknande identifierade således den som antagit beslutet, mot vilken talan skulle väckas.

Domstolen ogillar vidare rådets invändning om rättegångshinder. Rådet gjorde gällande att de bestämmelser i det angripna beslutet som kommissionen begärde ogiltigförklarade inte kunde avskiljas från resten av beslutet och att det således inte var möjligt att delvis ogiltigförklara beslutet.

Domstolen erinrar i detta sammanhang om att det, för att kontrollera huruvida de omtvistade bestämmelserna är avskiljbara, måste prövas vilken innebörd dessa delar har, för att det ska vara möjligt att objektivt bedöma om den angripna rättsaktens andemening och kärninnehåll skulle ändras av att de ogiltigförklarades. I detta hänseende konstaterar domstolen att det angripna beslutets kärninnehåll består i unionens anslutning till Genèveakten, vilken godkändes på unionens vägnar genom artikel 1 i nämnda beslut. De bestämmelser som kommissionen begär ogiltigförklarade syftar däremot till att göra det möjligt för de medlemsstater som så önskar att, jämsides med unionen, ratificera eller ansluta sig till Genèveakten. Domstolen finner att varken den situationen att ingen medlemsstat utövar denna möjlighet, eller konsekvenserna av detta, påverkar den rättsliga innebörden av artikel 1 i det angripna beslutet och inte heller unionens anslutning till Genèveakten. Domstolen preciserar att den omständigheten att kommissionen har yrkat att verkningarna, av de delar av det angripna beslutet som den har yrkat ska ogiltigförklaras, tillfälligt ska bestå, från den dag då domen meddelas, vad gäller de medlemsstater som är parter till Lissabonöverenskommelsen, påverkar inte frågan huruvida de bestämmelser i beslutet som yrkas ogiltigförklarade kan avskiljas.

I sak prövar domstolen förstahandsgrunden som avser att rådet, i och med att det har ändrat kommissionens förslag genom att införa en bestämmelse som innebär att alla medlemsstater som så önskar ges möjlighet att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten, agerat utan något initiativ från kommissionen och därmed åsidosatt artiklarna 218.6 och 293.1 FEUF och rubbat den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 13.2 FEU.

Först konstaterar domstolen att artikel 293.1 FEUF är tillämplig när rådet, på förslag från kommissionen i egenskap av förhandlare utsedd av rådet, i enlighet med artikel 218.3 FEUF, antar ett beslut om ingående av ett internationellt avtal, med stöd av artikel 218.6 FEUF.

Därefter prövar domstolen argumentet som avser ett åsidosättande av artikel 293.1 FEUF.

Domstolen erinrar i detta hänseende inledningsvis om att denna bestämmelse ska tolkas i enlighet med principen om institutionell jämvikt, som är karakteristisk för unionens institutionella uppbyggnad och innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter ska respektera de övrigas befogenheter, och i enlighet med principen om lojalt samarbete mellan nämnda institutioner.[158] I detta sammanhang ska andra unionsrättsakter än lagstiftningsakter, såsom det berörda angripna beslutet om ingående av ett internationellt avtal, antas på förslag av kommissionen. Med stöd av

158 Principer som anges i artikel 13.2 FEU.

denna initiativrätt ska kommissionen främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Artikel 293 FEUF – i vilken det föreskrivs dels en befogenhet för rådet att ändra förslaget, vilket, förutom i undantagsfall, kräver enhällighet, dels en befogenhet för kommissionen att ändra sitt förslag så länge rådet inte har fattat något beslut – säkerställer principen om institutionell jämvikt mellan kommissionens och rådets befogenheter. Rådets befogenhet att ändra förslag kan således inte utsträckas till att ge rådet möjlighet att förvanska kommissionens förslag på ett sådant sätt att de mål som eftersträvas med förslaget inte kan uppnås och förslaget inte längre tjänar sitt syfte.

Domstolen prövar därefter om rådets ändring innebär att kommissionens förslags föremål eller syfte förvanskas på ett sådant sätt att de mål som eftersträvas med förslaget inte kan uppnås.

Domstolen erinrar i detta avseende om att föremålet för nämnda förslag var att unionen ensam skulle ansluta sig till Genèveakten och att syftet var att ge unionen möjlighet att på ett korrekt sätt utöva sin exklusiva befogenhet på det område som omfattas av denna akt, nämligen den gemensamma handelspolitiken, som grundar sig på enhetliga principer och förs inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder, en befogenhet som förhandlingen av Genèveakten omfattas av.

Domstolen preciserar vidare att det, när fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, endast är unionen som får lagstifta och anta rättsligt bindande akter, förutom om unionen bemyndigar medlemsstaterna att göra detta.[159] Dessutom utgör principen om tilldelade befogenheter och den institutionella ram som fastställs i EU-fördraget för att göra det möjligt för unionen att utöva de befogenheter som den tilldelats genom fördragen unionens och unionsrättens särdrag vad gäller unionens konstitutionella struktur.

Domstolen konstaterar emellertid att rådet genom att ge medlemsstaterna bemyndigande att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten gett uttryck för ett annat politiskt val än det som fanns i kommissionens förslag, vilket påverkar de närmare villkoren för unionens utövande av sin exklusiva befogenhet, eftersom ett sådant val omfattas av kommissionens bedömning av unionens allmänna intresse; en bedömning som kommissionens initiativrätt är oupplösligt förbunden med.

Domstolen finner att detta bemyndigande som rådet gett medlemsstaterna förvanskar föremålet och syftet med kommissionens förslag, vilket gav uttryck för kommissionens politiska val att unionen ensam skulle ansluta sig till Genèveakten och således ensam utöva sin exklusiva behörighet inom det område som akten omfattar.

Domstolen tillägger att denna slutsats inte påverkas av att det bemyndigande som föreskrivs i artikel 3 i det angripna beslutet gavs med förbehåll för att det skulle utövas med fullständig respekt för unionens exklusiva befogenhet eller av att rådet, enligt artikel 4 i detta beslut, för att säkerställa enhetlighet i unionens och medlemsstaternas internationella representation, gav kommissionen i uppdrag att företräda unionen och varje medlemsstat som önskade använda sig av detta bemyndigande. Trots denna ram skulle medlemsstaterna nämligen, om de använde sig av detta bemyndigande, i egenskap av självständiga folkrättssubjekt, jämsides med unionen, utöva en exklusiv befogenhet som tillkommer unionen och därmed hindra unionen från att ensam utöva denna befogenhet.

Slutligen kan rådets ändring inte motiveras genom argumenten avseende behovet av att säkerställa att unionen har rösträtt i den särskilda unionens församling och av att bevara ancienniteten och kontinuiteten i skyddet för ursprungsbeteckningar som registrerats enligt

---

159 Artikel 2.1 FEUF.

Lissabonöverenskommelsen i de sju medlemsstater som redan var parter i denna överenskommelse. Domstolen finner att de eventuella svårigheter som unionen kan stöta på vid utövandet av sin exklusiva befogenhet på internationell nivå eller följderna av detta utövande för medlemsstaternas internationella åtaganden nämligen inte i sig kan ge rådet rätt att ändra ett förslag från kommissionen i sådan utsträckning att dess föremål eller syfte förvanskas, och därmed åsidosätta principen om institutionell jämvikt som artikel 293 FEUF syftar till att säkerställa.

VI. Finansiella bestämmelser

Dom av den 8 mars 2022 (stora avdelningen), kommissionen/Förenade kungariket (Bekämpning av bedrägerier i form av undervärdering) (C-213/19, EU:C:2022:167)

”Fördragsbrott – Artikel 4.3 FEU – Artiklarna 310.6 och 325 FEUF – Egna medel – Tullar – Mervärdesskatt – Skydd av Europeiska unionens ekonomiska intressen – Bedrägeribekämpning – Effektivitetsprincipen – Skyldighet för medlemsstaterna att ställa egna medel till Europeiska kommissionens förfogande – Medlemsstaternas ekonomiska ansvar vid förluster av egna medel – Import av textilier och skodon från Kina – Storskaligt och systematiskt bedrägeri – Organiserad brottslighet – Skenimportörer – Tullvärde – Undervärdering – Beskattningsunderlag för mervärdesskatt – Avsaknad av systematiska tullkontroller som är baserade på en riskanalys och som utförs innan de berörda varorna frigörs – Systematiskt ställande av garantier har inte skett – Metod som använts för att beräkna förluster av traditionella egna medel i samband med import som innebär en betydande risk för undervärdering – Statistisk metod baserad på genomsnittspriser som fastställts på unionsnivå – Tillåtlighet”

Sedan den 1 januari 2005 har Europeiska unionen avskaffat samtliga kvoter för import av textil- och beklädnadsprodukter från bland annat Kina.

Under åren 2007, 2009 och 2015 skickade Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) meddelanden om ömsesidigt bistånd till medlemsstaterna och informerade dem bland annat om risken för en extrem undervärdering av import av textilprodukter och skor från Kina, vilken genomförs av ”skalföretag” som registrerats enbart i syfte att ge sken av att en bedräglig transaktion är lagenlig. Olaf uppmanade samtliga medlemsstater att övervaka sin import av sådana produkter, att utföra lämpliga tullkontroller och vidta lämpliga skyddsåtgärder vid misstanke om konstlat låga priser.

Olaf har i detta syfte utvecklat ett verktyg för riskbedömning grundat på uppgifter på unionsnivå. Detta verktyg, som grundar sig på beräkningen av ett genomsnitt som fastställts på grundval av ”korrigerade genomsnittspriser”, leder till ett ”lägsta godtagbara pris”, som används som en riskprofil eller risktröskelvärde för att medlemsstaternas tullmyndigheter ska kunna upptäcka de särskilt låga värden som har deklarerats för import och således sådan import som innebär en betydande risk för undervärdering.

Förenade kungariket deltog under åren 2011 och 2014 i kommissionens och Olafs övervakningsåtgärder i syfte att motverka vissa risker för bedrägerier vid undervärdering, dock utan att tillämpa de ”lägsta godtagbara priser” som beräknas enligt Olafs metod, eller rentav utan att genomföra de beslut om ytterligare uppbörd som dess myndigheter hade utfärdat efter en sådan tillämpning.

Vid flera bilaterala möten rekommenderade Olaf att de behöriga brittiska myndigheterna skulle använda sig av de riskindikatorer på unionsnivå i form av ”lägsta godtagbara pris”. Enligt Olaf ökade bedräglig import avsevärt till Förenade kungariket på grund av att de kontroller som utfördes av tullmyndigheterna i denna stat var olämpliga och uppmuntrade till att bedrägliga transaktioner som avsåg andra medlemsstater flyttades till Förenade kungariket. Enligt Olaf följde Förenade kungariket emellertid inte dess rekommendationer, utan lät tvärtom de berörda produkterna övergå till fri omsättning på den inre marknaden utan att genomföra lämpliga tullkontroller, vilket innebär att en väsentlig del av de tullar som ska betalas varken har tagits ut eller ställts till Europeiska kommissionens förfogande.

Kommissionen ansåg följaktligen att Förenade kungariket varken hade bokfört de korrekta tullbeloppen eller ställt de korrekta beloppen avseende traditionella egna medel och egna medel som härrör från mervärdesskatt på viss import av textilprodukter och skor från Kina till kommissionens

förfogande. Kommissionen väckte därför talan med yrkande om att det skulle fastställas att denna stat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionslagstiftningen om kontroll och övervakning i fråga om uppbörd av egna medel, såvitt avser tullagstiftning och mervärdesskatt.

Domstolen (stora avdelningen) bifaller i domen delvis kommissionens talan och slår i huvudsak fast att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten genom att inte vidta effektiva tullkontrollåtgärder och inte heller bokföra de korrekta beloppen avseende tullavgifter och har följaktligen inte tillhandahållit kommissionen det korrekta beloppet beträffande de traditionella egna medlen avseende viss import av textilprodukter och skor från Kina.[160] Förenade kungariket har inte heller lämnat kommissionen alla uppgifter som är nödvändiga för att beräkna tullbeloppen och de egna medel som kvarstår att betala.[161]

Domstolens bedömning

Domstolen underkänner inledningsvis Förenade kungarikets samtliga invändningar om rättegångshinder som bland annat avsåg kommissionens åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar till följd av vissa uttalanden som gjorts av tjänstemän vid kommissionen eller Olaf i samband med möten med administrationen angående de åtgärder som denna stat vidtagit för att bekämpa det ifrågavarande bedrägeriet i form av undervärdering.

Domstolen erinrar om att ingen med framgång kan åberopa ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar om det inte föreligger några försäkringar som har väckt grundade förhoppningar. Även om det föreligger sådana förhoppningar kan en medlemsstat inte åberopa denna princip för att hindra att domstolen objektivt fastställer att medlemsstaten har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EUF-fördraget.

I sak konstaterar domstolen, för det första, att talan ska bifallas såvitt avser den grund som avser underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som följer av unionsrätten i fråga om skydd av unionens ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning samt skyldigheter enligt unionens tullagstiftning. Domstolen framhåller först och främst medlemsstaternas skyldigheter att uppnå ett visst resultat enligt artikel 325.1 FEUF. För att bekämpa överträdelser som kan hindra en effektiv och fullständig uppbörd av unionens egna medel, som bland annat omfattar tullar, och som följaktligen riskerar att skada unionens ekonomiska intressen, ska medlemsstaterna föreskriva tillämpning inte bara av lämpliga påföljder, särskilt straffrättsliga påföljder vid grovt bedrägeri eller annan allvarlig olaglig verksamhet, utan även effektiva och avskräckande åtgärder för tullkontroller. Arten av de tullkontrollåtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att uppfylla kraven i denna bestämmelse kan inte fastställas på ett abstrakt och statiskt sätt, eftersom det beror på vad som är utmärkande för bedrägeriet eller sådan annan olaglig verksamhet, vilket kan förändras över tiden.

Även om artikel 325.1 FEUF ger medlemsstaterna en viss handlingsfrihet och valfrihet vad gäller tullkontrollåtgärder i förevarande fall med hänsyn till särdragen hos det aktuella bedrägeriet i form av

---

160 Detta fördragsbrott avser Förenade kungarikets skyldigheter enligt bland annat artiklarna 310.6 och 325 FEUF, 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), rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4) och rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1, och rättelse i EUT L 335, 2007, s. 60).

161 Närmare bestämt har Förenade kungariket underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.3 FEU (principen om lojalt samarbete) genom att inte lämna all den information som kommissionen behöver för att kunna fastställa förlusten av traditionella egna medel och genom att inte, såsom begärts, ange skälen till besluten att avskriva de fastställda tullskulderna.

undervärdering, är det uppenbart att den ordning för tullkontroll som Förenade kungariket infört för att bekämpa nämnda bedrägeri, genom att den med några få undantag var begränsad till uppbörd av tull i efterhand, stred mot effektivitetsprincipen i artikel 325.1 FEUF. Domstolen medger att de gemensamma kriterier som Olaf och kommissionen har rekommenderat medlemsstaterna i fråga om risker som ingår i den gemensamma ramen för riskhantering förvisso inte är bindande. Artikel 325.1 och 325.3 FEUF innebär emellertid ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionen, å ena sidan, och medlemsstaterna själva, å andra sidan. Medlemsstaterna ska därför ta vederbörlig hänsyn till dessa kriterier och till och med följa dem om de inte har utvecklat nationella kriterier som är minst lika effektiva som dem som unionen har rekommenderat.

Enligt unionens tullagstiftning, jämförd med artikel 325 FEUF, borde Förenade kungariket således åtminstone vid definitionen av dess system för riskanalys och riskhantering under överträdelseperioden ha tagit vederbörlig hänsyn till riskprofilerna och de typer av tullkontroller som Olaf och kommissionen rekommenderade denna stat. Under dessa omständigheter kunde inte Förenade kungariket, i avvaktan på slutförandet av dess arbete med att införa egna risktröskelvärden som påstods vara mer effektiva, vägra att tillämpa en riskprofil av något slag som skulle göra det möjligt att, före tullklareringen av varorna, identifiera import till mycket låga priser som medför en betydande risk för undervärdering i syfte att tillämpa tullkontroller innan varorna övergår till fri omsättning. Domstolen preciserar att i ett sådant sammanhang med omfattande bedrägerier i form av undervärdering som de nu aktuella krävs det för ett effektivt skydd av unionens ekonomiska intressen inte bara inrättandet av en riskprofil utan även systematiska krav på ställande av säkerhet för den aktuella importen. I förevarande fall har Förenade kungariket endast i yttersta undantagsfall krävt att säkerhet ska ställas, och dessa säkerheter återbetalades dessutom efter det att de betalningskrav som de var hänförliga till avskrevs. Domstolen konstaterar vidare att Förenade kungariket, genom att beräkna tullbeloppen i fråga om denna import på grundval av felaktiga värden, eftersom dessa uppenbart var alltför låga, och därefter genom att bokföra dessa tullbelopp, i strid med unionens tullagstiftning, inte på ett effektivt sätt bokfört samtliga utestående tullar.

För det andra erinrar domstolen, för att delvis godta grunden avseende underlåtenhet att uppfylla de skyldigheter som uppställs i unionsrätten vad gäller tillhandahållande av traditionella egna medel i form av tullar, först och främst om att medlemsstaterna är skyldiga att fastställa unionens anspråk på egna medel så snart som medlemsstaternas myndigheter kan beräkna de anspråk som följer av en tullskuld och fastställa vem som är skyldig att betala dessa. Medlemsstaterna ska därefter ställa unionens egna medel till kommissionens förfogande, varvid de ska vidta alla nödvändiga åtgärder i detta avseende. Administrationen av unionens system för egna medel ankommer således på medlemsstaterna och det är endast medlemsstaterna som ansvarar för denna administration. Det direkta sambandet mellan uppbörden av inkomster från tullar och ställandet av motsvarande medel till kommissionens förfogande medför en skyldighet för medlemsstaterna att skydda unionens ekonomiska intressen och att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera en fullständig och effektiv uppbörd av dessa tullar.

I förevarande fall konstaterar domstolen att artikel 325.1 FEUF och unionens tullagstiftning har åsidosatts, eftersom Förenade kungariket inte vidtog åtgärder under överträdelseperioden för att säkerställa att tullvärdena för den aktuella importen fastställdes till rätt nivå, såsom kontroller som utförts före tullklareringen och skyldigheten att ställa säkerhet för import som medför en betydande risk för undervärdering. Tullskulderna beräknades således av denna stat på grundval av felaktiga värden och de utförda kontrollernas olämpliga karaktär fick till följd att samtliga egna medel avseende den berörda importen inte ställts till kommissionens förfogande. Förenade kungariket har, genom att underlåta att kontrollera riktigheten av de värden för de aktuella varorna som deklarerats i enlighet med unionsrätten innan de övergick till fri omsättning, skapat en oåterkallelig situation som ledde till betydande förluster av unionens egna medel för vilka Förenade kungariket ska hållas ansvarig.

Domstolen godtar vidare kommissionens anmärkning att Förenade kungariket har åsidosatt unionens tullagstiftning genom att inte ställa egna medel till kommissionens förfogande för den import som är hänförlig till den gemensamma tullaktionen Snake, vilken samordnats av Olaf. De tilläggstullar som

begärts i beslut som utfärdats av Förenade kungariket hade nämligen beaktats, delgetts gäldenärerna och bokförts i enlighet med unionsrätten. Dessa anspråk hade emellertid ännu inte uppburits och det hade inte ställts någon säkerhet för dessa när Förenade kungariket beslutade att avskriva dessa beslut och stryka de aktuella beloppen i bokföringen.

Domstolen erinrar om att medlemsstaterna enligt unionens tullagstiftning ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de belopp som motsvarar de fastställda anspråken tillhandahålls kommissionen. I förevarande fall är beräkningen av dessa belopp behäftad med ett administrativt fel som begåtts av tullmyndigheterna i Förenade kungariket, vilka var skyldiga att rätta felet genom att på nytt fastställa tullvärdet på grundval av en av de metoder som föreskrivs i unionens tullagstiftning i detta avseende. Denna slutsats gäller även för deras beslut att inte utfärda dessa beslut på nytt efter att ha rättat dem. I detta avseende ankommer det på medlemsstaterna att tillämpa unionens tullagstiftning, vilket de är ensamt ansvariga för, och Förenade kungariket har, genom att besluta att avskriva besluten om uppbörd hellre än att på nytt utfärda dessa efter att ha rättat dem genom att tillämpa beräkningar som är förenliga med unionens tullagstiftning – i strid med unionsrätten – inte vidtagit nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de fastställda beloppen ställs till kommissionens förfogande. Domstolen konstaterar vidare att Förenade kungariket inte har iakttagit det förfarande som föreskrivs i unionens tullagstiftning för att kunna befrias från skyldigheten att ställa de aktuella beloppen till kommissionens förfogande. För att avfärda de skäl som Förenade kungariket har åberopat till stöd för att denna stat ska befrias från skyldigheten att ställa egna medel till kommissionens förfogande som härrör från de tullar som fastställts i de ovannämnda beslut, vilka grundar sig på det förhållandet att det var skenföretag eller insolventa företag som var betalningsskyldiga för dessa tullar, påpekar domstolen att om dessa tullar visar sig vara omöjliga att uppbära hos de berörda företagen, beror detta på ett dubbelt administrativt fel som kan tillskrivas myndigheterna i denna stat. Slutligen konstaterar domstolen att denna stat inte heller hade iakttagit sin accessoriska skyldighet att betala dröjsmålsränta på de egna medel som inte ställts till kommissionens förfogande.

Vad gäller frågan huruvida Förenade kungariket hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten i fråga om egna medel genom att specifikt inte ställa egna medel till kommissionens förfogande motsvarande ett belopp som fastställts för varje år som ingår i överträdelseperioden, det vill säga totalt 2 679 637 088,86 euro, konstaterar domstolen att det är medlemsstaternas exklusiva befogenhet och ansvar att säkerställa att de deklarerade tullvärdena fastställs med iakttagande av bestämmelserna i unionens tullagstiftning om fastställandet av tullvärdet. Eftersom tullmyndigheterna i Förenade kungariket i förevarande fall hade underlåtit att vidta lämpliga åtgärder på ett tillräckligt systematiskt sätt, övergick stora volymer uppenbart undervärderade importvaror till fri omsättning, utan någon möjlighet att återkalla dem i syfte att utföra fysiska kontroller. Eftersom denna underlåtenhet gjorde det omöjligt att fastställa tullvärdet på grundval av en av de metoder som föreskrivs i unionens tullagstiftning, gjorde kommissionen en riktig bedömning när den använde andra metoder för att fastställa tullvärdet. Domstolen konstaterar även att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den använde sig av möjligheten, som utgör en del av systemet för unionens egna medel, att väcka fördragsbrottstalan vid domstolen för att få till stånd en prövning av förevarande tvist mellan kommissionen och Förenade kungariket beträffande denna stats skyldighet att ställa ett visst belopp i egna medel till kommissionens förfogande.

Vad slutligen gäller beräkningen av förlusten av egna medel preciserar domstolen att i en situation där den omständigheten att kontrollerna inte kunde utföras var en följd av tullmyndigheternas underlåtenhet att utföra kontroller för att verifiera varornas verkliga värde, är det tillåtet att tillämpa en metod som grundar sig på statistiska uppgifter snarare än en metod för att fastställa tullvärdet på de berörda varorna på grundval av direkta bevis. Den prövning som domstolen gör inom ramen för förevarande förfarande ska huvudsakligen syfta till att kontrollera dels att denna metod är motiverad med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, dels att den är tillräckligt precis och tillförlitlig. Domstolen underkänner i detta avseende delvis den beräkning som kommissionen gjort och slår fast att denna institution, på grund av att det föreligger en bristande överensstämmelse mellan yrkandena i ansökan och skälen för ansökan samt den betydande osäkerhet som följer därav

vad gäller riktigheten av de belopp avseende egna medel som kommissionen begär, inte har styrkt samtliga dessa belopp. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet godtar domstolen emellertid den metod som kommissionen tillämpade för att uppskatta förlusterna av traditionella egna medel för en del av överträdelseperioden, eftersom denna metod visat sig vara tillräckligt precis och tillförlitlig för att inte leda till en uppenbar överskattning av nämnda förluster. Domstolen preciserar även att det inte ankommer på domstolen att sätta sig i kommissionens ställe genom att själv beräkna de exakta beloppen för de traditionella egna medel som Förenade kungariket ska betala. Domstolen kan nämligen antingen bifalla eller, helt eller delvis, avslå de yrkanden som anges i kommissionens ansökan, utan att för den skull ändra omfattningen av dessa yrkanden. Det ankommer däremot på kommissionen att göra en ny beräkning av de förluster av unionens egna medel som återstår att betala med beaktande av angivelserna i domstolens dom avseende förlusternas omfattning och det värde till vilket de ska fastställas.

VII. Unionsrätt och nationell rätt

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), RS (Verkan av domar från en författningsdomstol) (C-430/21, EU:C:2022:99)

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsstatsprincipen – Rättsväsendets oavhängighet – Artikel 19.1 andra stycket FEU – Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Unionsrättens företräde – En nationell domstols bristande behörighet att pröva huruvida en nationell lagstiftning, som genom avgörande från den berörda medlemsstatens författningsdomstol har förklarats vara författningsenlig, är förenlig med unionsrätten – Disciplinära förfaranden”

Domstolen har ombetts att uttala sig om principen om domares oavhängighet, som stadfästs i artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med bland annat principen om unionsrättens företräde, i en situation där en nationell allmän domstol saknar behörighet enligt nationell rätt att pröva huruvida en nationell lagstiftning, som genom ett avgörande från medlemsstatens författningsdomstol bedömts vara författningsenlig, är förenlig med unionsrätten och i vilken den nationella domaren riskerar att blir föremål för ett disciplinärt förfarande och disciplinära åtgärder om han eller hon beslutar sig för att göra en sådan prövning.

I förevarande fall har RS dömts efter ett straffrättsligt förfarande i Rumänien. Hans maka ingav i detta sammanhang en anmälan mot flera domare för brott som de påstods ha begått under detta straffrättsliga förfarande. RS väckte därefter talan vid Curtea de Apel Craiova (Appellationsdomstolen i Craiova, Rumänien) i syfte att ifrågasätta den orimliga tidsåtgången för det straffrättsliga förfarande som inletts till följd av denna anmälan.

För att kunna pröva talan anser Appellationsdomstolen i Craiova att den måste pröva huruvida den nationella lagstiftningen om inrättande av en särskild avdelning för utredning av överträdelser begångna inom rättsväsendet, såsom den utredning som inletts i förevarande mål, är förenlig med unionsrätten [162] Med beaktande av det avgörande som Curtea Constituțională (Författningsdomstolen, Rumänien)[163] meddelade efter domstolens dom i målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl.,[164] saknar Appellationsdomstolen i Craiova emellertid behörighet att, med tillämpning av nationell rätt, företa en sådan förenlighetsprövning. I sin dom ogillade författningsdomstolen nämligen den invändning om författningsstridighet som framställts med avseende på flera bestämmelser i denna lagstiftning, samtidigt som den underströk att en allmän domstol inte är behörig att pröva huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten när författningsdomstolen har slagit fast att en nationell lagstiftning är förenlig med den bestämmelse i författningen enligt vilken principen om unionsrättens företräde ska iakttas.[165]

---

162 Närmare bestämt med artikel 19.1 andra stycket FEU och bilagan till kommissionens beslut 2006/928/EG av den 13 december 2006 om inrättande av en mekanism för samarbete och kontroll av Rumäniens framsteg vid uppfyllandet av de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption (EUT L 354, 2006, s. 56).

163 Dom nr 390/2021 av den 8 juni 2021.

164 Dom av den 18 maj 2021, ***Asociația ”Forumul Judecătorilor Din România” m.fl.*** (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393), i vilken EU-domstolen bland annat slog fast att nationella bestämmelser som föreskriver att en särskild avdelning ska inrättas, utan att inrättandet av en sådan enhet motiveras utifrån objektiva och kontrollerbara krav på god rättskipning och åtföljs av specifika skyddsregler som fastställts av EU-domstolen, strider mot unionsrätten (se punkt 5 i domslutet i denna dom).

165 I dom nr 390/2021 slog författningsdomstolen fast att den aktuella lagstiftningen var förenlig med artikel 148 i Constituția României (den rumänska konstitutionen).

Mot denna bakgrund beslutade Appellationsdomstolen i Craiova att vända sig till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för att en nationell domstol saknar behörighet att pröva huruvida en lagstiftning är förenlig med unionsrätten, under de omständigheter som avses i det nationella målet, och för att disciplinåtgärder vidtas mot nämnda domare, på den grunden att han eller hon beslutar att göra en sådan prövning.

Domstolen (stora avdelningen) anser att en sådan nationell lagstiftning eller praxis strider mot unionsrätten.[166]

Domstolens bedömning

Domstolen anser för det första att artikel 19.1 andra stycket FEU inte utgör hinder för en nationell lagstiftning eller praxis som föreskriver att nationella allmänna domstolar enligt nationell konstitutionell rätt är bundna av ett avgörande från författningsdomstolen i denna medlemsstat i vilket en nationell lagstiftning förklaras vara författningsenlig, under förutsättning att den nationella lagstiftningen garanterar denna författningsdomstols oavhängighet gentemot i synnerhet den lagstiftande och den verkställande makten. Så förhåller det sig dock inte när tillämpningen av en sådan lagstiftning eller praxis innebär att dessa allmänna domstolar helt saknar behörighet att bedöma huruvida en nationell lagstiftning som en sådan författningsdomstol har funnit förenlig med en nationell författningsbestämmelse i vilken det förskrivs att unionsrätten ska ha företräde, är förenlig med unionsrätten.

Domstolen understryker vidare att iakttagandet av den nationella domstolens skyldighet att tillämpa samtliga unionsrättsliga bestämmelser med direkt effekt anses vara nödvändigt bland annat för att säkerställa att medlemsstaternas jämlikhet inför fördragen respekteras, vilket utesluter möjligheten att mot unionens rättsordning göra gällande en ensidig åtgärd, vilken det än må vara, och utgör ett uttryck för principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, som innebär en skyldighet att underlåta att tillämpa nationella bestämmelser som eventuellt strider mot unionsrätten, oavsett om bestämmelserna har antagits före eller efter den unionsrättsliga bestämmelsen med direkt effekt.

I detta hänseende erinrar domstolen för det första om att den tidigare slagit fast att den aktuella lagstiftningen omfattas av tillämpningsområdet för beslut 2006/928[167] och att den följaktligen måste iaktta de krav som följer av unionsrätten, särskilt artikel 2 och artikel 19.1 FEU.[168] För det andra är såväl artikel 19.1 andra stycket FEU som de särskilda riktmärkena för reformen av rättsväsendet och kampen mot korruption som anges i bilagan till beslut 2006/928 formulerade i klara och precisa ordalag och är ovillkorliga, vilket innebär att det har direkt effekt.[169] Härav följer att om de rumänska allmänna domstolarna inte kan tolka de nationella bestämmelserna på ett sätt som är förenligt med nämnda bestämmelse eller med nämnda riktmärken, ska de med stöd av sin egen behörighet underlåta att tillämpa dessa nationella bestämmelser.

Domstolen påpekar i detta hänseende att de rumänska allmänna domstolarna i princip är behöriga att pröva huruvida nationella lagbestämmelser är förenliga med dessa unionsbestämmelser, utan att

---

166 Mot bakgrund av artikel 19.1 andra stycket FEU, jämförd med artikel 2 FEU, artikel 4.2, artikel 4.3 FEU, artikel 267 FEUF och principen om unionsrättens företräde.

167 Se fotnot 162 för en fullständig hänvisning till beslut 2006/928.

168 Domen i det ovannämnda målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România.” m.fl., punkterna 183 och 184.

169 Domen i det ovannämnda målet Asociația ”Forumul Judecătorilor din România.” m.fl., punkterna 249 och 250, och dom av den 21 december 2021, ***Euro Box Promotion m.fl.*** (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034), punkt 253.

behöva vända sig till författningsdomstolen i den frågan. De har emellertid fråntagits denna behörighet i och med att författningsdomstolen har slagit fast att dessa lagbestämmelser är förenliga med en nationell författningsbestämmelse i vilken det föreskrivs att unionsrätten ska ha företräde, eftersom dessa domstolar är skyldiga att följa detta avgörande. En sådan nationell bestämmelse eller praxis skulle emellertid utgöra hinder för de aktuella unionsbestämmelsernas fulla verkan, i den mån den hindrar den allmänna domstol som ska säkerställa tillämpningen av unionsrätten från att själv avgöra huruvida dessa lagbestämmelser är förenliga med unionsrätten.

Dessutom skulle en tillämpning av en sådan nationell regel eller praxis äventyra effektiviteten i det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom systemet med begäran om förhandsavgörande, genom att avskräcka den allmänna domstol som har att avgöra tvisten från att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att rätta sig efter avgöranden från den berörda medlemsstatens författningsdomstol.

Domstolen påpekar att dessa konstateranden gör sig än mer gällande i en situation där en dom från författningsdomstolen i den berörda medlemsstaten inte följer en dom som EU-domstolen meddelat i ett mål om förhandsavgörande, med hänvisning till bland annat den berörda medlemsstatens konstitutionella identitet och till att EU domstolen påstås ha överskridit sin behörighet. Det följer förvisso av artikel 4.2 FEU att domstolen kan uppmanas att kontrollera att en skyldighet enligt unionsrätten inte kränker en medlemsstats nationella identitet. Denna bestämmelse har däremot varken till syfte eller verkan att tillåta en medlemsstats författningsdomstol att, i strid med de skyldigheter som följer av unionsrätten, avstå från att tillämpa en unionsbestämmelse av det skälet att den kränker den berörda medlemsstatens nationella identitet enligt den nationella författningsdomstolens definition. För det fall en nationell författningsdomstol bedömer att en bestämmelse i unionsrättens sekundärrätt, såsom den tolkats av EU-domstolen, kränker denna medlemsstats nationella identitet, ska denna författningsdomstol vilandeförklara målet och hänskjuta frågan till EU-domstolen för ett förhandsavgörande, så att denna kan avgöra om bestämmelsen är giltig mot bakgrund av artikel 4.2 FEU, eftersom EU-domstolen är ensam behörig att slå fast att en unionsakt är ogiltig.

Domstolen påpekar även att eftersom den har exklusiv behörighet att slutgiltigt tolka unionsrätten, så kan en medlemsstats författningsdomstol inte på grundval av sin egen tolkning av unionsrättsliga bestämmelse med giltig verkan slå fast att EU-domstolen har meddelat en dom som går utöver dess behörighetsområde och följaktligen underlåta att följa en dom som EU-domstolen meddelat i ett mål om förhandsavgörande.

Domstolen preciserar dessutom, med hänvisning till sin tidigare rättspraxis,[170] att artikel 2 FEU och artikel 19.1 andra stycket FEU utgör hinder för en nationell lagstiftning eller praxis enligt vilken en nationell domstol kan ådra sig disciplinärt ansvar för överträdelser av den nationella författningsdomstolens beslut och, i synnerhet, för att ha underlåtit att tillämpa ett beslut genom vilket den nationella författningsdomstolen har vägrat att följa EU-domstolens dom i ett mål om förhandsavgörande.

Dom av den 10 mars 2022, Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsrättsliga principer – Företräde – Direkt effekt – Lojalt samarbete – Artikel 4.3 FEU – Artikel 63 FEUF – En medlemsstats skyldigheter enligt en dom i ett mål om

[170] Domen i det ovannämnda målet Euro Box Promotion m.fl.

förhandsavgörande – EU-domstolens tolkning av en unionsrättslig bestämmelse i ett mål om förhandsavgörande – Skyldighet att ge unionsrätten full verkan – Skyldighet för en nationell domstol att inte tillämpa nationell lagstiftning som enligt EU-domstolens tolkning strider mot unionsrätten – Administrativt beslut som har vunnit laga kraft då det inte har bestridits i domstol – Principerna om likvärdighet och effektivitet – Medlemsstatens ansvar"

"Grossmania" Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft (nedan kallat Grossmania), ett bolag med säte i Ungern vars delägare är fysiska personer som är medborgare i andra medlemsstater, hade förvärvat nyttjanderätter till jordbruksmark i Ungern. Den 1 maj 2014 ströks dessa nyttjanderätter ur fastighetsregistret med stöd av ungersk lagstiftning som föreskrev att nyttjanderätter som upplåtits genom avtal mellan personer som inte var nära anhöriga skulle upphöra att gälla ex lege vid detta datum. År 2018 konstaterade EU-domstolen, i domen SEGRO och Horváth,[171] att den fria rörligheten för kapital, i den mening som avses i artikel 63 FEUF, utgör hinder mot sådan nationell lagstiftning. Till följd av denna dom ansökte Grossmania om att de behöriga myndigheterna skulle återinskriva bolagets nyttjanderätter i fastighetsregistret. Denna ansökan avslogs emellertid.

Ställd inför frågan huruvida beslutet att vägra återinskrivning av nyttjanderätterna var lagenligt, beslutade Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Győr, Ungern) att hänskjuta en tolkningsfråga angående räckvidden av de bindande verkningarna av EU-domstolens domar i mål om förhandsavgörande. Den hänskjutande domstolen anser nämligen att det följer av EU-domstolens dom i målen SEGRO och Horváth att den ungerska lagstiftning som låg till grund för beslutet att avslå Grossmanias ansökan strider mot unionsrätten. Till skillnad från vad som var fallet i de situationer som gav upphov till den domen bestred dock inte Grossmania upphävandet av bolagets nyttjanderätter i domstol. Den hänskjutande domstolen önskar således få klarhet i huruvida den, mot bakgrund av domen i målen SEGRO och Horváth, ändå kunde underlåta att tillämpa den aktuella nationella lagstiftningen av det skälet att den strider mot unionsrätten, och förelägga de behöriga myndigheterna att återinskriva de strukna rättigheterna i fastighetsregistret.

I sin dom klargör EU-domstolen vilka skyldigheter som åvilar medlemsstaterna, i synnerhet de nationella domstolarna, till följd av en dom i ett mål om förhandsavgörande avseende nationell lagstiftning som anses strida mot unionsrätten när det föreligger ett lagakraftvunnet beslut som genomför denna lagstiftning, samt vilka åtgärder dessa myndigheter måste vidta för att undanröja de otillåtna verkningar som denna lagstiftning gett upphov till.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att när det i rättspraxis redan lämnats ett klart svar på en fråga angående unionsrättens tolkning är den nationella domstolen skyldig att själv göra vad som är nödvändigt för att denna tolkning av unionsrätten tillämpas. Av principen om unionsrättens företräde följer dessutom att för det fall att det inte är möjligt att tolka nationell rätt i enlighet med kraven i unionsrätten, är den nationella domstolen skyldig att säkerställa att unionsrätten ges full verkan genom att underlåta att tillämpa nationell lagstiftning som strider mot en unionsrättslig bestämmelse med direkt effekt. Sådan direkt effekt har artikel 63 FEUF, avseende den fria rörligheten för kapital. Eftersom det framgår av domen i målen SEGRO och Horváth att den aktuella ungerska lagstiftningen strider mot artikel 63 FEUF är den hänskjutande domstolen, som har att pröva en talan om ogiltigförklaring av ett beslut som grundas på denna lagstiftning, skyldig att garantera att denna unionsrättsliga bestämmelse ges full verkan genom att underlåta att tillämpa den nationella lagstiftningen.

---

171 Dom av den 6 mars 2018, ***SEGRO och Horváth*** (C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157).

Domstolen understryker vidare att i enlighet med principerna om effektivitet och lojalt samarbete som stadfästs i artikel 4.3 FEU, kan ett nationellt förvaltningsorgan under särskilda förutsättningar vara skyldigt att ompröva ett förvaltningsbeslut som har vunnit laga kraft. I detta sammanhang ska det göras en avvägning mellan de unionsrättsliga kraven på rättssäkerhet och lagenlighet. Sistnämnda krav ska tillmätas särskild betydelse i förevarande fall, eftersom den aktuella nationella lagstiftningen och det upphävande av nyttjanderätter som sker för att genomföra denna lagstiftning ger upphov till långtgående negativa konsekvenser. Det framgår nämligen av domen i målet kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark)[172] att nyssnämnda lagstiftning utgör ett uppenbart och allvarligt åsidosättande av den grundläggande frihet som föreskrivs i artikel 63 FEUF och den rätt till egendom som garanteras genom artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, då mer än 5 000 medborgare i andra medlemsstater än Ungern berörs av detta åsidosättande.

Med hänsyn till att den aktuella nationella lagstiftningen även kan ge upphov till förvirring i frågan huruvida det är nödvändigt att bestrida sådana beslut att stryka nyttjanderätter ur fastighetsregistret som antagits med stöd av denna lagstiftning, kan kravet på rättssäkerhet inte motivera att det enligt ungersk rätt inte är möjligt att – i samband med en talan mot ett avslag på en ansökan om återinskrivning av nyttjanderätter – i domstol angripa lagakraftvunna beslut att stryka dessa nyttjanderätter ur fastighetsregistret. Den nationella domstol där målet är anhängigt måste således slå fast att detta strider mot principerna om effektivitet och lojalt samarbete.

Domstolen finner slutligen att i avsaknad av specifika unionsrättsliga bestämmelser om villkoren för att undanröja de otillåtna verkningarna av ett åsidosättande av artikel 63 FEUF i ett fall som det nu aktuella, kan sådana åtgärder för att tillförsäkra iakttagandet av unionsrätten bland annat bestå i att de olagligen upphävda nyttjanderätterna återinskrivs i fastighetsregistret. Den hänskjutande domstolen ska emellertid, med beaktande av den rättsliga och faktiska situation som är för handen när målet avgörs, pröva huruvida det finns anledning att förelägga den behöriga myndigheten att återinskriva strukna nyttjanderätter i fastighetsregistret, eller huruvida objektiva och legitima hinder omöjliggör en sådan åtgärd, exempelvis på grund av att en ny ägare i god tro har förvärvat den mark som nyttjanderätterna hänförde sig till. För det fall en sådan återinskrivning visar sig vara omöjlig ska de tidigare innehavarna av de upphävda nyttjanderätterna tillerkännas en rätt till ersättning, till ett värde som kan gottgöra den ekonomiska förlust som uppstått till följd av att deras nyttjanderätter upphävts, så att de otillåtna verkningarna av den aktuella överträdelsen av unionsrätten undanröjs.

Oberoende av dylika åtgärder kräver unionsrättens fulla verkan att enskilda som lidit skada till följd av ett åsidosättande av unionsrätten, enligt principen om statens skadeståndsansvar för skador som orsakats av ett sådant åsidosättande, även ges rätt till skadestånd i enlighet med de villkor som fastställts i domstolens praxis och som tycks vara uppfyllda i förevarande fall.

Dom av den 28 juni 2022 (stora avdelningen), kommissionen/Spanien (Åsidosättande av unionsrätten från lagstiftarens sida) (C-278/20, EU:C:2022:503)

”Fördragsbrott – Medlemsstaternas ansvar för skada som enskilda vållats genom överträdelser av unionsrätten – Den nationella lagstiftarens överträdelse av unionsrätten – En medlemsstats överträdelse av konstitutionen som kan tillskrivas den nationella lagstiftaren – Principerna om likvärdighet och effektivitet”

---

172 Dom av den 21 maj 2019, ***kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark)*** (C-235/17, EU:C:2019:432).

Principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas utgör en väsentlig del av fördragens systematik.[173] Denna princip gäller oavsett vilket nationellt organ det är vars handling eller underlåtenhet är orsak till överträdelsen.[174] Så snart de tre förutsättningarna för statens ansvar för skada som har vållats enskilda är uppfyllda,[175] har de sistnämnda rätt till ersättning med stöd av unionsrätten.[176] Det är emellertid inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som staten ska ersätta följderna av den vållade skadan, förutsatt att de villkor som fastställs i nationell skadeståndslagstiftning inte är mindre förmånliga än de som avser liknande ersättningsanspråk som grundar sig på nationella förhållanden (likvärdighetsprincipen), eller är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (effektivitetsprincipen).[177]

Dessa två principer är centrala i denna talan om fördragsbrott som Europeiska kommissionen har väckt mot Konungariket Spanien. Efter klagomål inkomna från enskilda personer inledde kommissionen ett EU-pilotförfarande[178] mot denna medlemsstat. Detta förfarande avsåg vissa nationella bestämmelser genom vilka statens ansvar i egenskap av lagstiftare för överträdelser av unionsrätten anpassats till bestämmelserna om statens ansvar i egenskap av lagstiftare för brott mot den spanska konstitutionen.[179] Förfarandet, som inte ledde till något resultat, avslutades och kommissionen inledde en talan om fördragsbrott mot Konungariket Spanien.

Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt principerna om effektivitet och likvärdighet, genom att anta och bibehålla dessa nationella bestämmelser.

Domstolen (stora avdelningen) bifaller delvis kommissionens talan och slår fast att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt effektivitetsprincipen genom att anta och bibehålla de omtvistade bestämmelserna, i den mån det i dessa bestämmelser föreskrivs att rätten till ersättning för skador som den spanska lagstiftaren har orsakat enskilda på grund av ett åsidosättande av unionsrätten är underställd följande villkor:

---

173 Dom av den 26 januari 2010, ***Transportes Urbanos y Servicios Generales,*** (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 29 och där angiven rättspraxis), och dom av den 18 januari 2022, ***Thelen Technopark Berlin*** (C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

174 Dom av den 5 mars 1996, ***Brasserie du pêcheur och Factortame*** (C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkterna 32 och 36), och dom av den 25 november 2010, ***Fuß*** (C-429/09, EU:C:2010:717, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

175 De tre förutsättningarna är följande: Syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts ska vara att ge enskilda rättigheter, överträdelsen av denna bestämmelse ska vara tillräckligt klar och det ska finnas ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda har lidit

176 Dom av den 26 januari 2010, ***Transportes Urbanos y Servicios Generales*** (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 30 och där angiven rättspraxis), och dom av den 18 januari 2022, ***Thelen Technopark Berlin*** (C-261/20, EU:C:2022:33, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

177 Dom av den 26 januari 2010, ***Transportes Urbanos y Servicios Generales*** (C-118/08, EU:C:2010:39, punkt 31 och där angiven rättspraxis), och dom av den 4 oktober 2018, ***Kantarev*** (C-571/16, EU:C:2018:807, punkt 123).

178 Ett system som kommissionen tillämpar i ett tidigt skede för att försöka klargöra eller lösa problem, för att, om möjligt, undvika att ett överträdelseförfarande inleds mot den berörda medlemsstaten.

179 Artikel 32.3–32.6 och artikel 34.1 andra stycket i Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (lag 40/2015 om rättslig reglering av den offentliga sektorn) av den 1 oktober 2015 (BOE nr 236 av den 2 oktober 2015, s. 89411) samt artikel 67.1 tredje stycket i Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (lag 39/2015 om det allmänna förvaltningsrättsliga förfarandet) av den 1 oktober 2015 (BOE nr 236 av den 2 oktober 2015, s. 89343).

– Det ska finnas ett avgörande från EU-domstolen i vilket den tillämpade lagregeln förklaras oförenlig med unionsrätten.

– Den skadelidande ska, inför vilken instans som helst, ha fått ett slutligt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan, utan att det föreskrivs något undantag för de fall då skadan är en direkt följd av en handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida, som strider mot unionsrätten, och det inte finns någon förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas.

– Det uppställs en preskriptionstid på ett år räknat från offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av det beslut i vilket EU-domstolen förklarar en lagregel oförenlig med unionsrätten, utan att täcka in de fall där det inte föreligger något sådant beslut.

– Ersättning kan endast utgå för skador som uppkommit inom fem år före dagen för detta offentliggörande, såvida inte annat föreskrivs i nämnda beslut.

Domstolens bedömning

Domstolen bifaller delvis talan såvitt avser den första anmärkningen om åsidosättande av effektivitetsprincipen.

Domstolen erinrar inledningsvis om att det strider mot principen om unionsrättens effektivitet, när en medlemsstat gör rätten till ersättning för skada som denna orsakat en enskild beroende av ett krav på att EU-domstolen tidigare fastställt en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas denna medlemsstat. Ersättning för skada som uppkommit på grund av en överträdelse av unionsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat får inte heller villkoras av att EU-domstolen dessförinnan har fastställt att ett sådant åsidosättande föreligger i ett förhandsavgörande. För att det ska kunna slås fast att kommissionens resonemang är välgrundat, är det följaktligen inte nödvändigt att fastställa huruvida de omtvistade bestämmelserna kräver att ett avgörande från EU-domstolen har meddelats, i vilket det fastställs att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla en av sina skyldigheter enligt unionsrätten, eller om dessa bestämmelser ska förstås så, att de avser varje avgörande från EU-domstolen av vilket det går att sluta sig till att en handling eller underlåtenhet av den spanska lagstiftaren är oförenlig med unionsrätten. Ersättning för skada som orsakats av en medlemsstat, inklusive den nationella lagstiftaren, på grund av ett åsidosättande av unionsrätten kan nämligen under inga omständigheter och inte utan att åsidosätta effektivitetsprincipen, villkoras av att EU-domstolen dessförinnan har meddelat ett sådant avgörande.

Därefter konstaterar domstolen att, även om unionsrätten inte utgör hinder för tillämpningen av nationella bestämmelser som föreskriver att en enskild person inte kan erhålla ersättning för skada som vederbörande har underlåtit att förhindra genom användning av ett rättsmedel, gäller detta under förutsättning att användningen av detta rättsmedel inte ger upphov orimliga svårigheter eller rimligen kan krävas av den skadelidande. Detta villkor är inte uppfyllt genom de omtvistade bestämmelserna av det enda skälet att de underställer rätten till ersättningen för skador som orsakats av lagstiftaren villkoret att den skadelidande, inför vilken instans som helst, ska ha fått ett slutligt avslagsbeslut i en talan mot den förvaltningsrättsliga akt som orsakat skadan, utan att det föreskrivs något undantag för de fall då skadan är en direkt följd av en handling eller underlåtenhet från lagstiftarens sida, som strider mot unionsrätten, och det inte finns någon förvaltningsrättslig akt mot vilken talan kan väckas. Domstolen anger vidare att kravet på att den skadelidande – redan innan talan väcks mot den förvaltningsrättsliga akt genom vilket skadan uppkom – ska ha åberopat ett åsidosättande av unionsrätten som sedermera erkänns, för att inte riskera att förlora rätten till ersättning för den lidna skada, kan utgöra en orimlig processuell börda som strider mot effektivitetsprincipen. Det kan nämligen i ett sådant skede vara orimligt svårt eller till och med omöjligt att förutse vilken överträdelse av unionsrätten som slutligen kommer att fastställas. Domstolen godtar emellertid inte kommissionens resonemang till den del det görs gällande att enbart de bestämmelser i unionsrätten som har direkt effekt med framgång kan åberopas inom ramen för en sådan talan.

Slutligen, enligt de omtvistade bestämmelserna börjar preskriptionsfristen för att väcka skadeståndstalan mot staten i egenskap av lagstiftare för sådana överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas löpa dagen för offentliggörandet i *Europeiska unionens officiella tidning* av EU-domstolens beslut i vilket det fastställs att Konungariket Spanien har gjort sig skyldigt till fördragsbrott enligt unionsrätten, eller av vilket det framgår att den rättsakt eller underlåtenhet från lagstiftarens sida som orsakat skadan är oförenlig med unionsrätten. Endast skador som inträffat inom fem år före dagen för detta offentliggörande kan enligt samma bestämmelser bli föremål för ersättning. Domstolen konstaterar å ena sidan, att offentliggörandet av ett sådant beslut i *Europeiska unionens officiella tidning* inte, med mindre än att effektivitetsprincipen åsidosätts, kan utgöra den enda möjliga startpunkten för preskriptionsfristen, eftersom ersättning för skada som orsakats till följd av ett åsidosättande av unionsrätten inte kan villkoras av att det föreligger ett sådant avgörande från EU-domstolen samtidigt som de fall där ett sådant beslut inte existerar inte täcks in. Å andra sidan, erinrar domstolen om att i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser på området ska bestämmelserna om omfattning och bedömning av en skada som vållats av en överträdelse av unionsrätten fastställas i enlighet med varje medlemsstats nationella rättsordning. De nationella bestämmelser som fastställer kriterierna för att fastställa denna omfattning och nämnda regler måste emellertid vara förenliga med effektivitetsprincipen och således möjliggöra en lämplig ersättning för den skada som lidits, i den meningen att den i förekommande fall ska ge full kompensation för lidna skador.

Vid prövningen av den andra anmärkningen, avseende åsidosättande av likvärdighetsprincipen, finner domstolen att den grundar sig på en felaktig tolkning av dess rättspraxis och att talan således inte kan vinna bifall såvitt avser denna anmärkning.

Domstolen erinrar om att denna princip nämligen syftar till att begränsa medlemsstaternas processuella autonomi vid genomförandet av unionsrätten och att unionsrätten inte innehåller någon bestämmelse på det området. På området för statens ansvar för överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas inträder således senna princip endast när detta ansvar görs gällande med stöd av unionsrätten. I förevarande fall är syftet med kommissionens andra anmärkning inte att ifrågasätta de villkor under vilka principen om statens skadeståndsansvar vid överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas genomförs i Spanien. I stället avser nämnda anmärkning att ifrågasätta själva villkoren för att staten ska ådra sig skadeståndsansvar för överträdelser av unionsrätten som denna kan tillskrivas, såsom de definieras i spansk rätt, och som för övrigt är identiska med de villkor som uppställs i EU-domstolens praxis. Även om villkoren för statens ansvar i egenskap av lagstiftare för överträdelse av unionsrätten som denna kan tillskrivas är mindre förmånliga än villkoren för statens ansvar i egenskap av lagstiftare för överträdelser av konstitutionen, är likvärdighetsprincipen inte tillämplig i ett sådant fall.

EU-domstolen har för övrigt redan slagit fast att även om medlemsstaterna kan föreskriva att deras skadeståndsansvar ska aktualiseras på mindre restriktiva villkor än dem som EU-domstolen har fastställt, ska detta ansvar anses ha aktualiserats på grundval av nationell rätt och inte på grundval av unionsrätten.

VIII. Fri rörlighet

1. Fri rörlighet för arbetstagare

Dom av den 16 juni 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psykoterapeuter) (C-577/20, EU:C:2022:467)

”Begäran om förhandsavgörande – Erkännande av yrkeskvalifikationer – Direktiv 2005/36/EG – Artikel 2 – Tillämpningsområde – Artikel 13.2 – Reglerade yrken – Villkor för att i en medlemsstat få tillträde till yrkestiteln psykoterapeut på grundval av ett examensbevis i psykoterapi som utfärdats av ett universitet som är etablerat i en annan medlemsstat – Artiklarna 45 och 49 FEUF – Fri rörlighet och etableringsfrihet – Bedömning av huruvida den aktuella utbildningen är likvärdig – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna – Den mottagande medlemsstatens möjlighet att ifrågasätta vilken kunskaps- och kvalifikationsnivå som ett examensbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat kan presumeras påvisa – Villkor”

A, som är finsk medborgare, genomgick en utbildning i psykologi, som anordnades i Finland, och som hölls på finska, vid ett universitet i Förenade kungariket, i samarbete med ett finskt bolag, och efter vilken A erhöll en påbyggnadsexamen från detta universitet i november 2017. Hon ansökte då hos Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Finland) (nedan kallat Valvira) om rätt att få använda yrkestiteln psykoterapeut, som är en skyddad yrkestitel enligt den finska lagstiftningen. Tidigare under året hade Valvira kontaktats av tidigare deltagare i utbildningen, vilka hade varnat om möjliga brister i utbildningens faktiska innehåll.

År 2018 avslog Valvira A:s ansökan med motiveringen att man inte kunde säkerställa att denna utbildning uppfyllde kraven för utbildning till psykoterapeut i Finland. I april 2019 ogillade Helsingfors förvaltningsdomstol A:s överklagande av detta beslut och fastställde Valviras tolkning.

A överklagade denna dom till den hänskjutande domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen (Finland). Den hänskjutande domstolen har påpekat att yrket psykoterapeut inte är reglerat i Förenade kungariket och att den berörda personen, som inte har utövat yrket psykoterapeut i en annan medlemsstat där yrket inte är reglerat, såsom krävs enligt artikel 13.2 i direktiv 2005/36,[180] inte kan göra anspråk på att få tillträde till detta yrke i Finland med stöd av detta direktiv. Den hänskjutande domstolen vill emellertid få klarhet i huruvida A:s situation även ska prövas mot bakgrund av principerna om fri rörlighet för arbetstagare[181] och etableringsfriheten[182] och, om så är fallet, huruvida den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten, vid bedömningen av huruvida relevanta kunskaper och kvalifikationer är likvärdiga, kan grunda sig på andra uppgifter än dem som lämnats av det universitet som utfärdat det aktuella examensbeviset.

Domstolen besvarar den första frågan jakande, eftersom den anser att en ansökan om tillträde till ett reglerat yrke, som omfattas av dylika villkor, ska bedömas mot bakgrund av artikel 45 FEUF eller artikel 49 FEUF. Domstolen anser dessutom att den behöriga myndigheten i värdmedlemsstaten, till vilken en sådan ansökan har ingetts, är skyldig att betrakta ett examensbevis som utfärdats av en

---

180 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 2005, s. 22).

181 Principen om fri rörlighet för arbetstagare föreskrivs i artikel 45 FEUF.

182 Principen om fri rörlighet för arbetstagare regleras å sin sida i artikel 49 FEUF.

annan medlemsstats myndighet som sanningsenligt. Det är endast när denna myndighet hyser allvarliga tvivel, grundade på vissa konkreta omständigheter, vars räckvidd domstolen preciserar, som denna myndighet kan begära att den utfärdande myndigheten ska ompröva detta examensbevis och, i förekommande fall, återkalla det. Om denna myndighet inte återkallar sitt examensbevis är det endast i undantagsfall, när omständigheterna i det enskilda fallet på ett uppenbart sätt visar att utbildningsbeviset i fråga inte är sanningsenligt, som myndigheten i värdmedlemsstaten kan ifrågasätta det välgrundade i utfärdandet av nämnda utbildningsbevis.

Domstolens bedömning

Domstolen preciserar för det första att den aktuella situationen omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2005/36, eftersom det berörda beviset på formella kvalifikationer har utfärdats i en annan medlemsstat än den mottagande medlemsstaten. Det framgår emellertid att den berörda personen inte uppfyller kravet i artikel 13.2 i direktiv 2005/36 på att ha utövat yrket psykoterapeut under den minimiperiod som avses i denna bestämmelse, vilket innebär att hon inte kan åberopa någon ordning för erkännande av yrkeskvalifikationer som införts genom detta direktiv.

I sin bedömning av A:s situation mot bakgrund av artiklarna 45 och 49 FEUF, erinrar domstolen om att genomförandet av den fria rörligheten för personer innebär att medlemsstaterna inte får neka sina medborgare som har förvärvat yrkeskvalifikationer i en annan medlemsstat rätten att åtnjuta de friheter som de tillerkänns genom dessa två bestämmelser. Myndigheterna i en medlemsstat, som har att ta ställning till en ansökan om tillstånd att utöva ett reglerat yrke, ska dessutom beakta samtliga de utbildningsbevis, examensbevis och andra behörighetsbevis, liksom den relevanta erfarenhet som den berörde har förvärvat, genom att göra en jämförelse mellan å ena sidan den kompetens som intygas genom dessa behörighetsbevis och denna erfarenhet och å andra sidan de kunskaper och kvalifikationer som krävs enligt den nationella lagstiftningen. Eftersom denna princip utgör en del av de grundläggande friheter som stadfästs i EUF-fördraget, kan den omständigheten att det har antagits ett antal direktiv om ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis, däribland direktiv 2005/36, inte medföra att det blir svårare att erkänna utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis i situationer som inte omfattas av dessa direktiv. I en situation där det inte går att åberopa något av de system för erkännande av yrkeskvalifikationer som införts genom direktiv 2005/36, ska den berörda mottagande medlemsstaten således iaktta sina skyldigheter i fråga om erkännande av yrkeskvalifikationer med utgångspunkt i artiklarna 45 och 49 FEUF.

Domstolen anger för det andra att det ovannämnda förfarandet för jämförande undersökning av de olika behörighetsbevisen och erfarenheterna ska ge myndigheterna i den mottagande medlemsstaten möjlighet att objektivt kontrollera huruvida det utländska examensbeviset visar att dess innehavare har kunskaper och kvalifikationer som är om inte identiska så åtminstone likvärdiga med de som intygas genom ett nationellt examensbevis. Denna bedömning av det utländska examensbevisets likvärdighet ska ske uteslutande med beaktande av den kunskaps- och kvalifikationsnivå som innehavaren av ett sådant examensbevis kan antas ha uppnått, med hänsyn till vad som i beviset intygas om innehållet i och varaktigheten av den teoretiska och praktiska utbildning som har genomförts. Eftersom denna jämförelse förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna för utfärdade behörighetsbevis, är den mottagande medlemsstatens myndighet i princip skyldig att betrakta ett utbildningsbevis som har utfärdats av myndigheten i en annan medlemsstat som sanningsenligt. Det är endast när den mottagande medlemsstatens myndighet hyser allvarliga tvivel, grundade på konkreta omständigheter som utgör en rad samstämmiga indicier som ger anledning att tro att det examensbevis som sökanden åberopar inte återspeglar den kunskaps- och kvalifikationsnivå som denne kan antas ha förvärvat, som denna myndighet kan begära att den utfärdande myndigheten, mot bakgrund av dessa omständigheter, ska ompröva huruvida det var berättigat att utfärda detta examensbevis, varvid den sistnämnda myndigheten i förekommande fall ska återkalla examensbeviset. Bland dessa konkreta uppgifter kan bland annat information som lämnats av andra personer än organisatörerna av den berörda utbildningen ingå. När den utfärdande myndigheten, mot bakgrund av nämnda omständigheter, har gjort en ny prövning av huruvida det var berättigat att utfärda examensbeviset, utan att dra tillbaka det, är det endast i undantagsfall, när omständigheterna i det enskilda fallet uppenbart visar att det aktuella

examensbeviset inte är äkta, som myndigheten i den mottagande medlemsstaten kan ifrågasätta det välgrundade i utfärdandet av nämnda utbildningsbevis.

2. Etableringsfrihet[183]

Dom av den 7 september 2022 (stora avdelningen) Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638)

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 49 FEUF – Etableringsfrihet – Inskränkning – Motivering – Utbildningssystemets organisation – Universitet och högskolor – Skyldighet att tillhandahålla utbildningsprogram på den berörda medlemsstatens officiella språk – Artikel 4.2 FEUF – En medlemsstats nationella identitet – Skydd och främjande av det officiella språket i en medlemsstat – Proportionalitetsprincipen”

20 ledamöter i Latvijas Republikas Saeima (parlamentet, Lettland) väckte talan vid Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland) för att få till stånd en prövning av huruvida vissa bestämmelser i den lettiska lagen om högskolor är förenliga med konstitutionen.

Lagen, i dess lydelse efter 2018 års ändringar, syftar till att främja Republiken Lettlands officiella språk genom att ålägga högskolor att tillhandahålla sina utbildningsprogram på detta språk. I nämnda lag föreskrivs emellertid fyra undantag från denna skyldighet. För det första får undervisning ske på de officiella språken i Europeiska unionen på utbildningsprogram i Lettland som följs av utländska studenter och på utbildningsprogram som organiseras inom ramen för samarbete som föreskrivs i Europeiska unionens program och i internationella avtal. För det andra kan ett utbildningsprogram tillhandahållas på unionens officiella språk, men endast upp till en femtedel av utbildningsprogrammets poäng. För det tredje kan program för studier av språk och kultur ges på ett främmande språk. För det fjärde och sista kan de gemensamma utbildningsprogrammen tillhandahållas på unionens officiella språk.

Den lettiska lagen om högskolor är inte heller tillämplig på två privata högskolor, vilka regleras av speciallagstiftning och får fortsätta att erbjuda utbildningsprogram på Europeiska unionens officiella språk.

Sökandena har i sin talan bland annat gjort gällande att lagen, genom att skapa ett hinder för tillträde till marknaden för högre utbildning och genom att hindra medborgare och företag från andra medlemsstater från att tillhandahålla tjänster avseende högre utbildning på främmande språk, bland annat undergräver etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.

Den lettiska författningsdomstolen uttryckte tvivel om huruvida en medlemsstats lagstiftning – som på området för högre utbildning, inbegripet privata högskolor, föreskriver att det officiella språket i denna medlemsstat ska användas, samtidigt som det föreskrivs vissa undantag från denna skyldighet – utgör en inskränkning av etableringsfriheten. Den lettiska författningsdomstolen beslutade därför att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen för att kunna avgöra huruvida lagen om högskolor är förenlig med unionsrätten.

---

[183] Dom av den 16 juni 2022, ***Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psykoterapeuter)*** (C-577/20, EU:C:2022:467), bör också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik VIII.1. Fri rörlighet för arbetstagare.

EU-domstolen (stora avdelningen) konstaterade i sin dom att artikel 49 FEUF inte utgör hinder för bestämmelser i en medlemsstat som i princip ålägger högskolor en skyldighet att tillhandahålla sina utbildningsprogram uteslutande på den medlemsstatens officiella språk. En sådan lagstiftning måste emellertid vara motiverad av skäl som hänför sig till skyddet av denna medlemsstats nationella identitet, det vill säga den ska vara nödvändig och stå i proportion till skyddet för det legitima mål som eftersträvas.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att unionen enligt artikel 6 FEUF har behörighet att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder, bland annat på utbildningsområdet. Även om unionsrätten inte inkräktar på medlemsstaternas behörighet i fråga dels om undervisningens innehåll och utbildningssystemets organisation samt deras kulturella och språkliga mångfald, dels om yrkesutbildningars innehåll och organisation, är medlemsstaterna emellertid skyldiga att iaktta unionsrätten när de utövar denna behörighet, bland annat bestämmelserna om etableringsfrihet.

I förevarande fall påpekar domstolen att även om medborgare i andra medlemsstater kan etablera sig i Lettland och tillhandahålla högskoleprogram, är en sådan möjlighet i princip villkorad av skyldigheten att tillhandahålla dessa program endast på den medlemsstatens officiella språk. En sådan skyldighet kan emellertid göra det mindre attraktivt för dessa medborgare att etablera sig i Lettland och utgör således en inskränkning av etableringsfriheten.

I enlighet med det tillvägagångssätt för prövningen som slagits fast i domstolens rättspraxis undersöker domstolen därefter huruvida den konstaterade inskränkningen är motiverad och kontrollerar huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits. Vad gäller förekomsten av tvingande skäl av allmänintresse syftar den aktuella skyldigheten till att skydda och främja användningen av Republiken Lettlands officiella språk, vilket utgör ett legitimt mål som i princip kan motivera en inskränkning i etableringsfriheten. Enligt artikel 3.3 fjärde stycket FEU och artikel 22 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska unionen respektera rikedomen hos sin kulturella och språkliga mångfald. Enligt artikel 4.2 FEU ska unionen även respektera sina medlemsstaters nationella identitet, till vilken även skyddet för den berörda medlemsstatens officiella språk hör. Det ska erkännas vilken betydelse undervisningen har för att uppnå ett sådant mål.

När det gäller frågan huruvida den konstaterade inskränkningen är proportionerlig ska den för det första vara ägnad att säkerställa att det legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga uppnås. Denna lagstiftning kan i detta avseende endast anses vara ägnad att säkerställa målet att skydda och främja det lettiska språket om den verkligen svarar mot önskan att uppnå detta mål och genomförs på ett konsekvent och systematiskt sätt. Med hänsyn till deras begränsade räckvidd utgör undantagen från skyldigheten i fråga, bland annat för de två högskolor vars verksamhet regleras av speciallagstiftning, inte hinder för att uppnå detta mål. Den omständigheten att vissa högskolor omfattas av undantagsbestämmelser eftersom de ingår i ett särskilt internationellt samarbete kan således inte medföra att den aktuella lagstiftningen förlorar sin konsekvens.

Vidare får inskränkningen inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Det står således medlemsstaterna fritt att i princip införa en skyldighet att använda medlemsstatens officiella språk inom ramen för högskoleprogram, under förutsättning att en sådan skyldighet åtföljs av undantag som säkerställer att ett annat språk än det officiella språket också kan användas inom ramen för högskoleprogram. I förevarande fall bör sådana undantag, för att inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål, tillåta användning av ett annat språk än lettiska, åtminstone när det gäller utbildningar som ges inom ramen för ett europeiskt eller internationellt samarbete och utbildning som avser kultur och andra språk än lettiska.

IX. Gränskontroll, asyl och immigration

1. Asylpolitik

Dom av den 1 augusti 2022 (stora avdelningen), Bundesrepublik Deutschland (Barn till flyktingar, fött utanför den mottagande staten) (C-720/20, EU:C:2022:603)

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam asylpolitik – Kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd – Förordning (EU) nr 604/2013 (Dublin III) – Ansökan om internationellt skydd som lämnats in av ett underårigt barn i den medlemsstat i vilken detta underåriga barn föddes – Barnets föräldrar har tidigare beviljats flyktingstatus i en annan medlemsstat – Artikel 3.2 – Artikel 9 – Artikel 20.3 – Direktiv 2013/32/EU – Artikel 33.2 a – Fråga huruvida ansökan om internationell skydd kan tas upp till prövning och vem som är ansvarig för att pröva den”

Sökanden, som är medborgare i Ryska federationen, föddes i Tyskland år 2015. I mars 2012 fick sökandens föräldrar och fem syskon, som också är ryska medborgare, flyktingstatus i Polen. I december 2012 lämnade de Polen och tog sig till Tyskland, där de ansökte om internationellt skydd. Republiken Polen avslog de tyska myndigheternas framställan om återtagande av dessa personer, med motiveringen att de redan åtnjöt internationellt skydd i Polen. De tyska myndigheterna avvisade därefter ansökningarna om internationellt skydd på grund av den flyktingstatus som dessa personer redan hade beviljats i Polen. Sökandens familj fortsatte emellertid att vistas i Tyskland.

I mars 2018 lämnade sökanden in en ansökan om internationellt skydd till de tyska myndigheterna. Ansökan avvisades med stöd av bland annat Dublin III-förordningen.[184]

Den hänskjutande domstolen, till vilken detta avvisningsbeslut överklagades, är osäker på huruvida Förbundsrepubliken Tyskland är den medlemsstat som är ansvarig för prövningen av sökandens ansökan och, om så är fallet, huruvida denna medlemsstat har rätt att avvisa ansökan med stöd av ”förfarandedirektivet”.[185]

Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida vissa bestämmelser i Dublin III-förordningen och i förfarandedirektivet är analogt tillämpliga på sökandens situation. Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i dels huruvida artikel 20.3 i Dublin III-förordningen[186] – för att

---

184 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31) (nedan kallad Dublin III-förordningen).

185 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) (nedan kallat förfarandedirektivet).

186 Enligt denna bestämmelse, som avser förfarandet för övertagande, ska situationen för underåriga barn som medföljer den som ansöker om internationellt skydd och som uppfyller definitionen av familjemedlemmar betraktas som oskiljaktig från hans eller hennes familjemedlems situation och det ska ankomma på den medlemsstat som är ansvarig för att pröva den familjemedlemmens ansökan om internationellt skydd, även om den underårige inte själv är en sökande, förutsatt att detta är för den underåriges bästa. Barn som föds efter sökandens ankomst till medlemsstaternas territorium ska behandlas på samma sätt, utan att ett nytt förfarande för övertagande behöver inledas.

förhindra sekundära förflyttningar – som bland annat rör situationen för barn födda efter ankomsten av en person som ansöker om internationellt skydd, är tillämplig på en ansökan om internationellt skydd som lämnats in av ett underårigt barn i den medlemsstat där barnet föddes, när föräldrarna redan beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat. För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 33.2 a i förfarandedirektivet[187] är tillämplig på ett underårigt barn vars föräldrar beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat men som inte självt åtnjuter sådant skydd.

Domstolen, som sammanträder i stor avdelning, besvarar dessa frågor nekande. Genom sin dom klargör domstolen räckvidden av Dublin III-förordningen och av förfarandedirektivet vad gäller sekundära förflyttningar av familjer, vilka redan åtnjuter internationellt skydd i en medlemsstat, till en annan medlemsstat, där ett nytt barn föds.

Domstolens bedömning

Domstolen anser för det första att artikel 20.3 i Dublin III förordningen inte är analogt tillämplig i en situation där ett underårigt barn och dess föräldrar lämnar in ansökningar om internationellt skydd i den medlemsstat där det underåriga barnet föddes, men föräldrarna redan har beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat. Denna bestämmelse förutsätter inledningsvis att det underåriga barnets familjemedlemmar fortfarande är ”sökande”, vilket innebär att bestämmelsen inte reglerar situationen för ett barn som fötts efter det att dess familjemedlemmar erhållit internationellt skydd i en annan medlemsstat än den där barnet föddes och bor tillsammans med sin familj. Vidare kan situationen för ett underårigt barn vars familjemedlemmar ansöker om internationellt skydd och situationen för ett underårigt barn vars familjemedlemmar redan åtnjuter ett sådant skydd inte jämföras inom ramen för det system som inrättats genom Dublin III-förordningen. Begreppen ”sökande”[188] och ”person som beviljats internationellt skydd”[189] omfattar nämligen olika rättsliga ställningar som regleras i olika bestämmelser i denna förordning. En analog tillämpning av artikel 20.3 på situationen för en underårig vars familjemedlemmar redan beviljats internationellt skydd skulle följaktligen leda till att de mekanismer som föreskrivs i denna förordning inte kunde tillämpas på vare sig barnet eller den medlemsstat som beviljat dess familjemedlemmar internationellt skydd. Detta skulle bland annat få till följd att ett sådant underårigt barn kunde bli föremål för ett beslut om överföring utan något föregående förfarande för övertagande av barnet.

I Dublin III-förordningen föreskrivs dessutom särskilda regler för det fall det förfarande som inletts mot barnets familjemedlemmar har avslutats och där dessa familjemedlemmar har rätt att vara bosatta i egenskap av personer som beviljats internationellt skydd i en medlemsstat. I artikel 9 i denna förordning föreskrivs närmare bestämt att i en sådan situation ska den sistnämnda medlemsstaten ansvara för prövningen av ansökan om internationellt skydd, om de berörda personerna skriftligen uttryckt önskemål om detta. Detta villkor utesluter tillämpning av artikel 9 när ett sådant önskemål inte har uttryckts. En sådan situation skulle bland annat kunna inträffa när ansökan om internationellt skydd för det underåriga barnet framställs efter det att dess familj gjort en irreguljär sekundär förflyttning från en första medlemsstat till den medlemsstat där ansökan lämnas in. Detta påverkar emellertid inte den omständigheten att unionslagstiftaren i nämnda artikel avser just en sådan situation. Med hänsyn till den klara ordalydelsen i artikel 9 kan det inte heller göras något undantag från detta krav på att skriftligen ska uttrycka sina önskemål.

---

187 Enligt denna bestämmelse får medlemsstaterna anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning när en annan medlemsstat har beviljat internationellt skydd.

188 I den mening som avses i artikel 2 c i Dublin III-förordningen.

189 I den mening som avses i artikel 2 f i Dublin III-förordningen.

I en situation där de berörda personerna inte skriftligen har uttryckt ett önskemål om att den medlemsstat som är ansvarig för att pröva ansökan om internationellt skydd ska vara den medlemsstat där barnets familjemedlemmar har tillåtits att vara bosatta i egenskap av personer som beviljats internationellt skydd, ska den ansvariga medlemsstaten under dessa omständigheter fastställas i enlighet med artikel 3.2 i Dublin III förordningen.[190]

För det andra slår domstolen fast att artikel 33.2 a i förfarandedirektivet inte kan tillämpas analogt på en ansökan om internationellt skydd som lämnats in av ett underårigt barn när det inte är det underåriga barnet, utan dess föräldrar, som beviljats internationellt skydd i en annan medlemsstat. Domstolen erinrar i detta avseende om att det i direktiv görs en uttömmande uppräkning av de fall där medlemsstaterna får anse att en ansökan om internationellt skydd inte kan tas upp till prövning. Den bestämmelse i vilken dessa grunder för avvisning föreskrivs utgör dessutom ett undantag från medlemsstaternas skyldighet att i sak pröva alla ansökningar om internationellt skydd. Med hänsyn till att denna bestämmelse såväl är uttömmande som utgör undantag ska den tolkas restriktivt och kan således inte tillämpas på en situation som inte överensstämmer med dess ordalydelse. Den personkrets på vilken denna bestämmelse är tillämplig kan följaktligen inte utsträckas till att omfatta en person som ansöker om internationellt skydd och som inte själv åtnjuter ett sådant skydd.

Dom av den 8 november 2022 (stora avdelningen), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Prövning av förvar ex officio) (C-704/20 och C-39/21, EU:C:2022:858)

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Förvar av tredjelandsmedborgare – Grundläggande rätt till frihet – Artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Villkor för att beslutet om förvar ska vara lagligt – Direktiv 2008/115/EG – Artikel 15 – Direktiv 2013/33/EU – Artikel 9 – Förordning (EU) nr 604/2013 – Artikel 28 – Prövning av lagligheten av beslut om placering i förvar och kvarhållande i förvar – Prövning ex officio – Grundläggande rätt till ett effektivt rättsmedel – Artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna”

B, C och X, tre tredjelandsmedborgare, togs i förvar i Nederländerna inom ramen för förfaranden som avsåg prövning av en ansökan om internationellt skydd, överföring till den medlemsstat som var ansvarig för att genomföra en sådan prövning respektive återvändande på grund av att vistelsen i Nederländerna var olaglig.

De berörda personerna har i domstol bestridit besluten att ta dem i förvar eller att hålla kvar dem i förvar. De hänskjutande domstolarna, som dömer i första respektive andra instans, undrar hur omfattande prövningen av huruvida de berörda åtgärderna är lagliga ska vara.

Alla förvarsåtgärder som föreskrivs i unionsrätten – det vill säga i mottagandedirektivet,[191] i Dublin III-förordningen [192] och i återvändandedirektivet [193] – omfattas nämligen i Nederländerna av

---

190 Enligt denna bestämmelse ska, om ansvarig medlemsstat inte kan fastställas på grundval av kriterierna i Dublin III-förordningen inte kan fastställas, den medlemsstat där ansökan om internationellt skydd först lämnades in ansvara för prövningen av denna ansökan.

191 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 96) (nedan kallat mottagandedirektivet).

192 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en

förvaltningsprocessrätten, enligt vilken domstolarna i princip inte ex officio får pröva huruvida det berörda beslutet om förvar iakttar sådana villkor för laglighet som den berörde inte har åberopat.

De hänskjutande domstolarna frågar sig huruvida en sådan situation är förenlig med unionsrätten och särskilt med den grundläggande rätten till frihet och den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel.[194] De har därför vänt sig till EU-domstolen med var sin begäran om förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida de enligt unionsrätten är skyldiga att ex officio pröva alla de villkor som ett beslut om förvar ska uppfylla för att vara lagligt, inklusive de villkor vars uppfyllande den berörda personen inte har bestridit.

Domstolen (stora avdelningen) slår fast att en rättslig myndighet som ska pröva huruvida villkoren i unionsrätten för att ett beslut om förvar av en tredjelandsmedborgare ska vara lagligt har iakttagits, enligt återvändandedirektivet,[195] mottagandedirektivet[196] och Dublin III-förordningen,[197] jämförda med stadgan,[198] i samband med denna prövning, mot bakgrund av de omständigheter i målet som denna rättsliga myndighet har kännedom om, såsom de kompletterats och förtydligats under det kontradiktoriska förfarandet inför den, ex officio ska pröva huruvida ett laglighetsvillkor som inte åberopats av den berörda personen har uppfyllts.

Domstolens bedömning

För det första preciserar domstolen i detta hänseende att ett beslut om förvarstagande eller kvarhållande i förvar, som utgör ett allvarligt ingrepp i rätten till frihet, endast kan fattas med iakttagande av allmänna och abstrakta regler som fastställer villkoren och formerna för förvaret. Dessa regler, som finns dels i unionens rättsakter,[199] dels i bestämmelser i nationell rätt som

---

tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (EUT L 180, 2013, s. 31) (nedan kallad Dublin III-förordningen).

193 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) (nedan kallat återvändandedirektivet).

194 Såsom de stadgas i artikel 6 respektive artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

195 Artikel 15.2 och 15.3 i återvändandedirektivet.

196 Artikel 9.3 och 9.5 i mottagandedirektivet.

197 Artikel 28.4 i Dublin III-förordningen.

198 Artiklarna 6 och 47 i stadgan.

199 Se artikel 15.1, 15.2 andra stycket och 15.4–15.6 i återvändandedirektivet, artiklarna 8.2, 8.3, 9.1, 9.2 och 9.4 i mottagandedirektivet och artikel 28.2–28.4 i Dublin III-förordningen.

genomför nämnda rättsakter, utgör bestämmelser som fastställer villkoren för att förvaret ska vara lagligt, även mot bakgrund av rätten till frihet. I enlighet med dessa bestämmelser ska den berörda personen omedelbart friges om det framgår att villkoren för att förvaret ska vara lagligt inte har uppfyllts eller inte längre är uppfyllda.

För det andra anger domstolen, vad gäller rätten till ett effektivt domstolsskydd för tredjelandsmedborgare som hålls i förvar i en medlemsstat, att varje medlemsstat, enligt de relevanta bestämmelserna i unionsrätten,[200] ska föreskriva att det, när beslutet om förvarstagande har fattats av en förvaltningsmyndighet, skyndsamt ska genomföras en domstolsprövning av försvarsbeslutets laglighet ex officio eller på begäran av den berörda personen. Vad gäller kvarhållande i förvar innebär nämnda rättighet[201] att det ska ske en regelbunden omprövning eller kontroll, som ska äga rum ”med lämpliga tidsintervall” och avse huruvida villkoren för förvarets laglighet fortfarande är uppfyllda. Eftersom unionsrätten utan undantag kräver att en kontroll av att villkoren för förvarets laglighet är uppfyllda ska ske ”med lämpliga tidsintervall”, är den behöriga myndigheten skyldig att göra denna prövning ex officio, även om den berörda personen inte har begärt det.

Unionslagstiftaren har således inte begränsat sig till att fastställa gemensamma materiella normer, utan har även infört gemensamma processuella regler som syftar till att säkerställa att det i varje medlemsstat finns ett system som gör det möjligt för den behöriga rättsliga myndigheten att, i förekommande fall efter en prövning ex officio, frige den berörda personen så snart det framgår att förvaret av honom eller henne inte är, eller inte längre är, lagligt.

För att ett sådant skyddssystem på ett effektivt sätt ska säkerställa iakttagandet av de stränga villkor som ska vara uppfyllda för att en förvarsåtgärd ska vara laglig, måste den behöriga rättsliga myndigheten kunna pröva alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter för att pröva huruvida åtgärden är laglig. Den ska i detta syfte kunna beakta både de faktiska omständigheter och den bevisning som åberopats av den administrativa myndighet som fattat det ursprungliga beslutet om förvar och de omständigheter, bevis och yttranden som den berörda personen eventuellt har ingett. Den måste också kunna undersöka alla övriga omständigheter som är relevanta för beslutet om den anser att det är nödvändigt, genom att, med stöd av nationell rätt, vidta de processuella åtgärder som den anser nödvändiga.

På grundval av dessa omständigheter ska denna myndighet, i förekommande fall, fastställa huruvida ett laglighetsvillkor som följer av unionsrätten har åsidosatts, även om den berörda personen inte har påstått att ett sådant åsidosättande har ägt rum. Denna skyldighet påverkar inte skyldigheten att ge var och en av parterna tillfälle att yttra sig över detta villkor i enlighet med den kontradiktoriska principen.

2. Gränskontroll

Dom av den 26 april 2022 (stora avdelningen), Landespolizeidirektion Steiermark (Längsta tidsperiod för gränskonstroller vid de inre gränserna) (C-368/20 och C-369/20, EU:C:2022:298)

---

200 Se artikel 15.2 tredje stycket i återvändandedirektivet och artikel 9.3 i mottagandedirektivet, vilken med stöd av artikel 28.4 i Dublin III-förordningen även är tillämplig i samband med överföringsförfaranden som regleras i den förordningen.

201 Artikel 15.3 i återvändandedirektivet och artikel 9.5 i mottagandedirektivet, vilken med stöd av artikel 28.4 i Dublin III-förordningen även är tillämplig i samband med överföringsförfaranden som regleras i den förordningen.

”Begäran om förhandsavgörande – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Fri rörlighet för personer – Förordning (EU) 2016/399 – Kodexen om Schengengränserna – Artikel 25.4 – Tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna för totalt högst sex månader – Nationell lagstiftning som möjliggör flera på varandra följande perioder av kontroll, vilka leder till att denna period överskrids – En sådan lagstiftning är inte förenlig med artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna om de på varandra följande perioderna har sin grund i samma hot – Nationell lagstiftning med krav på att visa upp ett pass eller ett identitetskort vid kontroll vid de inre gränserna, vid äventyr av påföljd – Ett sådant krav är inte förenligt med artikel 25.4 i kodexen om Schengengränserna när kontrollen i sig strider mot denna bestämmelse”

Republiken Österrike återinförde vid flera tillfällen från september 2015 till november 2021 gränskontroller vid sina gränser mot Ungern och Slovenien. Denna medlemsstat grundade sig på olika bestämmelser i kodexen om Schengengränserna för att motivera återinförandet av dessa kontroller.[202] Den grundade sig från och med den 11 november 2017 på artikel 25 i kodexen, med rubriken ”Allmän ram för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna”, som föreskriver en möjlighet för en medlemsstat att återinföra gränskontroll vid sina inre gränser om det föreligger ett allvarligt hot mot medlemsstatens allmänna ordning eller inre säkerhet och fastställer de längsta perioder under vilka en sådan kontroll kan återinföras.

I augusti 2019 blev NW, som reste in från Slovenien, föremål för en gränskontroll vid gränsövergången i Spielfeld (Österrike). Eftersom han vägrade att visa upp sitt pass befanns han skyldig till att ha passerat den österrikiska gränsen utan giltig resehandling och ålades att betala böter. I november 2019 blev NW föremål för en annan gränskontroll vid samma gränsövergång. NW har vid den hänskjutande domstolen bestridit lagenligheten av dessa två gränskontroller.

Den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida de kontroller NW var föremål för och den påföljd han ålades är förenliga med unionsrätten. Vid den tidpunkt då dessa kontrollåtgärder vidtogs hade Österrikes återinförande av gränskontroller vid dess gräns mot Slovenien nämligen, på grund av den sammanlagda effekten av en successiv tillämpning av perioder av gränskontroll, överskridit den totala period på högst sex månader som föreskrivs i artikel 25 i kodexen om Schengengränserna.

I sin dom finner domstolen (stora avdelningen) att kodexen om Schengengränserna utgör hinder för att en medlemsstat tillfälligt återinför gränskontroller vid de inre gränserna grundat på ett allvarligt hot mot medlemsstatens allmänna ordning eller inre säkerhet, när det tillfälliga återinförandet av gränskontroller har varat längre än den totala period på högst sex månader och det inte föreligger något nytt hot som motiverar en ny tillämpning av de perioder som fastställs i kodexen. Kodexen utgör vidare hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken en medlemsstat, vid äventyr av påföljd, ålägger en person en skyldighet att visa upp ett pass eller identitetskort när han eller hon reser in på denna medlemsstats territorium via en inre gräns, när återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna, vilka ligger till grund för denna skyldighet, strider mot denna kodex.

Domstolens bedömning

När det gäller en medlemsstats tillfälliga återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna på grund av ett allvarligt hot mot medlemsstatens allmänna ordning och inre säkerhet,[203] erinrar

---

202 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 2016, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 (EUT L 251, 2016, s. 1). Den förordningen har ersatt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 105, 2006, s. 1).

203 Domstolen granskar, närmare bestämt, artiklarna 25 och 27 i kodexen om Schengengränserna. I artikel 27 i kodexen föreskrivs förfarandet vid ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna enligt artikel 25 i kodexen.

domstolen först om att det vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara är lydelsen som ska beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.

Vad gäller lydelsen av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna påpekar domstolen att uttrycket ”får totalt sett endast gälla i högst sex månader” tyder på att varje möjlighet att överskrida denna tid är utesluten.

Vad därefter gäller det sammanhang som artikel 25 i kodexen ingår i konstaterar domstolen, för det första, att denna bestämmelse klart och tydligt fastställer de längsta tillåtna perioderna för såväl det initiala återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna som för varje förlängning av denna kontroll, inbegripet den totala längsta perioden för en sådan kontroll. För det andra utgör nämnda bestämmelse ett undantag från den princip som innebär att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs, oavsett personens nationalitet.[204] Eftersom undantag till den fria rörligheten för personer ska tolkas restriktivt bör återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna förbli en exceptionell åtgärd och det ska bara tillgripas som en sista utväg. Denna restriktiva tolkning talar således mot en tolkning av artikel 25 i kodexen som innebär att det räcker att det hot som ursprungligen identifierades[205] kvarstår för att motivera att denna kontroll återinförs utöver den period på högst sex månader som föreskrivs i denna bestämmelse. En sådan tolkning skulle nämligen i praktiken göra det möjligt att återinföra dessa gränskontroller på grund av samma hot under obegränsad tid, vilket skulle strida mot själva principen om avsaknad av gränskontroller vid de inre gränserna. För det tredje finner domstolen att om artikel 25 i kodexen om Schengengränserna tolkades på så sätt att en medlemsstat, vid ett allvarligt hot, skulle kunna överskrida den totala perioden på sex månader för gränskontroller vid de inre gränserna, skulle den åtskillnad som unionslagstiftaren gjort mellan de kontroller vid de inre gränserna som återinförs med stöd av denna artikel och de kontroller som återinförs enligt artikel 29 i kodexen,[206] enligt vilken den totala perioden för återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna inte kan överskrida två år, bli meningslös.[207]

Domstolen understryker slutligen att det mål som eftersträvas med bestämmelsen om en period på totalt högst sex månader ligger i linje med det allmänna mål som består i att förena principen om fri rörlighet med medlemsstaternas intresse av att garantera säkerheten på sina territorier. Även om det är riktigt att ett allvarligt hot mot en medlemsstats allmänna ordning eller inre säkerhet inom området utan gränskontroller vid de inre gränserna inte nödvändigtvis är tidsbegränsat, har unionslagstiftaren ansett att en period på sex månader var tillräcklig för att den berörda medlemsstaten skulle kunna vidta åtgärder för att bemöta ett sådant hot samtidigt som principen om fri rörlighet skulle fortsätta att gälla efter denna sexmånadersperiod.

Domstolen finner följaktligen att nämnda period på totalt högst sex månader är tvingande, vilket innebär att alla gränskontroller vid de inre gränserna som återinförs med stöd av artikel 25 efter det

---

204 Se, i detta hänseende, artikel 22 i kodexen om Schengengränserna samt artikel artikel 3.2 FEU och artikel 67.2 FEUF.

205 Även om hotet bedöms utifrån nya omständigheter eller mot bakgrund av en omvärdering av behovet och proportionaliteten av den kontroll som införts för att bemöta det.

206 När exceptionella omständigheter innebär att det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll är utsatt för en risk, föreskrivs i artikel 29 i kodexen en möjlighet för medlemsstaterna att, på grundval av en rekommendation från rådet, återinföra gränskontroller vid de inre gränserna.

207 Domstolen preciserar emellertid att återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna med stöd av artikel 29 i kodexen för totalt högst två år inte hindrar den berörda medlemsstaten från att, om det uppstår ett nytt allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, omedelbart efter utgången av dessa två år återinföra kontroller enligt artikel 25 i kodexen under högst sex månader, under förutsättning att villkoren i den bestämmelsen är uppfyllda.

att denna period har löpt ut är oförenliga med kodexen om Schengengränserna. En sådan period kan emellertid tillämpas på nytt endast om den berörda medlemsstaten kan visa att det föreligger ett nytt allvarligt hot mot dess allmänna ordning eller inre säkerhet. Vid bedömningen av om ett visst hot är nytt i förhållande till det hot som ursprungligen identifierades ska hänsyn tas till de omständigheter som föranledde behovet av att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna och till de omständigheter och händelser som utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i den berörda medlemsstaten.[208]

Domstolen konstaterar dessutom att en medlemsstat inte med stöd av artikel 72 FEUF[209] kan återinföra tillfälliga gränskontroller vid de inre gränserna på grundval av artiklarna 25 och 27 i kodexen om Schengengränserna för att bemöta ett sådant hot under en period som överskrider den totala perioden på högst sex månader. Med hänsyn till den grundläggande betydelse som den fria rörligheten för personer har bland unionens mål och med hänsyn till unionslagstiftarens detaljerade reglering av medlemsstaternas möjlighet att göra ingrepp i denna frihet genom att tillfälligt återinföra gränskontroller vid de inre gränserna, tog unionslagstiftaren nämligen, genom att föreskriva den regel om en total period på högst sex månader, vederbörlig hänsyn till medlemsstaternas utövande av sitt ansvar för allmän ordning och inre säkerhet.

3. Sjöräddning

Dom av den 1 augusti 2022 (stora avdelningen), Sea Watch (C-14/21 och C-15/21, EU:C:2022:604)

”Begäran om förhandsavgörande – Sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs, som bedrivs av en humanitär icke-statlig organisation – Tillämpligt regelverk för fartyg – Direktiv 2009/16/EG – Förenta nationernas havsrättskonvention – Den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss – Flaggstatens och hamnstatens respektive behörigheter och befogenheter – Inspektion och kvarhållande av fartyg”

Sea Watch är en ideell humanitär organisation med säte i Berlin (Tyskland). Den utför sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd på Medelhavet med hjälp av fartyg som organisationen både äger och driver. Bland dessa fartyg finns särskilt fartygen ”Sea Watch 3” och ”Sea Watch 4” (nedan kallade de aktuella fartygen), vilka för tysk flagg och har certifierats i Tyskland som multifunktionella lastfartyg.

Under sommaren 2020 blev dessa fartyg – efter att ha utfört sök- och räddningsinsatser på internationellt vatten i Medelhavet och därefter ha flyttat över undsatta personer till andra fartyg eller landsatt dessa i Palermos hamn (Italien) och i Porto Empedocles hamn (Italien), som de italienska myndigheterna hade anmodat de aktuella fartygen att styra mot – föremål för inspektioner som utfördes av hamnkontoren i dessa två städer, vilka därefter beslutade att kvarhålla fartygen. Hamnkontoren ansåg nämligen att de aktuella fartygen hade ägnat sig åt en sök- och räddningsverksamhet till havs trots att de inte var certifierade för denna verksamhet och att de därför

---

208 Artikel 27.1 a i kodexen om Schengengränserna.

209 I denna bestämmelse föreskrivs att avdelning V i EUF-fördraget inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten.

hade tagit ombord fler personer än vad som var tillåtet. Dessutom påtalade hamnkontoren ett visst antal tekniska och driftmässiga brister, och vissa av dessa ansågs medföra otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö och vara av sådan svårighetsgrad att de motiverade ett kvarhållande av dessa fartyg.

Till följd av att de aktuella fartygen kvarhölls ingav Sea Watch två överklaganden till Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Regionala förvaltningsdomstolen för Sicilien, Italien) med yrkande om upphävande av besluten om kvarhållande och de inspektionsrapporter som föregick dessa beslut. Till stöd för dessa överklaganden hävdade Sea Watch i huvudsak att de hamnkontor som beslutat om dessa åtgärder hade överskridit de befogenheter som hamnstaten har i enlighet med direktiv 2009/16,[210] tolkat mot bakgrund av relevanta bestämmelser i internationell rätt, och att de inspektioner som hade utförts av dessa i själva verket utgjorde ett indirekt sätt att hindra de sök- och räddningsinsatser till havs som Sea Watch ägnar sig åt.

I detta sammanhang ansåg Regionala förvaltningsdomstolen för Sicilien att de mål som hade anhängiggjorts vid den väckte viktiga och nya frågor rörande de bestämmelser och det regelverk som är tillämpliga på fartyg som används av humanitära icke-statliga organisationer för att utföra systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs (nedan kallade privata fartyg för humanitärt bistånd).

I sin dom, som meddelas av stora avdelningen, tolkar domstolen för första gången direktiv 2009/16, bland annat mot bakgrund av Förenta nationernas havsrättskonvention[211] och konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss.[212] Domstolen anser att detta direktiv även är tillämpligt på fartyg som bedriver en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs och att den nationella lagstiftning som införlivar detta direktiv inte får begränsa direktivets tillämplighet till att endast avse fartyg som används för kommersiell verksamhet. Domstolen preciserar dessutom omfattningen och villkoren för att genomföra de kontrollbefogenheter som kan utövas av hamnstaten, samt befogenheterna att inspektera och kvarhålla fartyg.

Domstolens bedömning

Vad beträffar tillämpligheten av direktiv 2009/16, slår domstolen fast att direktivet är tillämpligt på fartyg som, trots att de har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten, i praktiken systematiskt används av en humanitär organisation för icke-kommersiell sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som befinner sig i fara eller nöd till havs. Direktivet är nämligen tillämpligt på varje havsgående fartyg som har annan flagg än hamnstatens,[213] med undantag av de särskilda fartygskategorier som uttryckligen har undantagits från direktivets tillämpningsområde.[214] Dessa kategorier, vilka således utgör undantag, ska anses vara uttömmande

---

210 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll (EUT L 131, 2009, s. 57), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/2110 av den 15 november 2017 (EUT L 315, 2017, s. 61).

211 Förenta nationernas havsrättskonvention, som ingicks i Montego Bay den 10 december 1982 (*Förenta nationernas traktatsamling*, volym 1833, 1834 och 1835, s. 3) (nedan kallad havsrättskonventionen), trädde i kraft den 16 november 1994 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 (EGT L 179, 1998, s. 1, och rättelse i EGT L 132, 1999, s. 28).

212 Den internationella konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, som ingicks i London den 1 november 1974 (*Förenta nationernas traktatsamling*, volym 1185, nr 18961, s. 3) (nedan kallad konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss).

213 Artikel 3.1 första stycket i direktiv 2009/16.

214 Artikel 3.4 i direktiv 2009/16.

och tolkas restriktivt. Ur den synvinkeln har den omständigheten att den verksamhet som ett fartyg faktiskt bedriver inte sammanfaller med den verksamhet för vilket fartyget har klassificerats och certifierats inte någon betydelse för direktivets tillämplighet, och det saknar även betydelse huruvida den verksamhet som faktiskt bedrivs är kommersiell eller icke-kommersiell. Direktiv 2009/16 är vidare tillämpligt på ett sådant fartyg när det befinner sig bland annat i en medlemsstats hamn eller ankarplats för att där upprätta samverkan mellan fartyg och hamn.[215]

Med hänsyn till denna tolkning framhåller domstolen att direktiv 2009/16 utgör hinder mot att en nationell lagstiftning, som säkerställer att direktivet införlivas med nationell rätt, begränsar direktivets tillämplighet till att endast avse fartyg som används för kommersiell verksamhet. I synnerhet ska varje fartyg som kan omfattas av direktivets tillämpningsområde, däribland privata fartyg för humanitärt bistånd, kunna bli föremål för den mekanism för kontroll, inspektion och kvarhållande som föreskrivs i direktivet.

För det första, vad beträffar villkoren för genomförandet av mekanismen för kontroll, inspektion och kvarhållande[216] med avseende på fartyg som omfattas av hamnmedlemsstatens jurisdiktion och mer specifikt privata fartyg för humanitärt bistånd, konstaterar domstolen att direktiv 2009/16 ska tolkas med beaktande av havsrättskonventionen och konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss. Av detta följer särskilt att för det fall befälhavaren på ett fartyg, vars flaggstat är part i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss, har fullgjort den skyldighet att lämna bistånd till havs som föreskrivs i havsrättskonventionen, kan varken kuststaten, som också är part i den förstnämnda av dessa två konventioner, eller flaggstaten använda sig av sina befogenheter att kontrollera att reglerna om säkerhet till sjöss har iakttagits för att kontrollera huruvida den omständigheten att de personer som har fått bistånd finns ombord kan leda till att fartyget i fråga åsidosätter någon av bestämmelserna i denna konvention.[217]

För det andra slår domstolen fast att hamnstaten får genomföra en tilläggsinspektion av fartyg som bedriver en systematisk sök- och räddningsverksamhet och som befinner sig i en av hamnstatens hamnar eller i vatten inom dess jurisdiktion, efter att ha kommit in i dessa vatten och efter att ha fullgjort åtgärderna för överflyttning till andra fartyg eller landsättning av de personer som fartygens befälhavare har beslutat att bistå, om hamnstaten, på grundval av detaljerade rättsliga och faktiska omständigheter, har visat att det förelåg allvarliga indicier som tyder på en fara för hälsan, säkerheten, arbetsförhållandena ombord eller miljön mot bakgrund av relevanta rättsliga bestämmelser, med hänsyn till de konkreta förhållandena för driften av dessa fartyg.[218] För det fall talan väcks kan den nationella domstolen kontrollera huruvida dessa krav har iakttagits. I det avseendet anger domstolen de omständigheter som kan beaktas vid denna kontroll, nämligen den verksamhet som det aktuella fartyget används till i praktiken, den eventuella skillnaden mellan denna verksamhet och den verksamhet som fartyget har certifierats och utrustats för, hur ofta verksamheten utförs och fartygets utrustning med hänsyn till det förväntade, men även det faktiska antalet personer ombord. Domstolen anger även att den således avgränsade inspektionen av det aktuella fartyget från hamnstatens sida utgör en del av den ram som föreskrivs i havsrättskonventionen och konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss.

---

215 Artikel 3.1 första stycket i direktiv 2009/16.

216 Artiklarna 11–13 och 19 i direktiv 2009/16.

217 Artikel IV b i konventionen om säkerheten för människoliv till sjöss.

218 Artikel 11 b i direktiv 2009/16, jämförd med del II i bilaga I till direktivet.

För det tredje anger domstolen att vid mer ingående inspektioner[219] har hamnstaten befogenhet att beakta den omständigheten att fartyg som har klassificerats och certifierats som lastfartyg av flaggstaten i praktiken används för en systematisk sök- och räddningsverksamhet i fråga om personer som är i fara eller nöd till havs, inom ramen för en kontroll som syftar till att, på grundval av detaljerade rättsliga och faktiska omständigheter, bedöma huruvida det föreligger en fara för personer, egendom eller miljö mot bakgrund av relevanta bestämmelser i internationell rätt och i unionsrätten, med hänsyn till förhållandena för driften av dessa fartyg. Att den kontroll som kan utföras av hamnstaten på det sättet underkastas ett krav på att det ska finnas otvetydiga skäl att anta att ett fartyg eller dess utrustning inte iakttar regeln att ett fartyg ska hållas i ett sådant skick som garanterar att det förblir lämpat att gå till sjöss utan fara för fartyget eller personerna ombord är förenligt med de bestämmelser i internationell rätt som reglerar fördelningen av befogenheter mellan denna stat och flaggstaten. Hamnstaten har däremot inte befogenhet att kräva bevis för att fartygen har andra certifikat än dem som flaggstaten har utfärdat eller att de uppfyller samtliga krav som gäller för en annan klassificering. Det skulle nämligen innebära ett ifrågasättande av det sätt på vilket flaggstaten har utövat sin behörighet att tillerkänna fartyg dess nationalitet, och klassificeringen och certifieringen av dessa fartyg.

För det fjärde slår domstolen slutligen fast att hamnstaten kan hålla kvar ett fartyg endast när de brister som har bekräftats av eller framkommit under en mer ingående inspektion dels innebär otvetydig fara för säkerhet, liv eller miljö, dels var och en för sig eller tillsammans medför att det aktuella fartyget inte kan framföras under förhållanden som kan säkerställa säkerheten till sjöss. Vidare kan denna stat införa bestämda korrigerande åtgärder i fråga om säkerhet, förhindrande av föroreningar och boende- och arbetsförhållanden ombord, om dessa åtgärder är motiverade för att avhjälpa de påvisade bristerna. Sådana korrigerande åtgärder ska, i varje enskilt fall, vara lämpliga, nödvändiga och stå i proportion till detta syfte. Antagandet och genomförandet av dessa åtgärder från hamnstatens sida ska dessutom ske genom samarbete med flaggstaten, med iakttagande av dessa båda staters respektive befogenheter och, om flaggstaten också är en medlemsstat, principen om lojalt samarbete.

219 Artikel 13 i direktiv 2009/16.

X. Straffrättsligt samarbete[220]

1. Europeisk arresteringsorder

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), Openbaar Ministerie (Domstol som inrättats enligt lag i den utfärdande medlemsstaten) (C-562/21 PPU och C-563/21 PPU, EU:C:2022:100)

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Europeisk arresteringsorder – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 1.3 – Överlämnande mellan medlemsstaterna – Villkor för verkställighet – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 andra stycket – Den grundläggande rätten till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag – Systembrister eller allmänna brister – Prövning i två steg – Kriterier för tillämpning – Skyldighet för den verkställande rättsliga myndigheten att göra en konkret, precis prövning av om det finns grundad anledning att tro att den person som omfattas av en europeisk arresteringsorder, vid ett överlämnande, löper en verklig risk att få sin rätt till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol som inrättats enligt lag kränkt”

Domstolar i Polen utfärdade i april 2021 två europeiska arresteringsorder[221] avseende två polska medborgare för verkställighet av ett fängelsestraff respektive lagföring. Eftersom de berörda personerna befann sig i Nederländerna och inte hade samtyckt till överföring ansöktes om verkställighet av dessa arresteringsorder hos Rechtbank Amsterdam (Domstolen i Amsterdam, Nederländerna).

Den sistnämnda domstolen var osäker på om den var skyldig att bevilja verkställighet. Enligt den domstolen föreligger det nämligen i Polen, sedan år 2017, systembrister eller allmänna brister vilka inverkar negativt på den grundläggande rätten till en rättvis rättegång,[222] särskilt rätten till prövning av en domstol som inrättats enligt lag. Dessa brister är, enligt nämnda domstol, bland annat en följd av den omständigheten att polska domare utnämns på förslag av Krajowa Rada Sądownictwa (Nationella domstolsrådet, Polen) (nedan kallat KRS). Enligt ett avgörande av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen, Polen) från år 2020 är KRS inte längre ett oberoende organ sedan en lag om reform av domstolsväsendet trädde i kraft den 17 januari 2018.[223] Eftersom det var möjligt att domare som utnämnts på förslag av KRS hade deltagit i det brottmålsförfarande som lett till en fällande dom mot en av de berörda personerna, eller skulle komma att delta i brottmålsförfarandet gentemot den andra personen, ansåg den hänskjutande domstolen att det – om dessa personer skulle överlämnas – fanns en verklig risk för en kränkning av deras rätt till prövning av en domstol som inrättats enligt lag.

---

220 Dom av den 28 oktober 2022, ***Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och* ne bis in idem*)*** (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852), bör också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik III.2. Principen *ne bis in idem*.

221 Enligt rådets 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).

222 Denna rättighet garanteras i artikel 47 andra stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

223 Den hänskjutande domstolen har även hänvisat till dom av den 15 juli 2021, ***kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare)***, C-791/19, EU:C:2021:596, punkterna 108 och 110.

Under dessa omständigheter frågade den hänskjutande domstolen EU-domstolen huruvida den prövning i två steg[224] som slogs fast av EU-domstolen i ett mål om överlämnande på grundval av europeiska arresteringsorder som rörde de garantier för oavhängighet och opartiskhet som är en del av den grundläggande rätten till en rättvis rättegång, ska tillämpas även i en situation där det rör sig om garantin avseende prövning av en domstol som inrättats enligt lag, vilken även den är en del av nämnda grundläggande rätt.

Domstolen (stora avdelningen), som prövar begäran om förhandsavgörande i de båda nationella målen enligt förfarandet för brådskande mål, besvarar den hänskjutande domstolens fråga jakande och klargör närmare hur denna prövning ska genomföras.

Domstolens bedömning

Domstolen slår fast att när den verkställande rättsliga myndigheten, som ska besluta om överlämnande av en person som är föremål för en europeisk arresteringsorder, har tillgång till uppgifter som visar på systembrister eller allmänna brister rörande domstolarnas oavhängighet i den utfärdande medlemsstaten, bland annat vad gäller förfarandet för utnämning av domare, får den enbart vägra överlämnande, med stöd av rambeslut 2002/584,[225] om den konstaterar att det, under de specifika omständigheterna i ärendet, finns grundad anledning att tro att det finns en verklig risk för att den berörda personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång inför en oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag, har kränkts eller kan komma att kränkas för det fall personen överlämnas.

Domstolen preciserar härvidlag att rätten att få sin sak prövad av en domstol som ”inrättats enligt lag” till sin natur omfattar förfarandet för utnämning av domare. I det första steget av prövningen för att avgöra huruvida det finns en verklig risk för kränkning av rätten till en rättvis rättegång, bland annat till följd av ett åsidosättande av kravet på att det ska vara fråga om en domstol som inrättats enligt lag, ska den verkställande rättsliga myndigheten således göra en helhetsbedömning på grundval av objektiva, trovärdiga, precisa och vederbörligt uppdaterade uppgifter angående domstolssystemet i den utfärdande medlemsstaten och särskilt den övergripande utformningen av förfarandet för utnämning av domare i den medlemsstaten. Sådana uppgifter kan förekomma i ett motiverat förslag som kommissionen lämnar till rådet med stöd av artikel 7.1 FEU och i en dom såsom det ovannämnda avgörandet av Sąd Najwyższy (Högsta domstolen) samt i relevant praxis från EU-domstolen[226] och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.[227] Den omständigheten att

---

224 I det första steget av denna bedömning ska den verkställande rättsliga myndigheten ta ställning till huruvida det mot bakgrund av den allmänna situationen i den utfärdande medlemsstaten finns en verklig risk för en kränkning av grundläggande rättigheter. I det andra steget ska nämnda myndighet göra en konkret, precis prövning av huruvida det under omständigheterna i det enskilda fallet finns en verklig risk för en kräkning av någon av den eftersökta personens grundläggande rättigheter. Se dom av den 25 juli 2018, ***Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet)*** (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), och dom av den 17 december 2020, ***Openbaar Ministerie (Den utfärdande rättsliga myndighetens oavhängighet)*** (C-354/20 PPU och C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

225 Se, för ett motsvarande synsätt, artikel 1.2 och 1.3 i rambeslut 2002/584 i vilken det anges, för det första, att medlemsstaterna ska verkställa varje europeisk arresteringsorder i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande samt bestämmelserna i rambeslutet, och, för det andra, att rambeslutet inte påverkar skyldigheten att respektera de grundläggande rättigheterna och de grundläggande rättsliga principerna i artikel 6 FEU.

226 Dom av den 19 november 2019, ***A.K. m.fl (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen)*** (C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982), dom av den 2 mars 2021, ***A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel)*** (C-824/18, EU:C:2021:153), dom av den 15 juli 2021, ***kommissionen/Polen (Disciplinära förfaranden gentemot domare)*** (C-791/19, EU:C:2021:596), och dom av den 6 oktober 2021, ***W.Ż. (Högsta domstolens avdelning för extraordinär kontroll och offentliga angelägenheter – Tillsättning)*** (C-487/19, EU:C:2021:798).

227 Europadomstolen, 22 juli 2021, Reczkowicz mot Polen, CE:ECHR :2021:0722JUD004344719.

ett sådant organ som KRS, vilket deltar i förfarandet för utnämning av domare, till övervägande del är sammansatt av ledamöter som företräder den lagstiftande eller verkställande makten, eller som har utsetts av dessa, räcker däremot inte för att vägra verkställighet.

I det andra steget av denna prövning ankommer det på den person som omfattas av en europeisk arresteringsorder att inkomma med konkreta uppgifter som ger anledning att tro att systembristerna eller de allmänna bristerna har haft en konkret inverkan på handläggningen av brottmålet mot denna person eller, vid ett överlämnande, kan få sådan inverkan. Dessa uppgifter kan vid behov kompletteras med upplysningar som den utfärdande rättsliga myndigheten tillhandahåller.

När det gäller en europeisk arresteringsorder som utfärdats för verkställighet av ett fängelsestraff eller en annan frihetsberövande åtgärd ska den verkställande rättsliga myndigheten beakta uppgifter rörande sammansättningen av den dömande avdelning som har prövat brottmålet, och alla andra omständigheter som är relevanta för bedömningen av om denna avdelning var oavhängig och opartisk. Att en eller flera domare som har deltagit i förfarandet har utnämnts på förslag av ett sådant organ som KRS är inte ett tillräckligt skäl för att vägra överlämnande. Det krävs därutöver att den berörda personen inkommer med uppgifter – bland annat om hur de aktuella domarna har utnämnts och om eventuella förordnanden för domare att tjänstgöra vid annan domstol – som skulle leda till slutsatsen att sammansättningen av denna dömande avdelning har haft negativ inverkan på personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång. Hänsyn ska även tas till om det finns en möjlighet för den berörda personen att framställa en jävsinvändning mot de domare som ingår i den dömande avdelningen av skäl hänförliga till en kränkning av personens grundläggande rätt till en rättvis rättegång och till om den möjligheten har använts och vilka åtgärder som i så fall vidtagits med anledning av denna jävsinvändning.

Vad vidare gäller det fallet när en europeisk arresteringsorder har utfärdats för lagföring ska den verkställande rättsliga myndigheten beakta uppgifter som avser den berörda personens personliga situation, arten av det brott för vilket lagföring söks, de faktiska omständigheter som legat till grund för utfärdandet av arresteringsordern eller andra omständigheter som är relevanta för bedömningen av om den dömande avdelning som sannolikt kommer att pröva brottmålet mot nämnda person är oavhängig och opartisk. Dessa uppgifter kan även röra uttalanden av myndigheter som skulle kunna ha betydelse i det konkreta fallet. Det räcker däremot inte för att vägra överlämnande att det vid tidpunkten för överlämnandet inte är känt vilka domare som eventuellt kommer att pröva målet mot den eftersökta personen, eller, för det fall domarnas identitet är känd, att dessa har utnämnts på förslag av ett sådant organ som KRS.

Dom av den 14 juli 2022, Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022 :558)

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Rambeslut 2002/584/RIF – Artikel 2.4 – Kravet på dubbel straffbarhet för gärningen – Artikel 4.1 – Skäl till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras – Kontroll genom den verkställande rättsliga myndighetens försorg – Vissa gärningar utgör ett brott enligt lagen i den verkställande medlemsstaten – Artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principen om proportionalitet mellan brott och straff”

I juni 2016 utfärdade de italienska rättsliga myndigheterna en europeisk arresteringsorder mot KL för verkställighet av ett straff uppgående till tolv år och sex månaders fängelse. Det straffet motsvarade det sammanlagda straffet för fyra brott, däribland ”allmänfarlig ödeläggelse och plundring”. Cour d’appel d’Angers (Appellationsdomstolen i Angers, Frankrike) vägrade att överlämna KL på grund av att två av de gärningar som låg till grund för nämnda brott inte var straffbara i Frankrike. Den hänskjutande domstolen, som hade att pröva ett överklagande av det beslutet, angav i det hänseendet att rekvisiten avseende brottet ”allmänfarlig ödeläggelse och plundring” inte är desamma

i de två berörda medlemsstaterna, eftersom hotet mot den allmänna ordningen i italiensk rätt, till skillnad från fransk rätt, är ett väsentligt rekvisit vid rubriceringen av brottet.

Den hänskjutande domstolen undrade därför huruvida kravet på dubbel straffbarhet för gärningen som föreskrivs i rambeslut 2002/584[228] och som skulle vara uppfyllt för att KL skulle kunna överlämnas, hade iakttagits i förevarande fall. För det fall att nämnda krav inte utgjorde hinder för att överlämna KL, ansåg den hänskjutande domstolen att frågan då uppkom huruvida verkställighet av en europeisk arresteringsorder skulle vägras med hänsyn till principen om proportionerliga straff, vilken stadgas i artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.[229] Nämnda domstol hänsköt därför tolkningsfrågorna till EU-domstolen.

EU-domstolen slår fast att kravet på dubbel straffbarhet för gärningen som föreskrivs i rambeslut 2002/584,[230] är uppfyllt i en situation där en europeisk arresteringsorder har utfärdats för att verkställa ett fängelsestraff som utdömts för gärningar som i den utfärdande medlemsstaten omfattas av ett enda brott som kräver att dessa gärningar skadar ett rättsligt intresse som skyddas i den medlemsstaten, när sådana gärningar även är straffbara enligt lagen i den verkställande medlemsstaten men skada på detta skyddade rättsliga intresse inte är ett brottsrekvisit. EU-domstolen finner vidare, med hänsyn till nämnda krav och principen om proportionerliga straff, att den verkställande rättsliga myndigheten inte får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder som utfärdats för verkställighet av ett fängelsestraff, när detta straff har dömts ut i den utfärdande medlemsstaten på grund av att den eftersökta personen har begått ett enda brott som består av flera gärningar, varav endast vissa av dessa gärningar är straffbara i den verkställande medlemsstaten.

Domstolens bedömning

För det första Vad för det första gäller räckvidden av kravet på dubbel straffbarhet för gärningen preciserar domstolen inledningsvis att för att avgöra huruvida nämnda krav är uppfyllt är det nödvändigt och tillräckligt att de gärningar som ligger till grund för utfärdandet av den europeiska arresteringsordern även utgör ett brott enligt lagen i den verkställande medlemsstaten. Det krävs således inte att brotten är identiska i de två berörda medlemsstaterna. Härav följer att det vid bedömningen av nämnda krav ankommer på den verkställande rättsliga myndigheten att – i syfte att avgöra huruvida det föreligger ett skäl till att vägra verkställighet av den europeiska arresteringsordern[231] – kontrollera huruvida de omständigheter som utgör det brott som legat till grund för utfärdandet av den europeiska arresteringsordern, i sig även utgör ett brott enligt lagen i den verkställande medlemsstaten om de hade ägt rum i den medlemsstaten.

Domstolen konstaterar vidare att eftersom kravet på dubbel straffbarhet för gärningen utgör ett skäl till att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras, vilket är ett undantag från regeln att den europeiska arresteringsordern ska verkställas, ska det tolkas restriktivt och inte på ett

---

228 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). Kravet på dubbel straffbarhet för gärningen föreskrivs i artikel 2.4 i det rambeslutet.

229 Enligt den principen bör straffets stränghet inte vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen.

230 Se artikel 2.4 i rambeslutet, i vilken det föreskrivs en möjlighet att förena överlämnandet med att detta krav ska vara uppfyllt när det gäller andra brott än de som omfattas av punkt 2 i samma artikel, och artikel 4.1 i samma rambeslut enligt vilken den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa en europeisk arresteringsorder om, i något fall som avses i artikel 2.4, den gärning som ligger till grund för den europeiska arresteringsordern inte är ett brott enligt lagen i den verkställande medlemsstaten.

231 Se artikel 4.1 i rambeslut 2002/584.

sätt som medför att det neutraliserar målet att underlätta och påskynda överlämnandet mellan de rättsliga myndigheterna. En tolkning av det kravet som innebär att detta erfordrar en exakt överensstämmelse mellan brottsrekvisiten, såsom de anges i den utfärdande respektive i den verkställande medlemsstatens lagstiftning, och det rättsliga intresse som skyddas i de båda medlemsstaternas lagstiftning, skulle undergräva överlämnandeförfarandets effektivitet. Med hänsyn till att det straffrättsliga området endast harmoniserats minimalt på unionsnivå skulle nämligen kravet på en sådan exakt överensstämmelse inte vara uppfyllt avseende ett stort antal brott. En sådan tolkning som den som anges ovan skulle således avsevärt begränsa de situationer där kravet på dubbel straffbarhet för gärningen kan vara uppfyllt, vilket äventyrar det mål som eftersträvas med rambeslut 2002/584. En sådan tolkning skulle dessutom strida mot syftet att en eftersökt person som befinner sig i ett annat land än där denne begått ett brott inte ska undkomma straff.

För det andra påpekar domstolen inledningsvis att den omständigheten att endast vissa av de gärningar som utgör ett brott i den utfärdande medlemsstaten även utgör ett brott enligt lagen i den verkställande medlemsstaten inte medför att den verkställande rättsliga myndigheten får vägra att verkställa den europeiska arresteringsordern. I annat fall skulle det skäl till att vägra verkställighet, det vill säga kravet på dubbel straffbarhet för gärningen, utvidgas till att omfatta de gärningar som utgör ett brott enligt lagen i den verkställande medlemsstaten och som följaktligen inte omfattas av tillämpningsområdet för det skälet. I rambeslut 2002/584[232] föreskrivs inte något villkor avseende det förhållandet att den berörda personen inte avtjänar straffet i den utfärdande medlemsstaten för de gärningar som inte utgör ett brott i den verkställande medlemsstaten. Verkställigheten av en europeisk arresteringsorder får endast underställas ett av de villkor som uttömmande räknas upp i rambeslutet.

Domstolen påpekar vidare att en tolkning av kravet på dubbel straffbarhet för gärningen som innebär att verkställighet av den europeiska arresteringsordern får vägras av det skälet att vissa av de gärningar som är straffbelagda i den utfärdande medlemsstaten inte utgör ett brott i den verkställande medlemsstaten, skulle skapa hinder för ett effektivt överlämnande av den berörda personen och leda till att nämnda person undkommer straff för samtliga aktuella gärningar. Det kravet är således uppfyllt under sådana omständigheter. Domstolen preciserar slutligen att det inte ankommer på den verkställande rättsliga myndigheten att, i samband med bedömningen av nämnda krav, bedöma det straff som utdömts i den utfärdande medlemsstaten mot bakgrund av principen om proportionerliga straff.

2. Rätt att närvara vid rättegången

Dom av den 19 maj 2022, Spetsializirana prokuratura (Rättegång mot en tilltalad som avvikit) (C-569/20, EU:C:2022:401).

”Begäran om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Direktiv (EU) 2016/343 – Artikel 8 – Rätt att närvara vid rättegången – Underrättelse om rättegången – Omöjligt att hitta den tilltalade trots behöriga myndigheters rimliga ansträngningar – Möjlighet att hålla rättegång och meddela fällande dom i den tilltalades utevaro – Artikel 9 – Rätt till en ny rättegång eller annat rättsmedel som medger en ny prövning av sakfrågan”

[232] Se artikel 5 i rambeslut 2002/584, i vilken det anges de villkor som i den verkställande medlemsstatens lagstiftning får förenas med verkställigheten av en europeisk arresteringsorder.

Åtal väcktes i Bulgarien mot IR. IR anklagades därvid för att ha deltagit i en kriminell organisation med syftet att begå skattebrott som kan förskylla frihetsberövande påföljd. Han delgavs åtalet personligen och IR angav på vilken adress som han kunde anträffas. Då handläggningen av brottmålet påbörjades vid domstol kunde han emellertid inte anträffas på denna adress, vilket innebar att Spetsializiran nakazatelen sad (Särskilda brottmålsdomstolen, Bulgarien) (nedan kallad den hänskjutande domstolen) inte kunde delge honom en kallelse till förhandlingen. Den hänskjutande domstolen utsåg ex officio en advokat som för övrigt inte haft någon kontakt med IR. Eftersom det fanns felaktigheter i det åtal som IR hade delgetts förklarades åtalet ogiltigt. Av denna anledning avskrevs målet från vidare handläggning. Därefter upprättades ett nytt åtal och handläggningen återupptogs. Vid detta tillfälle vidtog man än en gång efterforskningsåtgärder för att hitta IR, dock utan framgång. Den hänskjutande domstolen drog härav slutsatsen att IR avvikit. Den hänskjutande domstolen ansåg att målet under dessa omständigheter kan avgöras trots IR:s utevaro.

För att den tilltalade ska kunna få korrekt information om de processrättsliga skyddsregler som står till buds vill den hänskjutande domstolen emellertid få klarhet i vilket fall i direktiv 2016/343[233] som IR:s situation omfattas av, det vill säga där den tilltalade avvikit efter att ha delgetts det första åtalet men innan handläggningen av brottmålet vid domstol påbörjats.[234]

EU-domstolen lämnar därvid följande svar. Artiklarna 8 och 9 i direktiv 2016/343 ska tolkas så, att en tilltalad som behöriga nationella myndigheter trots rimliga ansträngningar inte lyckats hitta, och till vilken nämnda myndigheter av den anledningen inte lyckats överlämna några uppgifter om dennes rättegång, kan bli föremål för rättegång och, i förekommande fall, en fällande dom i dennes utevaro, men den tilltalade ska i sådant fall i princip, efter underrättelse om denna fällande dom, beredas möjlighet att direkt göra gällande sin rätt enligt direktivet till en ny rättegång eller likvärdigt rättsmedel som medger en ny prövning av sakfrågan i dennes närvaro. Denna rätt kan emellertid förvägras nämnda person om det framgår av precisa och objektiva indicier att personen fått tillräcklig information för att känna till att en rättegång skulle komma att hållas mot honom eller henne och denne, genom avsiktligt handlande och i syfte att undandra sig lagföring, har hindrat myndigheterna från att officiellt underrätta personen om rättegången.

Domstolens bedömning

EU-domstolen erinrar inledningsvis om att artikel 8.4 och artikel 9 i direktiv 2016/343, som handlar om tillämpningsområdet och räckvidden för rätten till en ny rättegång, ska anses ha direkt effekt. Denna rätt är förbehållen personer gentemot vilka en rättegång har hållits i deras utevaro, trots att villkoren i artikel 8.2 i direktivet inte är uppfyllda. En förutsättning för den möjlighet som medlemsstaterna har enligt direktiv 2016/343 att, när villkoren i artikel 8.2 är uppfyllda, hålla rättegång i den tilltalades utevaro och verkställa avgörandet utan att föreskriva någon rätt till en ny

---

233 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (EUT L 65, 2016, s. 1).

234 Närmare bestämt handlar artikel 8 i direktiv 2016/343 om rätten att närvara vid rättegången. I artikel 8.2 föreskrivs att medlemsstaterna får föreskriva att en rättegång som kan leda till ett avgörande om en misstänkts eller tilltalads skuld eller oskuld får hållas i dennes utevaro, om den misstänkte eller tilltalade i rätt tid har underrättats om rättegången och konsekvenserna av utevaro, eller om den misstänkte eller tilltalade, efter att ha blivit underrättad om rättegången, företräds av en försvarare med fullmakt som utsetts av antingen den misstänkte eller tilltalade eller av staten. I artikel 8.4 föreskrivs att om medlemsstaterna tillhandahåller en möjlighet att hålla en rättegång i en misstänkts eller tilltalads utevaro, och det inte är möjligt att uppfylla villkoren i punkt 2 i denna artikel, eftersom en misstänkt eller tilltalad trots rimliga ansträngningar inte kunnat hittas, får medlemsstaterna föreskriva att ett avgörande ändå kan meddelas och verkställas. I sådana fall ska medlemsstaterna se till att när misstänkta eller tilltalade informeras om ett avgörande, särskilt när de grips, även informeras om möjligheten att angripa avgörandet och om rätten till en ny rättegång, eller om andra rättsmedel, i enlighet med artikel 9. Närmare bestämt föreskrivs i artikel 9 att misstänkta eller tilltalade, om dessa inte var närvarande vid sin rättegång och om de villkor som anges i artikel 8.2 inte var uppfyllda, har rätt till en ny rättegång.

rättegång, är att den berörda personen, efter att ha informerats i vederbörlig ordning, frivilligt och på ett otvetydigt sätt avstått från sin rätt att närvara vid rättegången.

Denna tolkning säkerställer att syftet med direktiv 2016/343 respekteras, nämligen att stärka rätten till en rättvis rättegång i straffrättsliga förfaranden på ett sätt som stärker medlemsstaternas förtroende för varandras straffrättsliga system och så att det går att iaktta rätten till försvar, samtidigt som det förhindras att en person som, trots att han eller hon har underrättats om en rättegång, avstått från att närvara vid rättegången kan, efter att en fällande dom meddelats i personens utevaro, göra gällande att en ny rättegång ska hållas och således okynnesvis hindra effektiv lagföring och en god rättskipning. Vad gäller information om rättegången och konsekvenserna av utevaro preciserar EU-domstolen att det ankommer på berörd nationell domstol att kontrollera huruvida en officiell handling – vari otvetydigt anges tid och plats för rättegången samt, för det fall den berörda personen inte företräds av en försvarare med fullmakt, konsekvenserna av utevaro – har utfärdats till denna person. Det ankommer vidare på den nationella domstolen att kontrollera huruvida denna handling har delgetts i rätt tid, så att den berörda personen, om han eller hon beslutar sig för att delta i rättegången, kan förbereda sitt försvar på ett ändamålsenligt sätt.

Vad närmare bestämt gäller tilltalade som avvikit, konstaterar EU-domstolen följande. Direktiv 2016/343 utgör hinder för nationella bestämmelser som innebär att rätten till en ny rättegång bortfaller redan av den anledningen att den berörda personen håller sig undan och myndigheterna inte har lyckats hitta honom eller henne. Det är endast om det av precisa och objektiva indicier framgår att den berörda personen – trots att han eller hon officiellt underrättats om att han eller hon har anklagats för att ha begått ett brott och således har vetskap om att en rättegång kommer att hållas – avsiktligen agerar på ett sätt för att undvika att officiellt få information om tid och plats för förhandlingen, som denna person kan anses ha underrättats om rättegången och ha frivilligt och otvetydigt avstått från sin rätt att närvara vid rättegången. Denna situation omfattas av det fall som avses i artikel 8.2 i direktiv 2016/343.[235] Sådana precisa och objektiva indicier kan bland annat anses vara för handen när personen med flit har uppgett en felaktig adress för behöriga nationella brottsbekämpande myndigheter, eller inte längre befinner sig på den adress som personen har uppgett. Vid bedömningen av om tillräcklig information tillhandahålls till den berörda personen ska särskilt beaktas dels de ansträngningar som myndigheterna har gjort för att informera den berörda personen, dels de ansträngningar som den berörda personen har gjort för att ta emot denna information.

EU-domstolen preciserar dessutom att denna tolkning iakttar rätten till en rättvis rättegång enligt artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

3. Rätt till tolkning och översättning i straffrättsliga förfaranden

Dom av den 1 augusti 2022, TL (Avsaknad av tolk och översättning) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)

”Begäran om förhandsavgörande – Brådskande mål om förhandsavgörande – Straffrättsligt samarbete – Direktiv 2010/64/EU – Rätten till tolkning och översättning – Artikel 2.1 och artikel 3.1 – Begreppet ’väsentlig handling’ – Direktiv 2012/13/EU – Rätt till information vid straffrättsliga förfaranden – Artikel 3.1 d – Tillämpningsområde – Har ej införlivats med nationell rätt – Direkt effekt – Europeiska unionens stadga om

[235] Med förbehåll för sårbara personers särskilda behov vilka anges i skälen 42 och 43 i direktiv 2016/343.

de grundläggande rättigheterna – Artikel 47 och artikel 48.2 – Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – Artikel 6 – Dom om fängelsestraff, villkorligt med prövotid – Underlåtenhet att iaktta de förhållningsregler som gäller under prövotiden – En väsentlig handling översattes inte och ingen tolk närvarade när handlingen upprättades – Beslut att undanröja den villkorliga domen – Processhandlingar avseende detta undanröjande har inte översatts – Konsekvenser för undanröjandets giltighet – Förfarandefel som medför relativ ogiltighet"

Under år 2019 dömdes TL, som är moldavisk medborgare och som inte behärskar det portugisiska språket, i Portugal till ett villkorligt fängelsestraff med prövotid. I samband med att TL delgavs misstanke blev han föremål för en tvångsåtgärd som föreskrivs i den portugisiska straffprocesslagen och som består av en försäkran om identitet och bosättning[236] och som åtföljs av en rad skyldigheter, däribland att underrätta myndigheterna om eventuellt adressbyte. TL fick inte hjälp av en tolk när försäkran om identitet och bosättning upprättades och han erhöll inte heller någon översättning av denna handling till ett språk som han talar eller förstår. För att kontrollera att TL följde de föreskrivna förhållningsreglerna försökte de behöriga myndigheterna förgäves ta kontakt med TL på den adress som angavs i försäkran om identitet och bosättning.

Den 7 januari 2021 meddelade den domstol som hade dömt TL ett beslut där han uppmanades att inställa sig för att yttra sig över sin underlåtenhet att följa de förhållningsregler som gäller under prövotiden. Detta beslut delgavs på portugisiska och sändes till den adress som anges i försäkran om identitet och bosättning.

Den 9 juni 2021 undanröjde nämnda domstol – i TL:s frånvaro – den villkorliga domen. Detta beslut delgavs på portugisiska och sändes till den adress som angavs i försäkran om identitet och bosättning. TL greps senare på sin nya adress för verkställighet av sitt straff.

I november 2021 ingav TL en ansökan om ogiltigförklaring av försäkran om identitet och bosättning och av besluten att undanröja den villkorliga domen. Han hävdade att han inte kunde nås på den adress som angavs i försäkran om identitet och bosättning på grund av att han hade bytt bostadsort. Han angav att han inte hade meddelat denna adressändring, eftersom han inte visste om att han var skyldig att göra det, detta eftersom han inte hade fått tillgång till en tolk när försäkran om identitet och bosättning upprättades eller fått en översättning av denna handling till ett språk som han talar eller förstår. Dessutom hade varken beslutet av den 7 januari 2021 eller beslutet av den 9 juni 2021 översatts till ett sådant språk.

Den domstol som prövade denna begäran i första instans avslog densamma med motiveringen att även om det skulle visa sig att det förekommit förfarandefel avseende översättning och tolkning, skulle de ändå anses avhjälpta, eftersom TL inte hade åberopat dessa förfarandefel inom föreskriven tidsfrist.[237] Den hänskjutande domstolen, till vilken detta beslut har överklagats, hyser tvivel om

---

236 En försäkran om identitet och bosättning upprättas för varje person som delges misstanke. Den innehåller personens bostadsadress, arbetsplats eller annan adress och anger att vissa uppgifter och skyldigheter har meddelats honom eller henne, såsom skyldigheten att inte byta bostadsort utan att meddela den nya adressen.

237 Enligt artikel 120 i Código do Processo Penal (straffprocesslagen) måste ogiltigheter som avser exempelvis underlåtenhet att utse en tolk åberopas inom vissa tidsfrister, vid äventyr av preklusion. När det rör sig om en åtgärd i vars upprättande den berörda personen deltar måste ogiltigheten åberopas innan förfarandet med att upprätta denna handling har avslutats. Enligt den portugisiska regeringen är denna artikel även tillämplig på åberopandet av förfarandefel avseende åsidosättande av rätten till översättning av väsentliga handlingar i det straffrättsliga förfarandet.

huruvida en sådan förfarandebestämmelse är förenlig med bland annat direktiven 2010/64[238] och 2012/13.[239]

Inom ramen för detta förfarande för brådskande mål om förhandsavgörande slår EU-domstolen fast att dessa direktiv, som ska tolkas mot bakgrund av de grundläggande rättigheterna till en rättvis rättegång och respekt för rätten till försvar[240] samt effektivitetsprincipen, utgör hinder för en nationell lagstiftning, enligt vilken åsidosättandet av de rättigheter som föreskrivs i dessa direktiv måste åberopas av den som åtnjuter dessa rättigheter inom en viss tidsfrist, vid äventyr av preklusion, när denna frist börja löpa redan innan den berörda personen har informerats, på ett språk som han eller hon talar eller förstår, dels om förekomsten och räckvidden av rätten till tolkning och översättning, dels om förekomsten av och innehållet i den väsentliga handlingen i fråga samt om verkningarna av denna.

Domstolens bedömning

Domstolen prövar målet enligt artikel 2.1[241] och artikel 3.1[242] i direktiv 2010/64 samt artikel 3.1 d[243] i direktiv 2012/13, jämförda med artikel 47 och artikel 48.2 i stadgan. Dessa bestämmelser konkretiserar nämligen de grundläggande rättigheterna till en rättvis rättegång och rätten till försvar

För det första kan enskilda personer, även om dessa bestämmelser inte har införlivats eller har införlivats på ett ofullständigt sätt i den nationella rättsordningen, ändå åberopa de rättigheter som följer av dessa bestämmelser, eftersom de har direkt effekt. De aktuella bestämmelserna anger nämligen, på ett precist och ovillkorligt sätt, innehållet i och räckvidden av de rättigheter som tillkommer misstänkta eller tilltalade personer vad gäller att få bistånd av tolk och översättning av väsentliga handlingar samt att informeras om dessa rättigheter.

För det andra, vad gäller frågan om dessa bestämmelser har åsidosatts i förevarande fall, konstaterar domstolen att de tre aktuella processhandlingarna, nämligen försäkran om identitet och bosättning, kallelsen av den 7 januari 2021 och beslutet av den 9 juni 2021 att undanröja den villkorliga domen, omfattas av tillämpningsområdet för direktiven 2010/64 och 2012/13 och utgör väsentliga handlingar för vilka en översättning borde ha tillhandahållits. I synnerhet hade det varit nödvändigt att översätta försäkran om identitet och bosättning till ett språk som TL förstår eller talar, eftersom hans åsidosättande av de skyldigheter som anges i denna handling indirekt ledde till att hans villkorliga dom undanröjdes och att han sattes i fängelse.

---

238 Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning i straffrättsliga förfaranden (EUT L 280, 2010, s. 1).

239 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU av den 22 maj 2012 om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 142, 2012, s. 1).

240 Såsom dessa garanteras i artikel 47 och artikel 48.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

241 Denna bestämmelse innebär ett krav att medlemsstaterna ska se till att misstänkta eller tilltalade som inte talar eller förstår förfarandespråket utan dröjsmål får tolkning under det straffrättsliga förfarandet inför utredande och rättsliga myndigheter.

242 Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna se till att misstänkta eller tilltalade som inte förstår eller talar förfarandespråket inom rimlig tid får en skriftlig översättning av alla handlingar som är väsentliga för att garantera att de kan utöva sin rätt till försvar och för att garantera att förfarandena går rättvist till.

243 Denna bestämmelse innebär ett krav att medlemsstaterna ska se till att misstänkta eller tilltalade personer utan dröjsmål underrättas om deras rätt till tolkning och översättning, så att denna rätt kan utövas effektivt.

I detta sammanhang är det nödvändigt att tillämpa dessa direktiv på en processhandling, vars innehåll avgör huruvida en villkorlig dom om fängelse ska stå fast eller undanröjas, mot bakgrund av syftet med dessa direktiv, nämligen att säkerställa iakttagandet av rätten till en rättvis rättegång, såsom den slås fast i artikel 47 i stadgan, och rätten till försvar, som garanteras i artikel 48.2 i samma stadga. Dessa grundläggande rättigheter skulle nämligen kränkas om en person, som dömts till ett villkorligt fängelsestraff med prövotid, inte skulle kunna känna till konsekvenserna av att inte uppfylla de skyldigheter som ålagts honom eller henne genom denna handling, på grund av att underlåtenheten att översätta en sådan handling eller på grund av att ingen tolk medverkade när handlingen upprättas.

För det tredje, när det gäller konsekvenserna av ett åsidosättande av rättigheterna i fråga, reglerar direktiven 2010/64 och 2012/13 inte hur de rättigheter som föreskrivs däri ska upprätthållas. Formerna för genomförandet av dessa rättigheter bestäms därför av medlemsstaternas nationella rättsordningar enligt principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor.

När det gäller effektivitetsprincipen får de bestämmelser som föreskrivs i den nationella lagstiftningen inte undergräva syftet med dessa direktiv. Skyldigheten att informera misstänkta och tilltalade om deras rätt till tolkning och översättning är härvidlag av väsentlig betydelse för den faktiska garantin av dessa rättigheter. Utan denna information kan den berörda personen nämligen varken känna till förekomsten och omfattningen av dessa rättigheter eller göra dem gällande. Att kräva att den person som berörs av ett straffrättsligt förfarande som genomförs på ett språk som denne inte talar eller förstår måste göra gällande – inom en viss tidsfrist vid äventyr av preklusion – att vederbörande inte har informerats om sin rätt till tolkning och översättning skulle således innebära att rätten att bli informerad blir innehållslös och därmed undergräva denna persons rätt till en rättvis rättegång och till respekt för rätten till försvar. En sådan slutsats gör sig även gällande vad gäller rätten till tolkning och översättning när den berörda personen inte har underrättats om förekomsten och omfattningen av dessa rättigheter.

Vidare krävs det, även när den berörda personen faktiskt har mottagit sådan information i rätt tid, att vederbörande har kännedom om förekomsten av och innehållet i den väsentliga handlingen i fråga samt om verkningarna av denna, för att kunna göra gällande ett åsidosättande av hans eller hennes rätt till översättning av handlingen eller rätten till bistånd av tolk när denna handling upprättas.

Följaktligen skulle särskilt effektivitetsprincipen åsidosättas om den frist som enligt en nationell processrättslig bestämmelse gäller för möjligheten att åberopa ett åsidosättande av de rättigheter som följer av direktiven 2010/64 och 2012/13 skulle börja löpa redan innan den berörda personen har informerats, på ett språk som han eller hon talar eller förstår, dels om förekomsten och räckvidden av rätten till tolkning och översättning, dels om förekomsten av och innehållet i den väsentliga handlingen i fråga samt om verkningarna av denna.

XI. Civilrättsligt samarbete

1. Förordning (EG) nr 44/2001 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område

Dom av den 20 juni 2022 (stora avdelningen), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)

”Begäran om förhandsavgörande – Rättsligt samarbete på privaträttens område – Förordning (EG) nr 44/2001 – Erkännande av en dom som har meddelats i en annan medlemsstat – Grunder för icke-erkännande – Artikel 34.3 – Dom som inte är förenlig med en tidigare dom som har meddelats i en tvist mellan samma parter i den medlemsstat där domen görs gällande – Villkor – Den dom som meddelats tidigare och som återger ordalydelsen i en skiljedom iakttar bestämmelserna och de grundläggande målen för förordning (EG) nr 44/2001 – Artikel 34.1 – Erkännande som uppenbart strider mot grunderna för rättsordningen (ordre public) i den medlemsstat där domen görs gällande – Villkor”

Efter att oljetankern Prestige förlist år 2002 utanför den spanska kusten, vilket orsakade allvarliga miljöskador, inleddes ett straffrättsligt förfarande i Spanien mot bland annat fartygets kapten.

Inom ramen för detta förfarande har flera juridiska personer, däribland spanska staten, väckt civilrättslig talan mot kaptenen och ägarna till Prestige och mot London P&I Club, försäkringsgivare för fartyget och dess ägare. Samtliga svarande har förklarats vara civilrättsligt ansvariga av spanska domstolar. Genom beslut om verkställighet av den 1 mars 2019 fastställde Audiencia Provincial de A Coruña (Provinsdomstolen i La Coruña, Spanien) de belopp som varje kärande, inbegripet spanska staten, hade rätt att kräva av respektive svarande.

Efter att nämnda civilrättsliga processer inletts vid spanska domstolar inledde London P&I Club ett skiljeförfarande i Förenade kungariket i syfte att få fastställt att Konungariket Spanien, i enlighet med skiljedomsklausulen i det försäkringsavtal som ingåtts med ägarna till Prestige, var skyldigt att framställa sina yrkanden inom ramen för detta skiljeförfarande, istället för i Spanien, och att London P&I Clubs ansvar som försäkringsgivare under alla förhållanden inte kunde göras gällande vad gällde den spanska staten. I försäkringsavtalet angavs det nämligen att den försäkrade, i enlighet med klausulen ”pay to be paid” (betala för att få betalt), först skulle betala den skadelidande den ersättning som den försäkrade var skyldig att betala, innan denne kunde erhålla beloppet från försäkringsgivaren. Skiljedomstolen biföll detta yrkande, eftersom den ansåg att engelsk rätt var tillämplig på avtalet. London P&I Club väckte med stöd av den nationella lagen om skiljeförfaranden[244] talan vid High Court of Justice.[245] Den 22 oktober 2013 tillät High Court of Justice verkställighet av skiljedomen på det nationella territoriet, och meddelade samma dag en dom med samma lydelse som skiljedomen. Konungariket Spaniens överklagande av detta tillstånd ogillades.

Konungariket Spanien ansökte därefter om, och beviljades, erkännande i Förenade kungariket, med stöd av artikel 33 i förordning nr 44/2001,[246] av beslutet om verkställighet från provinsdomstolen i La

---

244 Arbitration Act 1996 (1996 års lag om skiljeförfaranden).

245 High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Commercial Court) (Överdomstolen (England och Wales), avdelningen Queen’s Bench (handelsrättslig avdelning), Förenade kungariket) (nedan kallad High Court of Justice).

246 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).

Coruña av den 1 mars 2019. London P&I Club överklagade emellertid detta erkännande till High Court of Justice.

Efter att High Court of Justice begärt förhandsavgörande, förtydligar EU-domstolen bland annat under vilka förutsättningar en dom som meddelats av en domstol i en medlemsstat och som återger ordalydelsen i en skiljedom kan utgöra en dom, i den mening som avses i artikel 34.3 i förordning nr 44/2001,[247] som i den medlemsstaten kan utgöra hinder för erkännande av en dom som har meddelats av en domstol i en annan medlemsstat.

Domstolens bedömning

Domstolen finner att en dom som återger ordalydelsen i en skiljedom omfattas av undantaget för skiljeförfaranden i förordning nr 44/2001[248] och att den följaktligen inte kan omfattas av det ömsesidiga erkännandet mellan medlemsstaterna och röra sig inom unionens rättsliga område i enlighet med bestämmelserna i nämnda förordning.

En sådan dom kan emellertid anses utgöra en dom, i den mening som avses i artikel 34.3 i samma förordning, som i den medlemsstat där den har meddelats kan utgöra hinder för att erkänna en dom som har meddelats av en domstol i en annan medlemsstat, om den domen är oförenlig med den förstnämnda domen. Begreppet ”dom” har nämligen getts en vid definition i förordning nr 44/2001. Vidare har artikel 34.3 i förordning nr 44/2001 ett specifikt syfte, nämligen att skydda integriteten i en medlemsstats interna rättsordning och garantera att dess samhällsordning inte störs av skyldigheten att erkänna en dom från en annan medlemsstat som är oförenlig med en dom som har meddelats, avseende samma parter, av en domstol i förstnämnda medlemsstat.

Det förhåller sig emellertid annorlunda om den skiljedom vars lydelse återges i den domen har meddelats under omständigheter som inte skulle ha gjort det möjligt att, med iakttagande av de grundläggande bestämmelserna och målen i förordning nr 44/2001, anta ett domstolsavgörande som omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Samtliga mål som eftersträvas med förordningen återspeglas nämligen i de principer som ligger till grund för det civilrättsliga samarbetet inom unionen, bland annat rättssäkerhet för enskilda, god rättskipning, minimerad risk för samtidiga förfaranden samt ömsesidigt förtroende mellan de rättsvårdande myndigheterna. Det ömsesidiga förtroendet mellan de rättsvårdande myndigheterna i unionen, som ligger till grund för förordningens bestämmelser om erkännande av domstolsavgöranden, omfattar inte skiljedomstolars avgöranden eller domstolsavgöranden i vilka dessa avgörandes lydelse återges.

Domstolen konstaterar att innehållet i den skiljedom som är aktuell i det nationella målet inte hade kunnat bli föremål för ett domstolsavgörande som omfattades av tillämpningsområdet för förordning nr 44/2001 utan att åsidosätta två grundläggande bestämmelser i förordningen avseende dels den relativa verkan av en skiljedomsklausul som infogats i ett försäkringsavtal, dels litispendens.

När det gäller den relativa verkan av en skiljedomsklausul som infogats i ett försäkringsavtal kan en prorogationsklausul som avtalats mellan en försäkringsgivare och en försäkringstagare inte göras gällande mot en skadelidande avseende en skada som omfattas av en försäkring, vilken skadelidande önskar väcka talan om skadestånd utanför avtalsförhållanden direkt mot försäkringsgivaren vid

---

247 Enligt artikel 34.3 i förordning nr 44/2001 ska en dom inte erkännas om den är oförenlig med en dom som har meddelats i en tvist mellan samma parter i den medlemsstat där domen görs gällande.

248 Artikel 1.2 d i förordning nr 44/2001.

domstolen på den ort där skadan inträffade eller vid domstolen på den ort där den skadelidande har sin hemvist. Av detta följer att en annan domstol än den vid vilken direkt talan redan har väckts inte ska förklara sig behörig med stöd av en sådan skiljedomsklausul. Detta för att säkerställa det syfte som eftersträvas med förordning nr 44/2001, det vill säga att skydda de skadelidande mot den berörda försäkringsgivaren. Detta syfte skulle emellertid äventyras om en dom som återger ordalydelsen i en skiljedom i vilken en skiljedomstol förklarat sig behörig på grundval av en sådan skiljedomsklausul skulle kunna anses utgöra en ”dom som har meddelats i en tvist mellan samma parter i den medlemsstat där domen görs gällande” i den mening som avses i artikel 34.3 i nämnda förordning.

Vad gäller litispendens motsvarar de omständigheter som kännetecknar de båda förfarandena i de nationella målen i Spanien och Förenade kungariket just en situation där den domstol vid vilken talan väckts senare är skyldig att självmant låta handläggningen av målet vila till dess att det har fastställts att den domstol vid vilken talan först väckts är behörig, och därefter, när denna behörighet fastställts, självmant avvisa talan till förmån för den domstolen.[249] Vid den tidpunkt då skiljedomsförfarandet inleddes pågick redan ett förfarande vid spanska domstolar. Detta förfarande involverade samma parter, bland annat spanska staten och London P&I Club, och London P&I Club hade redan underrättats om tvistemålsförfarandena som inletts vid spanska domstolar. Dessa förfaranden rör dessutom samma sak, nämligen ett eventuellt ansvar för London P&I Club gentemot den spanska staten. Domstolen finner följaktligen att den ankommer på den domstol vid vilken talan väckts med yrkande om att den ska meddela en dom med samma lydelse som en skiljedom att kontrollera huruvida de grundläggande bestämmelserna och målen i förordning nr 44/2001 har iakttagits, i syfte att förhindra ett kringgående av dessa. Att ett skiljeförfarande avslutas i strid med den relativa verkan av en skiljedomsklausul som infogats i ett försäkringsavtal, och med reglerna om litispendens, utgör ett sådant kringgående. Eftersom en sådan kontroll inte ägde rum vid de berörda domstolarna i Förenade kungariket, kan den dom som återger innehållet i skiljedomen inte utgöra hinder i det nationella målet för erkännande av en dom som har meddelats i en annan medlemsstat.

Domstolen hade även tillfrågats huruvida alternativt, under sådana omständigheter som dem i det nationella målet, ett eventuellt hinder för att i Förenade kungariket erkänna beslutet om verkställighet från provinsdomstolen i La Coruña av den 1 mars 2019 skulle kunna följa av artikel 34.1 i förordning nr 44/2001[250]. Domstolen finner att denna bestämmelse inte gör det möjligt att vägra att erkänna eller verkställa en dom som har meddelats i en annan medlemsstat på grund av att den strider mot grunderna för rättsordningen (ordre public), med motiveringen att den sistnämnda domen innebär ett åsidosättande av rättskraften hos en dom med samma lydelse som en skiljedom. Unionslagstiftaren har nämligen genom artikel 34.3 och 34.4 i förordningen uttömmande reglerat frågan om rättskraft av en dom som meddelats tidigare.

249 Enligt artikel 27 i förordning nr 44/2001.

250 Enligt denna bestämmelses ordalydelse ska en dom inte erkännas om ett erkännande uppenbart strider mot grunderna för rättsordningen (*ordre public*) i den medlemsstat där domen görs gällande.

2. Förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar

Dom av den 1 augusti 2022, MPA (Hemvist - Tredjeland) (C-501/20, EU:C:2022:619)

”Begäran om förhandsavgörande – Civilrättsligt samarbete – Domstols behörighet och erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar – Förordning (EG) nr 2201/2003 – Artiklarna 3, 6, 7, 8 och 14 – Begreppet hemvist – Behörighet, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet – Förordning (EG) nr 4/2009 – Artiklarna 3 och 7 – Medborgare från två olika medlemsstater som är bosatta i ett tredjeland såsom kontraktsanställda vid Europeiska unionens delegation i detta tredjeland – Fastställande av behörighet – Forum necessitatis”

År 2015 flyttade två kontraktsanställda vid Europeiska kommissionen, som tidigare var bosatta i Guinea-Bissau, till Togo med sina underåriga barn på grund av deras tjänstgöring vid Europeiska unionens delegation i detta tredjeland. Modern är spansk medborgare och fadern är portugisisk medborgare, medan barnen, som är födda i Spanien, har både spanskt och portugisiskt medborgarskap. Makarna separerade år 2018 varvid modern och barnen bor kvar i den gemensamma bostaden i Togo medan fadern bor på hotell i samma stat.

År 2019 lämnade modern in en ansökan om äktenskapsskillnad till en spansk domstol och yrkade bland annat att hon skulle tillerkännas vårdnad om barnen och föräldraansvar samt beviljas underhåll för barnen. Nämnda domstol förklarade sig emellertid sakna territoriell behörighet på grund av att parterna inte hade hemvist i Spanien.

Modern överklagade till Audiencia Provincial de Barcelona (Provinsdomstolen i Barcelona, Spanien), som beslutade att ställa flera tolkningsfrågor till EU-domstolen för att, mot bakgrund av makarnas och deras barns särskilda situation, kunna avgöra huruvida de spanska domstolarna var behöriga enligt förordningarna nr 2201/2003[251] och nr 4/2009[252].

I sin dom preciserar domstolen de omständigheter som är relevanta för att fastställa parternas hemvist, vilket utgör behörighetskriterium i nämnda förordningar. Domstolen anger även under vilka omständigheter en domstol vid vilken talan väckts kan förklara sig behörig i mål om äktenskapsskillnad, föräldraansvar och underhållsskyldighet när ingen domstol i en medlemsstat normalt är behörig.

Domstolens bedömning

Begreppet makarnas ”hemvist” i de alternativa behörighetsgrunder som föreskrivs i artikel 3.1 a i förordning nr 2201/2003 ska tolkas självständigt och enhetligt. Begreppet kännetecknas inte bara av den berörda personens avsikt att etablera centrum för sina normala levnadsintressen på en viss plats, utan även av en tillräckligt stadigvarande närvaro i den berörda medlemsstaten. Samma definition gäller även för begreppet ”hemvist” i fråga om underhållsskyldighet, i den mening som avses i

---

251 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).

252 Rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (EUT L 7, 2009, s. 1).

behörighetsreglerna i artikel 3 a och b i förordning nr 4/2009, eftersom detta begrepp ska styras av samma principer och kännetecknas av samma kriterier som i Haagprotokollet om tillämplig lag för underhållsskyldighet. Den omständigheten att de berörda makarna är kontraktsanställda vid unionen och tjänstgör vid en av unionens delegationer för tredjeland samt att de, såsom i förevarande fall, påstås ha diplomatstatus där, kan inte påverka tolkningen av begreppet hemvist i den mening som avses i de ovannämnda bestämmelserna.

När det gäller barnets hemvist i den mening som avses i artikel 8.1 i förordning nr 2201/2003 avseende mål om föräldraansvar utgör även detta ett självständigt begrepp. Detta begrepp innefattar ett krav på åtminstone en fysisk närvaro i en viss medlemsstat, som inte på något sätt är tillfällig eller sporadisk och som ger uttryck för att barnet i viss utsträckning är integrerat i socialt hänseende och i familjehänseende. I detta avseende saknar den anknytning som utgörs av moderns medborgarskap och hennes bosättning, före äktenskapets ingående, i den medlemsstat där talan om föräldraansvar väckts relevans, medan det inte utgör en tillräcklig omständighet att de minderåriga barnen är födda i denna medlemsstat och är medborgare i denna stat.

Denna tolkning av begreppet hemvist skulle, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, kunna leda till att ingen domstol i en medlemsstat, med stöd av de allmänna behörighetsreglerna i förordning nr 2201/2003, är behörig att pröva en ansökan om äktenskapsskillnad och frågor om föräldraansvar. I ett sådant fall kan artiklarna 7 och 14 i förordningen ge en domstol vid vilken talan väckts rätt att på det ena respektive det andra området tillämpa nationella behörighetsregler, dock med en annan räckvidd. I äktenskapsmål finns ingen sådan behörighet i övriga fall för domstolen i den medlemsstat där talan väckts när svaranden är medborgare i en annan medlemsstat, vilket emellertid inte hindrar att domstolarna i den sistnämnda medlemsstaten är behörig enligt nationell rätt. I mål om föräldraansvar utgör däremot inte den omständigheten att svaranden är medborgare i en annan medlemsstat hinder för att domstolen i den medlemsstat där talan väckts erkänner sin behörighet.

Ett annat regelverk föreskrivs i fråga om underhållsskyldighet när samtliga parter i målet inte har hemvist i en medlemsstat. I detta fall uppställs i artikel 7 i förordning nr 4/2009 fyra kumulativa villkor för att en domstol i en medlemsstat undantagsvis ska kunna fastställa att den är behörig i kraft av nödvändighet (forum necessitatis). För det första ska den domstol vid vilken talan väckts kontrollera att ingen domstol i en medlemsstat är behörig enligt artiklarna 3–6 i förordning nr 4/2009. För det andra måste den aktuella tvisten ha en nära anknytning till ett tredjeland, vilket är fallet när samtliga parter har hemvist där. För det tredje krävs det för tillämpning av villkoret att förfarandet inte rimligen kan inledas eller genomföras eller visar sig vara omöjligt i det berörda tredjelandet, att tillgången till rättslig prövning i tredjelandet, med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, i rättsligt eller faktiskt hänseende hindras, bland annat, på grund av diskriminerande processuella villkor eller villkor som strider mot en rättvis rättegång. Slutligen ska tvisten ha tillräcklig anknytning till den medlemsstat där talan väckts, vilken bland annat kan grunda sig på den ena partens medborgarskap.

3. Förordning 2015/848 om insolvensförfaranden

Dom av den 24 mars 2022, Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209)

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) 2015/848 – Insolvensförfaranden – Artikel 3.1 – Internationell behörighet – Platsen för gäldenärens huvudsakliga intressen har flyttats till en annan medlemsstat efter det att en ansökan om inledande av ett huvudinsolvensförfarande lämnades in”

Galapagos är ett holdingbolag med säte i Luxemburg. I juni 2019 beslutade Galapagos att flytta sitt huvudkontor till Fareham (Förenade kungariket). Den 22 augusti 2019 ansökte bolagets styrelseledamöter vid brittisk domstol[253] om att ett insolvensförfarande skulle inledas. Dagen därpå ersattes dessa styrelseledamöter av en ny styrelseledamot. Den nya styrelseledamoten upprättade för Galapagos räkning ett kontor i Düsseldorf (Tyskland) och försökte förgäves återkalla ansökan om inledande av ett insolvensförfarande.

Därefter lämnade Galapagos in ytterligare en ansökan om inledande av ett insolvensförfarande, denna gång till Amtsgericht Düsseldorf (Distriktsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland), som avvisades på grund av att den domstolen saknade internationell behörighet. Till samma domstol lämnades ytterligare en ansökan om inledande av ett insolvensförfarande in, denna gång av två andra borgenärer till Galapagos. I samband med handläggningen av den sistnämnda ansökan utsåg Amtsgericht Düsseldorf en interimistisk konkursförvaltare och beslutade om interimistiska åtgärder, eftersom den ansåg att Galapagos huvudsakliga intressen fanns i Düsseldorf när den ansökan lämnades in.

Galapagos Bidco, som är både dotterbolag och borgenär till Galapagos, gav in ett överklagande till Landgericht Düsseldorf (Regiondomstolen i Düsseldorf, Tyskland) (nedan kallad Landgericht) och yrkade att Amtsgericht Düsseldorfs beslut skulle upphävas. Till stöd för sitt överklagande gjorde bolaget gällande att Amtsgericht inte hade internationell behörighet. Överklagandet ogillades och Galapagos BidCo. överklagade då till den hänskjutande domstolen, Bundesgerichtshof (Federala högsta domstolen, Tyskland).

Den hänskjutande domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande angett att utgången i det mål om överklagande som den har att pröva beror på tolkningen av förordning 2015/848,[254] särskilt av artikeln i förordningen som rör regler om internationell behörighet för medlemsstaternas domstolar i insolvensförfaranden.[255] Den hänskjutande domstolen har vidare angett att den brittiska domstolen vid tidpunkten för begäran om förhandsavgörande ännu inte hade prövat den första ansökan om inledande av ett insolvensförfarande. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer därför särskilt frågan huruvida den domstol i en medlemsstat till vilken en ansökan om inledande av ett huvudinsolvensförfarande först lämnades in fortsätter att vara exklusivt behörig att inleda ett sådant förfarande om platsen för gäldenärens huvudsakliga intressen har flyttats till en annan medlemsstat efter det att denna ansökan lämnades in, men före det att nämnda domstol har prövat den.

---

253 Närmare bestämt High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies List) (Appellationsdomstolen (England & Wales), avdelningen för ekonomiska mål, domstolarna för handels- och egendomsfrågor, insolvens- och bolagsregistret, Förenade kungariket).

254 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden (EUT L 141, 2015, s. 19).

255 Artikel 3.1 i förordning 2015/848. Av denna bestämmelse framgår i allt väsentligt att domstolarna i den medlemsstat där platsen för gäldenärens huvudsakliga intressen finns har behörighet att inleda ett insolvensförfarande.

EU-domstolen slår i sin dom fast att förordning 2015/848 ska tolkas på så sätt att den domstol i en medlemsstat till vilken en ansökan om inledande av ett huvudinsolvensförfarande har lämnats in fortsätter att vara exklusivt behörig att inleda ett sådant förfarande om platsen för gäldenärens huvudsakliga intressen har flyttats till en annan medlemsstat efter det att denna ansökan lämnades in, men före det att nämnda domstol har prövat den. I den mån förordningen fortfarande är tillämplig på nämnda ansökan kan följaktligen en domstol i en annan medlemsstat till vilken en ansökan om inledande av ett huvudinsolvensförfarande har lämnats in senare i princip inte förklara sig behörig att inleda ett sådant förfarande så länge den första domstolen inte har prövat sin behörighet och funnit att den saknar behörighet.

Domstolens bedömning

EU-domstolen påpekar inledningsvis att vad beträffar internationell behörighet för medlemsstaternas domstolar i insolvensförfaranden har förordning 2015/848, som är tillämplig i det nu aktuella fallet, samma lydelse och eftersträvar samma mål som den tidigare gällande förordning nr 1346/2000.[256] Härav följer att EU-domstolens praxis avseende tolkningen av bestämmelserna i förordning nr 1346/2000 om internationell behörighet fortfarande är relevant för tolkningen av motsvarande artikel i förordning 2015/848, som begäran om förhandsavgörande avser.

Detta innebär att den exklusiva behörighet som enligt nämnda förordningar tillkommer domstolarna i den medlemsstat där gäldenären har sina huvudsakliga intressen ska fortsätta att ligga hos de domstolarna om gäldenären flyttar platsen för sina huvudsakliga intressen till en annan medlemsstat efter det att ansökan lämnades in, men före det att förfarandet inleds. EU-domstolen kommer fram till denna slutsats genom att hänvisa till vad den slagit fast i sin tidigare praxis.[257]

EU-domstolen övergår därefter till att pröva vilka konsekvenser denna fortsatta behörighet för den domstol i en medlemsstat där ansökan lämnats in först medför för behörigheten för en annan medlemsstats domstolar att pröva nya ansökningar om inledande av ett huvudinsolvensförfarande. EU-domstolen konstaterar att det framgår av förordning 2015/848 att endast ett huvudinsolvensförfarande kan inledas och att det förfarandet får verkan i samtliga medlemsstater där förordningen är tillämplig. Härtill kommer att det ankommer på den domstol där ansökan lämnats in först att ex officio pröva huruvida den är behörig och, i detta syfte, kontrollera att platsen för gäldenärens huvudsakliga intressen finns i den stat där den domstolen är belägen. Om denna kontroll visar att så inte är fallet, bör den domstol där ansökan lämnats in först inte inleda något huvudinsolvensförfarande. Om kontrollen däremot bekräftar att nämnda domstol är behörig gäller att varje beslut om att inleda ett insolvensförfarande som den fattar ska erkännas i alla andra medlemsstater, i enlighet med principen om ömsesidigt förtroende, från den tidpunkt det har verkan i inledandestaten. Domstolarna i alla andra medlemsstater kan således i princip inte förklara sig behöriga att inleda ett sådant förfarande så länge den första domstolen inte har prövat sin behörighet och funnit att den saknar behörighet.

I fall där den domstol där ansökan lämnats in först är en brittisk domstol gäller emellertid att om det vid utgången av den övergångsperiod som föreskrivs i avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen[258] är så att den brittiska domstolen inte har prövat ansökan, så innebär

---

256 Rådets förordning (EG) nr 1346/2000 av den 29 maj 2000 om insolvensförfaranden (EUT L 160, 2000, s. 1).

257 Dom av den 17 januari 2006, ***Staubitz-Schreiber*** (C-1/04, EU:C:2006:39).

258 EUT L 29, 2020, s. 7.

detta att förordning 2015/848 inte längre kräver att en domstol i en medlemsstat där Galapagos huvudsakliga intressen skulle finnas, ska förklara sig obehörig att inleda ett sådant förfarande.

XII. Konkurrens[259]

1. Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF)[260]

Dom av den 12 maj 2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl. (C-377/20, EU:C:2022:379)

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Dominerande ställning – Missbruk – Artikel 102 FEUF – Ett förfarandes påverkan på konsumenternas välfärd och marknadens struktur – Utestängande missbruk – Huruvida metoden kan medföra utestängningseffekter – Användning av andra medel än de som hör till en pris- och prestationskonkurrens (competition on the merits) – Omöjligt för en hypotetisk konkurrent som är lika effektiv att efterlikna förfarandet – Förekomsten av en konkurrensbegränsande avsikt – Öppnandet för konkurrens av elförsäljningsmarknaden – Överföring av känsliga affärsuppgifter inom en bolagskoncern i syfte att bevara en dominerande ställning på en marknad vilken ställning har sitt ursprung i ett lagstadgat monopol – Huruvida moderbolaget kan tillskrivas ansvar för dotterbolagets beteende

Målet rör den gradvisa liberaliseringen av marknaden för elförsäljning i Italien.

Även om alla användare av det italienska elnätet, inklusive hushåll och små och medelstora företag, sedan den 1 juli 2007 kan välja leverantör, gjordes det i ett första skede en åtskillnad mellan kunder som kunde välja leverantör på en fri marknad och kunder på den skyddade marknaden, bestående av privatpersoner och små företag, vilka fortsatte att omfattas av ett reglerat system, nämligen servizio di maggior tutela (tjänst med ökat skydd), vilket bland annat innefattade särskilda prisskydd. Det var först i ett andra skede som de sistnämnda tilläts att delta på den fria marknaden.

I syfte att avreglera marknaden blev ENEL, ett företag som dittills varit vertikalt integrerat och hade haft monopol på elproduktion i Italien och som var verksamt inom el-distributionen, föremål för ett förfarande för att avyttra distributions- och försäljningsverksamheterna samt varumärken. Efter detta förfarande tilldelades olika dotterbolag verksamheter avseende de olika etapperna i distributionsprocessen. På så sätt anförtroddes E-Distribuzione distributionen, Enel Energia fick i uppdrag att tillhandahålla el på den fria marknaden, och Servizio Elettrico Nazionale (nedan kallat SEN) fick i uppdrag att förvalta tjänsten med ökat skydd.

Efter en undersökning utförd av Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), i dess egenskap av nationell konkurrensmyndighet, antog myndigheten den 20 december 2018 ett beslut i vilket den slog fast att SEN och Enel Energia, under samordning av sitt moderbolag ENEL, från och med januari 2012 till och med maj 2017 hade gjort sig skyldiga till ett missbruk av dominerande ställning, i strid med artikel 102 FEUF, och därför ålade dem böter med ett belopp på mer än 93 miljoner euro. Det kritiserade beteendet bestod i genomförandet av en utestängningsstrategi som syftade till att överföra kunderna hos SEN, som var den historiska förvaltare av den skyddade marknaden, till Enel Energia, som är verksamt på den fria marknaden. Syftet med detta var att minska risken för att SEN:s kunder i stor utsträckning skulle gå över till nya leverantörer i samband med att den aktuella marknaden senare öppnades för konkurrens. Enligt AGCM:s beslut hade SEN bland annat när bolaget uppmanat kunderna på den skyddade marknaden att ge sitt samtycke till att

---

[259] Dom av den 22 mars 2022, ***Nordzucker m.fl.*** (C-151/20, EU:C:2022:203), bör också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik III.2. Principen *ne bis in idem*.

[260] Dom av den 22 mars 2022, **bpost** (C-117/20, EU:C:2022:202), bör också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik III.2. Principen *ne bis in idem*.

erhålla kommersiella erbjudanden avseende den fria marknaden gjort detta på ett sätt som var diskriminerande i förhållande till erbjudandena från ENEL-koncernens konkurrenter.

Efter det ENEL och dess två dotterbolag överklagat AGCM:s beslut sattes bötesbeloppet ned till cirka 27,5 miljoner euro för att följa de domstolsavgöranden som meddelats i första instans i anledning av dessa överklaganden. Dessa bolag har överklagat domen till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), vilken har hänskjutit frågor till EU-domstolen om tolkningen och tillämpningen av artikel 102 FEUF i fråga om utestängningsmetoder.

Domstolen gör i sin dom förtydliganden angående på vilka villkor ett företags beteende, på grundval av dess konkurrensbegränsande verkningar, kan anses utgöra missbruk av dominerande ställning, när ett sådant beteende grundar sig på utnyttjande av resurser eller medel vilka hänger samman med innehavet av en sådan ställning i samband med avregleringen av en marknad. I detta sammanhang fastställer domstolen de relevanta bedömningskriterierna samt omfattningen av den bevisbörda som åvilar den berörda nationella konkurrensmyndighet som har fattat ett beslut på grundval av artikel 102 FEUF.

Domstolens bedömning

Som svar på de frågor som rör det intresse som skyddas av artikel 102 FEUF, preciserar domstolen för det första de omständigheter som kännetecknar missbruk av en dominerande ställning. Härvidlag påpekar domstolen att konsumenternas välfärd, såväl vad gäller konsumenter i mellanledet som konsumenter i slutledet, ska anses utgöra det yttersta målet som motiverar att konkurrensrätten ingriper för att förhindra missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna. En konkurrensmyndighet har således uppfyllt sin bevisbörda om den visar att ett förfarande som tillämpas av ett företag i dominerande ställning kan skada en effektiv konkurrensstruktur genom att använda andra resurser eller medel än sådana som räknas till normal konkurrens, utan att det är nödvändigt för myndigheten att visa att nämnda förfarande dessutom direkt kan skada konsumenterna. Det berörda dominerande företaget kan emellertid undgå förbudet i artikel 102 FEUF genom att visa att den utestängningseffekt som kan följa av det aktuella förfarandet uppvägs av positiva effekter för konsumenterna.

Domstolen erinrar vidare om att ett beteende av ett företag i dominerande ställning endast kan anses utgöra missbruk om det har visats att det har haft en konkurrensbegränsande förmåga, vilket i förevarande fall innebär en förmåga att medföra de utestängningseffekter som läggs företaget till last. En sådan kvalificering kräver däremot inte att det visas att det förväntade resultatet av ett sådant beteende, som syftar till att utestänga konkurrenterna från den berörda marknaden, har uppnåtts. Den bevisning som ett företag i dominerande ställning har lagt fram för att det inte föreligger några konkreta utestängningseffekter räcker således under dessa omständigheter inte i sig för att artikel 102 FEUF inte ska vara tillämplig. Denna omständighet kan dock utgöra ett indicium på att det aktuella beteendet inte kan ge upphov till de påstådda utestängningseffekterna, under förutsättning att den kompletteras med annan bevisning för att styrka denna oförmåga.

Vad för det andra gäller de tvivel som den nationella domstolen har hyst beträffande beaktandet av en eventuell avsikt hos det berörda företaget, erinrar EU-domstolen om att frågan om ett dominerande företag ägnat sig åt ett utestängande förfarande som utgör missbruk ska bedömas på grundval av detta förfarandes förmåga att medföra konkurrensbegränsande verkningar. Härav följer att en konkurrensmyndighet inte är skyldig att visa att det berörda företaget har för avsikt att utestänga sina konkurrenter med hjälp av andra medel eller resurser än sådana som räknas till pris- och prestationskonkurrens (competition on the merits). Domstolen preciserar emellertid att bevis för en sådan avsikt dock utgör en faktisk omständighet som kan beaktas vid bedömningen av huruvida det föreligger missbruk av dominerande ställning.

För det tredje lämnar EU-domstolen de uppgifter om tolkning som den nationella domstolen har begärt med avseende på tillämpningen av artikel 102 FEUF för att, bland de förfaranden som tillämpas av ett företag med dominerande ställning som grundar sig på laglig användning utanför

konkurrensrätten av resurser eller medel som hänger samman med innehavet av en sådan ställning, skilja mellan de förfaranden som kan falla utanför förbudet i denna artikel, i den mån de räknas till en normal konkurrens, och sådana förfaranden som tvärtom skulle kunna anses utgöra ”missbruk” i den mening som avses i denna bestämmelse.

Härvidlag erinrar domstolen inledningsvis om att för att dessa förfaranden ska anses utgöra missbruk krävs det att de har haft förmåga att medföra de utestängningseffekter som beskrivs i det omtvistade beslutet. Företag som har en dominerande ställning kan visserligen, oberoende av orsakerna till en sådan ställning, försvara sig mot sina konkurrenter, men de måste dock göra detta genom att använda sig av de medel som räknas till en ”normal” konkurrens, det vill säga en pris- och prestationskonkurrens (*competition on the merits*). Ett förfarande som inte kan tillämpas av en hypotetisk konkurrent som är lika effektiv på den relevanta marknaden, eftersom det grundar sig på utnyttjande av resurser eller medel som hänger samman med innehavet av en dominerande ställning, kan emellertid inte räknas till en pris- och prestationskonkurrens (competition on the merits). Detta innebär, under dessa omständigheter, att när ett företag förlorar det lagstadgade monopol som det tidigare hade på en marknad, måste företaget under hela liberaliseringsfasen avseende denna marknad avhålla sig från att använda medel som det förfogade över inom ramen för sitt tidigare monopol och som därför inte är tillgängliga för konkurrenterna, för att på annat sätt än genom sina egna prestationer behålla en dominerande ställning på den nya liberaliserade marknaden.

Ett sådant förfarande kan emellertid undgå förbudet i artikel 102 FEUF om det berörda företaget i dominerande ställning visar att detta förfarande var objektivt motiverat av omständigheter utanför företaget och var proportionerligt med hänsyn till denna motivering, eller uppvägdes, eller rentav överträffades, av fördelar i effektivitetshänseende som även gynnar konsumenterna.

Med anledning av att den nationella domstolen efterfrågat preciseringar av villkoren för att tillskriva ett moderbolag ansvar för ett dotterbolags beteende, finner EU-domstolen för det fjärde, och sista, att när ett eller flera dotterbolag som tillhör en ekonomisk enhet missbrukar en dominerande ställning är förekomsten av denna enhet tillräcklig för att även moderbolaget ska anses ansvarigt för detta missbruk. En sådan enhet ska presumeras föreligga om åtminstone nästan hela kapitalet i dessa dotterbolag vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna direkt eller indirekt innehades av moderbolaget. Under sådana omständigheter är konkurrensmyndigheten inte skyldig att framlägga någon som helst ytterligare bevisning, såvida inte moderbolaget visar att det, trots innehavet av en sådan andel av kapitalet, inte hade makt att bestämma sina dotterbolags beteenden, eftersom dessa agerar självständigt.

2. Statligt stöd

Dom av den 25 januari 2022 (stora avdelningen) kommissionen/European Food m.fl. (C-638/19 P, EU:C:2022:50)

”Överklagande – Statligt stöd – Artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF – Bilateralt investeringsavtal – Skiljeklausul – Rumänien – Anslutning till Europeiska unionen – Upphävande av en ordning med skatteincitament före anslutningen – Skiljedom genom vilken skadestånd beviljas efter anslutningen – Europeiska kommissionens beslut att denna utbetalning utgör statligt stöd som är oförenligt med den inre marknaden och i vilket det förordnas att stödet ska återkrävas – Kommissionens befogenhet – Unionsrättens tillämpning i tiden (ratione temporis) – Fastställande av den tidpunkt då stödmottagaren ges rätt att uppbära stödet – Artikel 19 FEU – Artiklarna 267 FEUF och 344 FEUF – Unionsrättens autonomi”

Den 29 maj 2002 ingick Konungariket Sverige och Rumänien ett bilateralt investeringsavtal för främjande och ömsesidigt skydd av investeringar (nedan kallat investeringsavtalet). I artikel 2.3 i avtalet föreskrivs att vardera avtalsparten ska säkerställa att investeringar som gjorts av investerare från den andra parten alltid får en rättvis och skälig behandling. I avtalet föreskrivs dessutom att tvister mellan investerare och avtalsparter ska regleras genom skiljedom.

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 svenska investerare ansåg att Rumänien, genom att upphäva skatteincitamentordningen, hade åsidosatt sin skyldighet att säkerställa en rättvis och skälig behandling av deras investeringar i enlighet med investeringsavtalet 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 investerarna med ett belopp på cirka 178 miljoner euro.

Trots att Europeiska kommissionen hade påpekat nödvändigheten av att härvidlag iaktta de regler och förfaranden som är tillämpliga i fråga om statligt stöd, betalade de rumänska myndigheterna ut det skadestånd som skiljedomstolen beviljat de svenska investerarna.

Genom beslut av den 30 mars 2015 (nedan kallat det omtvistade beslutet) [261] kvalificerade kommissionen utbetalningen av detta skadestånd 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 beslut [262] med motiveringen att kommissionen hade tillämpat sina befogenheter retroaktivt på omständigheter som inträffade före Rumäniens anslutning till unionen den 1 januari 2007. Tribunalen utgick nämligen från antagandet att det aktuella stödet hade beviljats av Rumänien vid tidpunkten för upphävandet av skatteincitamentordningen, det vill säga år 2005.

Efter överklagande upphäver domstolen, stora avdelningen, tribunalens dom och fastställer att kommissionen hade befogenhet att anta det omtvistade beslutet, samtidigt som målet återförvisas till

---

261 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).

262 Dom av den 6 mars 2018, ***European Food m.fl/kommissionen*** (C-284/16, EU:C:2019:423).

tribunalen för prövning av de grunder och argument som anförts vid tribunalen avseende huruvida beslutet är välgrundat.

Domstolens bedömning

Eftersom kommissionen fick befogenhet att enligt artikel 108 FEUF kontrollera stödåtgärder som Rumänien har vidtagit från och med dess anslutning till unionen, erinrar domstolen om att statligt stöd ska anses ha beviljats, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vid den tidpunkt då stödmottagaren ges rätt att uppbära stödet enligt tillämplig nationell lagstiftning. Det avgörande kriteriet för att fastställa detta datum är att stödmottagarna har förvärvat en säker rätt att uppbära stödet i fråga och det därmed sammanhängande åtagandet från statens sida att bevilja stödet. Det är nämligen vid denna tidpunkt som en sådan åtgärd kan medföra en snedvridning av konkurrensen som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

I förevarande fall konstaterar domstolen att rätten till skadestånd för den skada som de svenska investerarna påstår sig ha lidit, trots att den har sitt ursprung i Rumäniens upphävande av skatteincitamentordningen, vilket påstås strida mot investeringsavtalet, enbart beviljades genom skiljedomen av den 11 december 2013, i vilken det inte endast fastställdes att en sådan rätt förelåg, utan även beloppets storlek. Det var nämligen först efter skiljeförfarandet som investerarna kunde erhålla den faktiska betalningen av skadeståndet, även om syftet med detta delvis var att ersätta den skada som de påstår sig ha lidit under en period före Rumäniens anslutning till unionen.

Med hänsyn till att den aktuella stödåtgärden beviljades efter Rumäniens anslutning till unionen gjorde tribunalen sig således skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen tidsmässigt saknade befogenhet (ratione temporis) att anta det omtvistade beslutet med stöd av artikel 108 FEUF.

Domstolen preciserar att frågan huruvida det skadestånd som beviljats genom skiljedomen kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF faller utanför domstolens behörighet inom ramen för ett överklagande, eftersom den inte har prövats av tribunalen. Kommissionens befogenhet enligt artikel 108 FEUF kan emellertid inte i något fall vara beroende av utgången av prövningen av denna fråga, eftersom den förebyggande kontroll som kommissionen utövar med tillämpning av denna bestämmelse bland annat syftar till att fastställa huruvida skadeståndet i fråga utgör statligt stöd eller inte.

Domstolen konstaterar slutligen att tribunalen även gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att domstolens dom i målet Achmea[263] saknar betydelse i förevarande fall.

I domen Achmea slog domstolen fast att artiklarna 267 och 344 FEUF utgör hinder för ett internationellt avtal som ingåtts mellan två medlemsstater, enligt vilken en investerare i den ena medlemsstaten, om det uppstår en tvist om investeringar i den andra medlemsstaten, får inleda ett förfarande mot sistnämnda medlemsstat vid en skiljedomstol, vars behörighet den medlemsstaten är skyldig att godta. Genom att ingå ett sådant avtal samtycker de medlemsstaterna nämligen till att undandra tvister som kan avse tillämpningen eller tolkningen av unionsrätten från sina egna domstolars behörighet och därmed från de möjligheter till överklagande som de enligt artikel 19.1 andra stycket FEU ska fastställa inom de områden som omfattas av unionsrätten.

I förevarande fall är det ostridigt att det skadestånd som svenska investerare begärt även avsåg skada som påstods ha uppkommit efter dagen för Rumäniens anslutning till unionen, från och med vilken unionsrätten, bland annat artiklarna 107 och 108 FEUF, var tillämplig på denna medlemsstat. Den tvist

---

263 Dom av den 6 mars 2018, ***Achmea*** (C-284/16, EU:C:2018:158).

som anhängiggjordes vid skiljedomstolen kunde därför inte i alla delar anses vara begränsad till en period under vilken Rumänien, som ännu inte hade anslutit sig till unionen, ännu inte var bunden av de regler och principer som följer av domen Achmea. Det är dessutom ostridigt att denna skiljedomstol inte ingår i det domstolssystem i unionen vilket medlemsstaterna enligt artikel 19.1 andra stycket FEU är skyldiga att inrätta inom de områden som omfattas av unionsrätten.

Under dessa omständigheter har Rumäniens medgivande till det skiljedomssystem som föreskrivs i investeringsavtalet förlorat sitt föremål till följd av denna medlemsstats anslutning till unionen.

Mot bakgrund av det ovan anförda upphäver domstolen den överklagade domen och återförvisar målet till tribunalen för prövning av de grunder och argument som anförts vid tribunalen avseende huruvida det omtvistade beslutet var välgrundat, i synnerhet frågan huruvida den åtgärd som avses i beslutet i materiellt hänseende uppfyller kriterierna i artikel 107.1 FEUF.[264]

Dom av den 8 november 2022 (stora avdelningen), Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen (C-885/19 P och C-898/19 P, EU:C:2022:859)

”Överklagande – Statligt stöd – Stöd som genomförts av Storhertigdömet Luxemburg – Beslut i vilket stödet förklaras oförenligt med den inre marknaden och olagligt samt i vilket det förordnas att stödet ska återkrävas – Förhandsbesked i skattefrågor (tax ruling) – Fördel – Selektiv karaktär – Armlängdsprincipen – Referensram – Tillämplig nationell rätt – Så kallad normal beskattning”

Fiat Chrysler Finance Europe, tidigare Fiat Finance and Trade Ltd (nedan kallat FFT), ingår i fordonskoncernen Fiat/Chrysler och tillhandahåller kassaflödes- och finansieringstjänster till bolag i nämnda koncern i Europa. Eftersom FFT har sitt säte i Storhertigdömet Luxemburg ansökte FFT hos den luxemburgska skattemyndigheten om godkännande av ett avtal om internprissättning. Till följd av denna begäran antog den luxemburgska myndigheten ett förhandsbesked i skattefrågor som angav en metod för fastställande av den ersättning FFT, i egenskap av anknutet bolag, erhöll för tjänster som tillhandahölls andra bolag i Fiat/Chryslerkoncernen, vilket gjorde det möjligt för FFT att årligen fastställa sin vinst med avseende på bolagsbeskattning i Storhertigdömet Luxemburg.

I beslut av den 21 oktober 2015[265] (nedan kallat det omtvistade beslutet) fann kommissionen att förhandsbeskedet utgjorde ett driftsstöd som var oförenligt med den inre marknaden i den mening som avses i artikel 107 FEUF. Kommissionen konstaterade vidare att Storhertigdömet Luxemburg inte hade underrättat kommissionen om det planerade stödet och således inte hade iakttagit skyldigheten att inte genomföra stödet enligt artikel 108.3 FEUF. Kommissionen beslutade således att stödet var oförenligt med den inre marknaden och skulle återkrävas.

---

264 Se även beslut av den 21 september 2022, ***Romatsa*** (C-333/19, EU:C:2022:749), där domstolen ombads att meddela ett förhandsavgörande om räckvidden av samma skiljedom av den 11 december 2013, då den varit föremål för kommissionens beslut (EU) 2015/1470. I detta beslut slog domsotlen fast att unionsrätten, i synnerhet artiklarna 267 och 344 FEUF, ska tolkas så, att en domstol i en medlemsstat som har att pröva en talan om verkställighet av den skiljedom som var föremål för 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 – Skiljedom i målet Micula mot Rumänien av den 11 december 2013, är skyldig att undanröja skiljedomen och således inte i något fall kan förordna om verkställighet av skiljedomen för att göra det möjligt för de som därigenom beviljats skadestånd att erhålla utbetalning av denna.

265 Kommissionens beslut (EU) 2016/2326 av den 21 oktober 2015 om det statliga stöd SA.38375 (2014/C) (f.d. 2014/NN) som Luxemburg har genomfört till förmån för Fiat (EUT L 351, 2016, s. 1).

Storhertigdömet Luxemburg och FFT väckte var för sig talan om ogiltigförklaring av detta beslut. När tribunalen ogillade respektive talan,[266] godkände den särskilt kommissionens synsätt, enligt vilket det är motiverat att tillämpa armlängdsprincipen vid fastställandet av referenssystemet oberoende av huruvida denna princip har införlivats med nationell rätt, när det är fråga om ett skattesystem som syftar till att beskatta vinsterna för alla bolag med hemvist i landet, oavsett om de är anknutna eller inte.

Domstolen, stora avdelningen, upphäver efter överklaganden av FFT och Irland, tribunalens dom och avgör därefter målet slutligt och ogiltigförklarar även det omtvistade beslutet. I detta sammanhang ger domstolen nya preciseringar vad gäller frågan huruvida förhandsbesked som beviljas av skattemyndigheterna i medlemsstaterna med godkännande av metoder för internprissättning kan utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF.

Domstolens bedömning

Domstolen erinrar inledningsvis om att vid bedömningen av skatteåtgärder, från ett unionsrättsligt perspektiv vad gäller statligt stöd, innefattar prövningen av huruvida en nationell skatteåtgärd ska kvalificeras som en selektiv fördel, för det första, att ange referenssystemet, det vill säga det ”normala” skattesystemet i den berörda medlemsstaten, och för det andra, att visa att åtgärden avviker från detta referenssystem genom att behandla ekonomiska aktörer, som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer med hänsyn till målsättningen med detta skattesystem olika, om denna skillnad i behandling inte är motiverad till följd av arten av eller systematiken i det system som åtgärderna ingår i.

Närmare bestämt ska fastställandet av referenssystemet, som ska ske efter ett kontradiktoriskt förfarande med den berörda medlemsstaten, följa av en objektiv bedömning av innehållet i, förhållandet mellan och de konkreta verkningarna av de bestämmelser som är tillämpliga enligt nationell rätt och, utanför de områden där det har skett en harmonisering i unionsrätten, såsom direkt beskattning, enbart utifrån den nationella rätt som är tillämplig i den berörda medlemsstaten. Det är nämligen den berörda medlemsstaten som, genom att utöva sina egna befogenheter i fråga om direkt beskattning och med iakttagande av sin fiskala autonomi, fastställer skattens grundläggande kännetecken, vilka i princip definierar referenssystemet eller det ”normala” skattesystemet, utifrån vilket selektivitetsvillkoret ska bedömas. Detta gäller bland annat fastställandet av beskattningsunderlaget och den beskattningsgrundande händelsen.

Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen prövar huruvida tribunalen i förevarande fall, genom att bekräfta kommissionens metod, gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid fastställandet av referenssystemet.

Domstolen preciserar för det första att 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.

För det andra konstaterar domstolen att kommissionen, när den definierade referenssystemet för att fastställa huruvida det aktuella förhandsbeskedet ger mottagaren en selektiv fördel, inte gjorde en jämförelse med det skattesystem som normalt tillämpas i den berörda medlemsstaten efter en objektiv undersökning av innehållet, i sambandet med och de konkreta verkningarna av de bestämmelser som är tillämpliga enligt denna medlemsstats nationella rätt. Kommissionen

---

266 Dom av den 24 september 2019, ***Luxemburg och Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen*** (T-755/15 och T-759/15, EU:T:2019:670).

tillämpade nämligen en armlängdsprincip som skiljer sig från den som definieras i luxemburgsk rätt genom att endast identifiera ett abstrakt uttryck för denna princip i det syfte som eftersträvas med det allmänna bolagsskattesystemet i Luxemburg, och att undersöka det aktuella förhandsbeskedet utan att beakta det sätt på vilket nämnda princip rent konkret har införlivats med luxemburgsk rätt, särskilt när det gäller anknutna företag.

Härav följer att tribunalen, genom att bekräfta ett sådant synsätt, dels gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tillämpningen av artikel 107.1 FEUF, dels genom att godta att kommissionen kunde åberopa bestämmelser som inte ingår i luxemburgsk rätt, åsidosatte bestämmelserna i EUF-fördraget om Europeiska unionens antagande av åtgärder för tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om direkt beskattning, särskilt artikel 114.2 FEUF och artikel 115 FEUF.

Domstolen understryker i detta avseende för det första att i avsaknad av harmonisering på detta område i unionsrätten omfattas fastställandet av metoder och kriterier som gör det möjligt att fastställa ett resultat av ”armlängdsprincipen” av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning. Av detta följer att det endast är de nationella bestämmelserna som är relevanta för bedömningen av huruvida vissa transaktioner ska prövas mot bakgrund av armlängdsprincipen och, i förekommande fall, huruvida internpriser, som ligger till grund för en skattskyldig persons beskattningsunderlag och dess fördelning bland de berörda staterna, skiljer sig från ett resultat grundat på armlängdsprincipen eller inte.

Därefter noterar domstolen att Storhertigdömet Luxemburg har föreskrivit särskilda regler för att fastställa ersättning enligt armlängdsprincipen när det gäller koncernfinansieringsbolag som FFT, vilka emellertid inte beaktades av kommissionen vid bedömningen av referenssystemet och, i förlängningen, förekomsten av en selektiv fördel som FFT beviljades.

Domstolen preciserar slutligen att domen i de förenade målen Belgien och Forum 187/kommissionen, [267] i motsats till vad tribunalen funnit, inte bekräftar ståndpunkten att armlängdsprincipen är tillämplig när den nationella skatterätten syftar till att beskatta anknutna bolag och fristående bolag på samma sätt, oberoende av om, och på vilket sätt, denna princip har införlivats med nationell rätt. I det målet fann domstolen nämligen att armlängdsprincipen skulle tillämpas mot bakgrund av skattereglerna i relevant nationell rätt, det vill säga belgisk rätt.

Mot denna bakgrund upphäver domstolen den överklagade domen och finner att saken är färdig för avgörande och ogiltigförklarar det omtvistade beslutet, eftersom kommissionens fel vid fastställandet av de regler som faktiskt är tillämpliga enligt relevant nationell rätt och, följaktligen, vid fastställandet av den så kallade ”normala” beskattningen, mot bakgrund av vilken det aktuella förhandsbeskedet skulle bedömas, med nödvändighet medför att hela resonemanget om förekomsten av en selektiv fördel blir ogiltigt. Domstolen konstaterar särskilt att upphävandet av tribunalens dom inte påverkas av att kommissionen i det angripna beslutet även har angett ett andrahandsresonemang, grundat på artikel 164.3 i den luxemburgska inkomstskattelagen och cirkulär nr 164/2 om samma lag. Domstolen slår nämligen fast att detta resonemang endast hänvisar till kommissionens förstahandsanalys avseende den korrekta tillämpningen av referenssystemet, eftersom detta endast skenbart förefaller korrigera det fel som den begick vid angivandet av det referenssystem som borde ha legat till grund för dess bedömning att det förelåg en selektiv fördel.

---

267 Dom av den 22 juni 2006, ***Belgien och Forum 187/kommissionen*** (C-182/03 och C- 217/03, EU:C:2006:416).

XIII. Tillnärmning av lagstiftning

1. Immateriell och industriell äganderätt[268]

Dom av den 24 mars 2022, Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)

”Begäran om förhandsavgörande – Harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället – Direktiv 2001/29/EG – Artikel 2 – Mångfaldigande – Artikel 5.2 b – Undantag för privatkopiering – Begreppet ’alla typer av medier’ – Servrar som tillhör tredje man och som ställs till fysiska personers förfogande för privat bruk – Rimlig kompensation – Nationell lagstiftning som inte förbinder leverantörer av molntjänster att betala upphovsrättsavgift för privatkopiering”

Austro-Mechana [269] är en upphovsrättsorganisation som tillvaratar den lagstadgade rätten till ersättning som ska utgå i enlighet med undantaget för privatkopiering.[270] Austro-Mechana väckte talan vid Handelsgericht Wien (Handelsdomstolen i Wien, Österrike) med yrkande om att Strato AG, en leverantör av molnlagringstjänster (cloud), skulle betala denna ersättning. Denna domstol ogillade talan med motiveringen att Strato inte hade överlåtit inspelningsmedier till sina kunder, utan tillhandahållit dem en online-lagringstjänst.

Oberlandesgericht Wien (Regionala överdomstolen i Wien, Österrike), till vilken målet överklagats, har frågat EU-domstolen huruvida molnbaserad lagring omfattas av undantaget för privatkopiering i artikel 5.2 b i direktiv 2001/29.[271]

Domstolen slår fast att undantaget för privatkopiering är tillämpligt på kopior av verk på en server på ett lagringsutrymme som leverantören av en molntjänst har ställt till en användares förfogande. Medlemsstaterna är emellertid inte skyldiga att ålägga leverantörer av molnlagringstjänster att betala rimlig kompensation enligt detta undantag när betalning av rimlig kompensation till rättsinnehavarna föreskrivs på annat sätt.

Domstolens bedömning

För det första föreskriver direktiv 2001/29 att undantaget för privatkopiering är tillämpligt på mångfaldigande av alla typer av medier.[272] Domstolen uttalar sig om huruvida detta undantag är tillämpligt på kopior av verk som sparas i molnet.

---

268 Under denna rubrik ska även dom av den 26 april 2022, ***Polen/parlamentet och rådet*** (C-401/19, EU:C:2022:297) nämnas. Denna dom presenteras under rubrik III.3. Yttrande- och informationsfrihet.

269 Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH.

270 Undantaget för privatkopiering är ett undantag från upphovsmännens exklusiva rätt att tillåta eller förbjuda mångfaldigande av deras verk. Mångfaldigandet avser mångfaldigande på alla typer av medier utfört av en fysisk person för privat bruk och där syftet varken direkt eller indirekt är kommersiellt.

271 Medlemsstaterna har rätt att föreskriva ett sådant undantag i enlighet med artikel 5.2 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället (EGT L 167, 2001, s. 10). I sådana fall ska medlemsstaterna säkerställa att rättsinnehavarna får rimlig kompensation.

272 Artikel 5.2 b i direktiv 2001/29.

Vad gäller begreppet ”mångfaldigande” har domstolen preciserat att säkerhetskopiering av ett verk på ett molnbaserat lagringsutrymme utgör ett mångfaldigande av detta verk. Uppladdning (upload) av ett verk till molnet innebär nämligen att verket kopieras.

När det gäller uttrycket ”alla typer av medier” konstaterar domstolen att det omfattar alla medier på vilka ett skyddat verk kan mångfaldigas, inklusive sådana servrar som används i molntjänster. Det är härvid inte avgörande att servern tillhör en tredje part. Undantaget för privatkopiering kan således tillämpas på mångfaldigande som utförs av en fysisk person med hjälp av en anordning som tillhör en tredje part. Ett av målen som eftersträvas i direktiv 2001/29 är dessutom att förhindra att det upphovsrättsliga skyddet i unionen blir föråldrat eller obsolet till följd av den tekniska utvecklingen. Uppnåendet av detta mål skulle äventyras om undantagen och begränsningarna av det upphovsrättsliga skyddet tolkades på ett sådant sätt att de inte omfattade digitala medier och molntjänster.

Begreppet ”alla typer av medier” omfattar alltså en server på vilken leverantören av en molntjänst ställer lagringsutrymme till förfogande för en användare.

För det andra uttalar sig domstolen om skyldigheten för leverantörer av molnlagringstjänster att betala en rimlig kompensation, och anser i huvudsak att en sådan betalningsskyldighet, med hänsyn till det rådande rättsläget i unionsrätten, faller inom ramen för det breda utrymme för skönsmässig bedömning som den nationella lagstiftaren har för att avgränsa de olika delarna av systemet för rimlig kompensation.

Kommissionen har i detta avseende erinrat om att de medlemsstater som tillämpar undantaget för privatkopiering är skyldiga att föreskriva ett system för rimlig kompensation som syftar till att ge rättsinnehavare ersättning.

När det gäller den ansvarige för den rimliga kompensationen ankommer det i princip på den person som har gjort den privata kopian, det vill säga användaren av molntjänsten, att finansiera kompensationen.

Vid praktiska svårigheter, som att identifiera privatanvändarna, har medlemsstaterna emellertid rätt att införa en avgift för privatkopiering för tillverkaren eller importören av de servrar genom vilka molntjänster erbjuds privatpersoner. Avgiften kommer att övervältras ekonomiskt på köparen av sådana servrar och ska slutligen bäras av den privata användare som använder denna utrustning och till vilken tillhandahålls en mångfaldigandetjänst.

Vid fastställandet av avgiften för privatkopiering får medlemsstaterna beakta den omständigheten att vissa apparater och medier kan användas för privatkopiering i samband med molntjänster. Härvid måste de emellertid försäkra sig om att denna avgift, i den mån den tas ut på flera apparater och medier inom ramen för denna enda process, inte överstiger den potentiella skada som rättsinnehavarna kan lida.

Direktiv 2001/29 utgör följaktligen inte hinder för en nationell lagstiftning som inte förbinder leverantörer av molnlagringstjänster att betala rimlig kompensation, förutsatt att denna lagstiftning föreskriver betalning av rimlig kompensation på ett annat sätt.

Dom av den 22 december 2022 (stora avdelningen), Louboutin (Användning av ett intrångsgörande kännetecken på en elektronisk marknadsplats) (C-148/21 och C-184/21, EU:C:2022:1016)

”Begäran om förhandsavgörande – EU-varumärke – Förordning (EU) 2017/1001 – Artikel 9.2 a – Rättigheter som är knutna till ett EU-varumärke – Begreppet användning – Näringsidkare som driver en e-handelswebbplats med integrerad elektronisk marknadsplats – Annonser som publiceras på denna

marknadsplats av oberoende säljare som i dessa annonser använder ett kännetecken som är identiskt med någon annans varumärke, för varor som är identiska med dem för vilka detta varumärke är registrerat – Huruvida detta kännetecken uppfattas som att det utgör en integrerad del av nämnda näringsidkares reklammeddelande – Huruvida det utifrån det sätt på vilket annonserna presenteras inte är möjligt att klart avgöra vilka erbjudanden som kommer från näringsidkaren och vilka erbjudanden som kommer från oberoende säljare"

Christian Louboutin, som är fransk formgivare av lyxiga skor och handväskor, har sedan år 2016 registrerat den röda färgen, anbringad på yttersulan till en högklackad sko, som EU-varumärke.

Amazon driver e-handelswebbplatser för olika varor som företaget erbjuder direkt, i sitt eget namn och för egen räkning, och indirekt, genom att tillhandahålla en elektronisk marknadsplats till oberoende säljare. Denne operatör erbjuder även oberoende säljare kompletterande lagrings- och expedieringstjänster avseende sina produkter.

Christian Louboutin konstaterade att på dessa webbplatser visades det regelbundet annonser om försäljning av skor med röda sulor, vilka enligt honom avsåg varor som han inte hade gett sitt medgivande till att de marknadsfördes. Han gjorde gällande intrång i ensamrätten till det aktuella varumärket och väckte då talan om varumärkesintrång i två mål mot Amazon vid Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (Distriktsdomstolen i Luxemburg, Luxemburg)[273] och vid Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles (domstol i Bryssel som på franska handlägger mål mellan företag, Belgien).[274]

Dessa domstolar beslutade då att ställa flera tolkningsfrågor till EU-domstolen.

De har i huvudsak frågat EU-domstolen huruvida förordningen om EU-varumärken[275] ska tolkas så, att den näringsidkare som driver en e-handelswebbplats med – förutom dennes egna försäljningserbjudanden – en elektronisk marknadsplats, kan anses själv ha använt ett kännetecken som är identiskt med någon annans EU-varumärke för varor som är identiska med dem för vilka EU-varumärket är registrerat, när oberoende säljare på denna marknadsplats och utan EU-varumärkesinnehavarens medgivande utbjuder sådana varor till försäljning som är försedda med detta kännetecken.

De hänskjutande domstolarna vill särskilt få klarhet i huruvida det i detta avseende är relevant att denne näringsidkare använder sig av ett enhetligt sätt att presentera de erbjudanden som publiceras på dennes webbplats, varvid man samtidigt visar annonser för de varor som denne säljer i eget namn och för egen räkning och annonser för varor som erbjuds av oberoende säljare på nämnda marknadsplats, att denne visar sin egen logotyp såsom välrenommerad återförsäljare på samtliga dessa annonser och att denne erbjuder oberoende säljare, inom ramen för marknadsföringen av deras varor, kompletterande tjänster i form av biträde vid presentationen av deras annonser, samt i form av lagerhållning och expediering av de varor som utbjuds till försäljning på denna marknadsplats. I detta sammanhang vill de hänskjutande domstolarna även få klarhet i huruvida det i förekommande fall ska tas hänsyn till uppfattningen hos användarna av den aktuella webbplatsen.

---

273 Mål C-148/21.

274 Mål C-184/21.

275 Särskilt artikel 9.2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1001 av den 14 juni 2017 om EU-varumärken (EUT L 154, s. 1).

EU-domstolen (stora avdelningen) har haft tillfälle att göra viktiga förtydliganden i frågan om det direkta ansvaret hos den näringsidkare som driver en e-handelswebbplats med integrerad elektronisk marknadsplats för intrång i de rättigheter som tillkommer innehavaren av ett EU-varumärke till följd av att ett kännetecken som är identiskt med detta varumärke förekommer i annonser från oberoende säljare på denna marknadsplats.

Domstolens bedömning

Enligt förordningen om EU-varumärken ger en registrering av ett EU-varumärke innehavaren rätt att förhindra tredje man att i näringsverksamhet använda ett kännetecken som är identiskt med EU-varumärket för varor eller tjänster som är identiska med dem för vilka EU-varumärket är registrerat.

EU-domstolen påpekar inledningsvis att det i förordningen om EU-varumärken inte finns någon definition av rekvisitet ”använda”. Uttrycket ”använda” innebär ett aktivt handlande och en direkt eller indirekt kontroll av den handling som utgör användningen. Det är nämligen endast tredje man som har en direkt eller indirekt kontroll över den handling som utgör användningen som i praktiken kan bringa användning av varumärket utan varumärkesinnehavarens medgivande att upphöra.

Tredje mans användning av ett kännetecken som är identiskt med, eller liknar, innehavarens varumärke förutsätter åtminstone att tredje man använder kännetecknet inom ramen för sitt eget reklammeddelande. En person kan således göra det möjligt för sina kunder att använda kännetecken som är identiska med, eller liknar, varumärken utan att själv använda nämnda kännetecken. EU-domstolen har således, när det gäller näringsidkare som driver en elektronisk marknadsplats, slagit fast att användningen av kännetecken som är identiska med, eller liknar, varumärken i försäljningserbjudanden som visas på denna marknadsplats görs endast av säljarkunderna till denne näringsidkare och inte av denne näringsidkare själv, då denne inte använder kännetecknet i sitt eget reklammeddelande.

EU-domstolen påpekar emellertid att den, inom ramen för sin tidigare praxis, inte tillfrågats om betydelsen av att den aktuella e-handelswebbplatsen, utöver den elektroniska marknadsplatsen, även inbegriper försäljningserbjudanden från den som driver webbplatsen själv, medan de nu aktuella målen rör just denna betydelse. I förevarande fall vill de hänskjutande domstolarna således få klarhet i huruvida det kan anses att det inte bara är den oberoende säljaren, utan även den näringsidkare som driver e-handelswebbplatsen med integrerad elektronisk marknadsplats, såsom Amazon, som i sitt eget reklammeddelande använder ett kännetecken som är identiskt med någon annans varumärke för varor som är identiska med dem för vilka detta varumärke är registrerat, vilket innebär att denne näringsidkare kan hållas ansvarig för intrånget i varumärkesinnehavarens rättigheter, då denne oberoende säljare utbjuder sådana varor försedda med detta kännetecken till försäljning på denna marknadsplats.

EU-domstolen konstaterar att denna fråga gör sig gällande oberoende av huruvida den roll som en sådan näringsidkare spelar i förekommande fall kan prövas utifrån andra rättsregler. Till syvende och sist är det visserligen på den nationella domstolen som det ankommer att bedöma denna användning.

EU-domstolen kan emellertid tillhandahålla sådana uppgifter om unionsrättens tolkning som skulle kunna vara användbara i detta avseende. När det gäller reklammeddelandet preciserar EU-domstolen att användningen av ett kännetecken som är identiskt med någon annans varumärke av den som driver en webbplats som innehåller en elektronisk marknadsplats i sitt eget reklammeddelande förutsätter att kännetecknet i tredje mans ögon framstår som en integrerad del av detta meddelande och således som en del av dess verksamhet.

EU-domstolen erinrar i detta sammanhang om att i en situation då en tjänsteleverantör använder ett kännetecken som är identiskt med, eller liknar, någon annans varumärke för att göra reklam för varor som en av tjänsteleverantörens kunder saluför med hjälp av denna tjänst, så använder

tjänsteleverantören själv kännetecknet när denne använder det på ett sådant sätt att det uppstår ett samband mellan kännetecknet och de tjänster som tjänsteleverantören tillhandahåller.

EU-domstolen har således funnit att en sådan tjänsteleverantör inte själv använder ett kännetecken som är identiskt med, eller liknar, någon annans varumärke när den tjänst som tjänsteleverantören tillhandahåller inte är jämförbar med en tjänst som syftar till att främja saluföring av varor försedda med detta kännetecken och innebär inte att ett samband uppstår mellan denna tjänst och detta kännetecken. Tjänsteleverantören blir nämligen inte synlig för konsumenten, vilket utesluter all association mellan dennes tjänster och kännetecknet i fråga.

EU-domstolen har däremot slagit fast att ett sådant samband föreligger när den näringsidkare som driver en elektronisk marknadsplats gör – med hjälp av en söktjänst på internet och med hjälp av ett sökord som är identiskt med någon annans varumärke – reklam för varor försedda med detta varumärke som näringsidkarens kunder saluför på dennes elektroniska marknadsplats. Sådan reklam innebär nämligen – för internetanvändare som gör en sökning med hjälp av detta sökord – att en uppenbar association skapas mellan dessa märkesvaror och möjligheten att köpa dem via nämnda marknadsplats. Det är av denna anledning som varumärkesinnehavaren har rätt att förhindra sådan användning från näringsidkarens sida, när reklamen innebär intrång i varumärkesrätten på grund av att den inte möjliggör, eller endast med svårighet möjliggör, för en normalt informerad och skäligen uppmärksam internetanvändare att få reda på om nämnda varor härrör från varumärkesinnehavaren eller från ett företag med ekonomiska band till varumärkesinnehavaren eller, tvärtom, från tredje man.

EU-domstolen har härav dragit slutsatsen att man – vid bedömningen av om den näringsidkare som driver en e-handelswebbplats med integrerad elektronisk marknadsplats själv använder ett kännetecken som är identiskt med någon annans varumärke och som förekommer i annonser för varor som saluförs av oberoende säljare på denna marknadsplats – ska pröva huruvida en normalt informerad och skäligen uppmärksam användare av denna webbplats ser ett samband mellan näringsidkarens tjänster och det aktuella kännetecknet.

Vid bedömningen av om en annons – publicerad på en e-handelswebbplats med integrerad elektronisk marknadsplats av en oberoende säljare med verksamhet på denna marknadsplats, varvid man använder ett kännetecken som är identiskt med någon annans varumärke – kan anses utgöra en integrerad del av reklammeddelandet från den näringsidkare som driver webbplatsen, ska man pröva huruvida denna annons kan anses skapa ett samband mellan de tjänster som tillhandahålls av denne näringsidkare och kännetecknet i fråga, av det skälet att en användare skulle kunna tro att det är denne näringsidkare som i eget namn och för egen räkning saluför den vara för vilken det aktuella kännetecknet använts.

Inom ramen för denna helhetsbedömning av omständigheterna är det av särskild betydelse, bland annat, hur annonserna presenteras, såväl individuellt som sammantaget, på den aktuella webbplatsen; även arten och omfattningen av de tjänster som tillhandahålls av den näringsidkare som driver webbplatsen är därvid av särskild betydelse.

Vad gäller det sätt som annonserna presenteras på, kräver unionsrätten en transparent visning av annonser på internet. Det ska således vara möjligt för en normalt informerad och skäligen uppmärksam användare att enkelt urskilja erbjudanden från den som driver webbplatsen från erbjudanden från oberoende säljare med verksamhet på den elektroniska marknadsplatsen. Att näringsidkaren använder sig av ett enhetligt sätt att presentera de erbjudanden som publiceras på dennes webbplats – varvid näringsidkaren samtidigt visar sina egna annonser och oberoende säljares annonser och visar sin egen logotyp såsom välrenommerad återförsäljare såväl på sin webbplats som i samtliga dessa annonser – kan göra det svårare att göra en sådan tydlig åtskillnad och på så sätt ge intrycket av att det är denne näringsidkare som i eget namn och för egen räkning saluför även de varor som utbjuds till försäljning av dessa oberoende säljare.

Vidare kan arten och omfattningen av de tjänster som tillhandahålls av den näringsidkare som driver en elektronisk marknadsplats till säljare – såsom tjänster i form av lagerhållning, expediering och hantering av returer – även ge en normalt informerad och skäligen uppmärksam användare intrycket av att dessa varor saluförs av näringsidkaren, och därmed för dessa användare ge intrycket av att det finns ett samband mellan näringsidkarens tjänster och de kännetecken som finns på dessa varor och i annonserna från dessa oberoende säljare.

Sammanfattningsvis slår EU-domstolen fast att en näringsidkare som driver en e-handelswebbplats med – förutom dennes egna försäljningserbjudanden – en elektronisk marknadsplats, kan anses själv ha använt ett kännetecken som är identiskt med någon annans EU-varumärke för varor som är identiska med dem för vilka EU-varumärket är registrerat, när oberoende säljare på denna marknadsplats och utan EU-varumärkesinnehavarens medgivande utbjuder sådana varor till försäljning som är försedda med detta kännetecken, om en normalt informerad och skäligen uppmärksam användare av denna webbplats ser ett samband mellan näringsidkarens tjänster och det aktuella kännetecknet, vilket bland annat är fallet då – med beaktande av samtliga omständigheter i det aktuella fallet – en sådan användare skulle kunna få intrycket av att det är denne näringsidkare som i eget namn och för egen räkning saluför de med kännetecknet försedda varorna. EU-domstolen tillägger att följande omständigheter är relevanta i detta avseende:

– att denne näringsidkare använder sig av ett enhetligt sätt att presentera de erbjudanden som publiceras på dennes webbplats, varvid näringsidkaren samtidigt visar annonser för de varor som denne säljer i eget namn och för egen räkning och annonser för varor som erbjuds av oberoende säljare på nämnda marknadsplats,

– att näringsidkaren visar sin egen logotyp såsom välrenommerad återförsäljare på samtliga dessa annonser,

– och att denne erbjuder oberoende säljare, inom ramen för marknadsföringen av varor försedda med det aktuella kännetecknet, kompletterande tjänster i form av bland annat lagerhållning och expediering av dessa varor.

2. Tobaksprodukter

Dom av den 22 februari 2022 (stora avdelningen), Stichting Rookpreventie Jeugd m.fl. (C-160/20, EU:C:2022:101)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2014/40/EU – Tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror – Varor som inte iakttar de högsta utsläppsnivåerna – Förbud mot utsläppande på marknaden – Mätmetod – Cigaretter med filter som har mikrohål för ventilation – Mätning av utsläpp på grundval av ISO-standarder – Standarder som inte har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning – Förenlighet med de krav på offentliggörande som föreskrivs i artikel 297.1 FEUF, jämförd med rättssäkerhetsprincipen – Förenlighet med insynsprincipen”

I juli och augusti 2018 begärde Stichting Rookpreventie Jeugd (Stiftelsen för motverkande av rökning bland ungdomar, Nederländerna) och 14 andra enheter (nedan kallade klagandena) att Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nederländska livsmedels- och produktsäkerhetsmyndigheten) skulle utfärda ett föreläggande. Klagandena begärde att denna myndighet skulle sörja för att utsläppen från de filtercigaretter som saluförs till konsumenter i Nederländerna, när cigaretterna används på avsett

sätt, iakttar de högsta tillåtna utsläppsnivåerna för tjära, nikotin och kolmonoxid som föreskrivs i direktiv 2014/40.[276] De begärde även att myndigheten skulle förelägga tillverkarna, importörerna och distributörerna av tobaksprodukter att dra tillbaka filtercigaretter som inte iakttar dessa utsläppsnivåer från marknaden.

Efter det att denna begäran avslagits vände sig klagandena till Staatssecretaris med en begäran om omprövning. Omprövningen medförde inte någon ändring. Klagandena överklagade därför till Rechtbank Rotterdam (Domstolen i Rotterdam, Nederländerna). Klagandena gjorde gällande att artikel 4.1 i direktiv 2014/40[277] inte innehåller något krav på att det är en viss metod som ska användas för att mäta utsläppsnivåerna och att det, bland annat av olika studier framgår att det är en annan mätmetod (kallad ”Canadian Intense”) som borde användas för att fastställa de exakta nivåerna av utsläpp från filtercigaretter som används på avsett sätt. Domstolen i Rotterdam hänsköt en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen.

Denna avser bland annat frågan om giltigheten av artikel 4.1 i direktiv 2014/40 mot bakgrund av insynsprincipen, [278] flera bestämmelser i unionsrätten [279] samt Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll.[280]

EU-domstolen (stora avdelningen) fastställer i sin dom att denna bestämmelse är giltig, då den finner att bestämmelsen är förenlig med de principer och med de bestämmelser i unionsrätten och i internationell rätt som angetts i begäran om förhandsavgörande.[281]

Domstolens bedömning

Domstolen finner, för det första, att de högsta tillåtna utsläppsnivåerna som fastställs i direktivet för cigaretter som är avsedda att släppas ut på marknaden eller tillverkas i medlemsstaterna, enligt artikel 4.1 i direktiv 2014/40 ska mätas med tillämpning av de mätmetoder som följer av de ISO-standarder som denna bestämmelse hänvisar till. Denna bestämmelse hänvisar nämligen på ett tvingande sätt till dessa ISO-standarder och nämner ingen annan mätmetod.

För det andra analyserar domstolen giltigheten av artikel 4.1 i direktiv 2014/40, först mot bakgrund av insynsprincipen. Domstolen finner i detta hänseende att denna bestämmelse visserligen hänvisar till ISO-standarder som inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, men att den inte föreskriver någon begränsning av tillgången till dessa standarder, inte heller genom att ange att

---

276 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1). I artikel 3.1 i detta direktiv fastställs de högsta tillåtna utsläppsnivåerna för tjära, nikotin och kolmonoxid i cigaretter som släpps ut på marknaden eller tillverkas i medlemsstaterna (nedan kallade de högsta tillåtna utsläppsnivåer som fastställs i direktiv 2014/40).

277 Enligt artikel 4.1 i direktiv 2014/40 ska ”[u]tsläppen av tjära, nikotin och kolmonoxid från cigaretter … mätas med hjälp av ISO-standard 4387 för tjära, ISO-standard 10315 för nikotin och ISO-standard 8454 för kolmonoxid. Hur noggranna mätningarna av tjära, nikotin och kolmonoxid är ska fastställas i enlighet”.

278 Föreskriven i artiklarna 1 andra stycket och 10.3 FEU, i artiklarna 15.1 och 298.1 FEUF samt i artikel 42 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

279 Artiklarna 114.3 och 297.1 FEUF, rådets förordning (EU) nr 216/2013 av den 7 mars 2013 om elektroniskt offentliggörande av *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT L 69, 2013, s. 1) och artiklarna 24 och 35 i stadgan.

280 Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallad ramkonventionen), som ingicks i Genève den 21 maj 2003 och i vilken Europeiska unionen och dess medlemsstater är parter.

281 Bland annat artikel 5.3 i ramkonventionen.

tillgång förutsätter en ansökan enligt bestämmelserna om allmänhetens tillgång till Europeiska unionens institutioners handlingar.[282] Vad därefter gäller giltigheten av artikel 4.1 i direktiv 2014/40 mot bakgrund av förordning nr 216/2013[283] konstaterar domstolen att detta direktivs materiella lagenlighet enligt rättspraxis inte kan prövas mot bakgrund av denna förordning. Slutligen prövar domstolen giltigheten av artikel 4.1 i direktiv 2014/40 mot bakgrund av artikel 297.1 FEUF,[284] jämförd med rättssäkerhetsprincipen. Den finner därvid att unionslagstiftaren, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som den har när den, vid utövandet av de befogenheter som denne tilldelats, ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplicerade bedömningar, i de rättsakter den antar kan hänvisa till tekniska standarder som fastställts av ett standardiseringsorgan, såsom Internationella standardiseringsorganisationen (ISO).

Domstolen preciserar emellertid att rättssäkerhetsprincipen kräver att hänvisningen till sådana standarder ska vara klar, precis och förutsebar i fråga om verkningarna, så att de berörda kan sätta sig in i de situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning. Domstolen finner att hänvisningen i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 till ISO-standarderna är förenlig med detta krav. Mot denna bakgrund och i och med att direktivet har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, kan inte enbart den omständigheten att denna bestämmelse hänvisar till ISO-standarder som i dagsläget inte har offentliggjorts på detta sätt påverka giltigheten av denna bestämmelse.

När det gäller frågan huruvida ISO-standarderna kan göras gällande mot enskilda erinrar domstolen emellertid om att dessa standarder, som gjorts bindande genom en unionslagstiftningsakt, i enlighet med rättssäkerhetsprincipen endast kan göras gällande mot enskilda i allmänhet om de i sig har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Eftersom de standarder som det hänvisas till i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 inte har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, är det således inte möjligt för enskilda att få kännedom om metoderna för att mäta de utsläppsnivåer som fastställs i detta direktiv för cigaretter. Däremot, när det gäller frågan huruvida ISO-standarderna kan göras gällande mot företag, framhåller domstolen att dessa standarder kan göras gällande mot dem, eftersom företagen genom internationella standardiseringsorgan har tillgång till den officiella och autentiska versionen av de standarder som det hänvisas till i artikel 4.1 i direktiv 2014/40.

För det tredje, när det gäller giltigheten av artikel 4.1 i direktiv 2014/40 mot bakgrund av artikel 5.3 i ramkonventionen,[285] finner domstolen att denna sistnämnda bestämmelse inte helt förbjuder tobaksindustrin från att delta i fastställandet och genomförandet av lagstiftningen om tobakskontroll, utan endast syftar till att förhindra att den politik i fråga om tobakskontroll som förs av parterna i denna konvention påverkas av denna industris intressen. Endast det förhållandet att tobaksindustrin deltog i fastställandet av de aktuella ISO-standarderna kan inte påverka giltigheten av artikel 4.1 i direktiv 2014/40.

För det fjärde, när det gäller giltigheten av artikel 4.1 i direktiv 2014/40 mot bakgrund av kravet på en hög skyddsnivå för folkhälsan[286] samt artiklarna 24 och 35 i stadgan,[287] slår domstolen fast att

---

282 Europaparlamentets och rådet 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).

283 Förordning (EU) nr 216/2013 innehåller bland annat regler om offentliggörande av unionens rättsakter i *Europeiska unionens officiella tidning*.

284 Enligt denna bestämmelse ”[ska] lagstiftningsakterna … offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning*. De ska träda i kraft den dag som anges i dem eller, om det inte anges någon dag, den tjugonde dagen efter offentliggörandet”.

285 I denna bestämmelse föreskrivs att parterna i konventionen, när de fastställer och genomför sin folkhälsopolitik i fråga om tobakskontroll, i enlighet med nationell lagstiftning ska se till att denna politik inte påverkas av tobaksindustrins intressen.

286 Vilket föreskrivs bland annat i artikel 114.3 FEUF.

giltigheten av denna bestämmelse i direktiv 2014/40 enligt fast rättspraxis inte kan bedömas mot bakgrund av de studier som nämns av den hänskjutande domstolen i begäran om förhandsavgörande. Dessa studier är nämligen daterade efter den 3 april 2014, då detta direktiv antogs.

För det femte och slutligen preciserar domstolen vilka särdrag den metod ska ha som ska användas för att mäta utsläppen från cigaretter, för att kontrollera att de högsta tillåtna utsläppsnivåer som fastställs i direktiv 2014/40 iakttas, för det fall hänvisningen till ISO-standarderna i artikel 4.1 i direktivet inte kan göras gällande mot enskilda. Domstolen slår fast att denna metod, mot bakgrund av den vetenskapliga och tekniska utvecklingen eller internationellt överenskomna standarder, ska vara lämplig för att mäta de nivåer av utsläpp som frigörs när en cigarett används som avsett, och ha en hög skyddsnivå för folkhälsan, särskilt för ungdomar, som utgångspunkt. Noggrannheten av de mätningar som erhålls med denna metod ska verifieras av de i artikel 4.2 i direktiv 2014/40 avsedda laboratorier som godkänts och övervakas av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida de metoder som faktiskt används för att mäta utsläppsnivåerna är förenliga med direktiv 2014/40, utan att beakta artikel 4.1 i direktivet.

3. Motorfordon[288]

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570)

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Förordning (EG) nr 715/2007 – Typgodkännande av motorfordon – Artikel 3 led 10 – Artikel 5.1 och 5.2 – Manipulationsanordning – Motorfordon – Dieselmotor – Utsläpp av föroreningar – System för kontroll av utsläpp – Programvara som är integrerad i motorkontrollenheten – Ventil för avgasåterföring (EGR-ventil) – Minskning av utsläpp av kväveoxid (NOx) begränsas av ett ’temperaturfönster’ – Förbud mot att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp – Artikel 5.2 a – Undantag från förbudet”

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571)

---

287 Artikel 24 i stadgan rör barnets rättigheter. Artikel 35 i stadgan å sin sida rör hälsoskydd.

288 Dom av den 8 november 2022, ***Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon)*** (C-873/19, EU:C:2022:857), bör också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik III.1. Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en oavhängig domstol.

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Förordning (EG) nr 715/2007 – Typgodkännande av motorfordon – Artikel 3 led 10 – Artikel 5.1 och 5.2 – Manipulationsanordning – Motorfordon – Dieselmotor – Utsläpp av föroreningar – System för kontroll av utsläpp – Programvara som är integrerad i motorkontrollenheten – Ventil för avgasåterföring (EGR-ventil) – Minskning av utsläpp av kväveoxid (NOx) begränsas av ett ’temperaturfönster’ – Förbud mot att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp – Artikel 5.2 a – Undantag från förbudet – Direktiv 1999/44/EG – Försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier – Artikel 3.2 – Anordning som installeras i samband med en reparation av ett fordon”

Dom av den 14 juli 2022 (stora avdelningen), Porsche Inter Auto och Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Förordning (EG) nr 715/2007 – Typgodkännande av motorfordon – Artikel 5.2 – Manipulationsanordning – Motorfordon – Dieselmotor – System för kontroll av utsläpp – Programvara som är integrerad i motorkontrollenheten – Ventil för avgasåterföring (EGR-ventil) – Minskning av utsläpp av kväveoxid (NOx) begränsas av ett ’temperaturfönster’ – Förbud mot att använda manipulationsanordningar som försämrar effekten hos system för kontroll av utsläpp – Artikel 5.2 a – Undantag från förbudet – Konsumentskydd – Direktiv 1999/44/EG – Försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier – Artikel 2.2 d – Begreppet ’konsumentvaror som är av den kvalitet och har de prestanda som varor av detta slag vanligen har och som konsumenten rimligen kan förvänta sig med hänsyn till varans art’ – Fordon som omfattas av ett EG typgodkännande – Artikel 3.6 – Begreppet bristande avtalsenlighet som är ringa”

Målet att säkerställa en hög miljöskyddsnivå inom Europeiska unionen framgår bland annat av de åtgärder som vidtagits för att begränsa förorenande utsläpp. Motorfordon har i detta hänseende blivit föremål för mer och mer krävande reglering, bland annat genom antagandet av förordning nr 715/2007 om typgodkännande av motorfordon.[289] Förordningen syftar bland annat till att kraftigt minska utsläppen av kväveoxider (NOx) från dieseldrivna fordon för att förbättra luftkvaliteten och uppfylla gränsvärdena för föroreningar.

De tre aktuella målen avser köp av fordon utrustade med programvara som är integrerad i motorkontrollenheten och som, förutom under vissa temperaturförhållanden och när körningen sker på en viss höjd över havet, minskar effekten hos systemet för avgasåterföring (EGR), vilket leder till att de gränsvärden för utsläpp av kväveoxider som fastställs i förordning nr 715/2007 överskrids.

Efter en uppdatering av den programvara som ingår i motorkontrollenheten stängs nämligen avgasreningen av när omgivningstemperaturen är lägre än 15 grader Celsius och högre än 33 grader Celsius och när fordonet framförs på en högre höjd än 1 000 meter över havet. Följaktligen har avgasåterföringen endast full effekt när utomhustemperaturen ligger på mellan 15 och 33 grader Celsius (nedan kallat temperaturfönstret).

Dessa tre mål anknyter till domen av den 17 december 2020 i målet CLCV m.fl. (Manipulationsanordning på dieselmotorer) (nedan kallad domen i målet CLCV),[290] i vilken domstolen för första gången tolkade begreppet ”manipulationsanordning”, i den mening som avses i förordning

---

289 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1).

290 Dom av den 17 december 2020, ***CLCV. m.fl. (Manipulationsanordning på dieselmotor)*** (C-693/18, EU:C:2020:1040).

nr 715/2007,[291] och fastställde i vilken mån en sådan anordning är otillåten mot bakgrund av den bestämmelse i denna förordning[292] som föreskriver undantag från förbudet mot att använda manipulationsanordningar, däribland när anordningen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning,

Det är mot denna bakgrund som de tre österrikiska domstolarna har frågat domstolen huruvida en programvara, såsom den som är aktuell i de nationella målen, utgör en ”manipulationsanordning”, i den mening som avses i förordning nr 715/2007. Om så är fallet vill de nationella domstolarna få klarhet i huruvida denna programvara kan godkännas med stöd av det undantag från förbudet mot sådana anordningar som grundas på behovet att skydda motorn mot skador eller olyckor samt att garantera säker körning. För det fall att nämnda programvara inte är godkänd, önskar nämnda domstolar slutligen få klarhet i huruvida användningen av programvaran kan leda till att köparen har rätt att häva försäljningen på grund av att fordonet inte överensstämmer med beskrivningen i köpeavtalet, med stöd av direktivet om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier.[293]

Genom de tre domar som meddelas av stora avdelningen förklarar domstolen för det första, att programvaran i fråga minskar effekten hos systemet för kontroll av utsläpp under normal funktion och normal användning av fordonen, och att den således utgör en ”manipulationsanordning”, i den mening som avses i förordning nr 715/2007. Domstolen anser vidare att en manipulationsanordning som huvudsakligen bidrar till att skona olika komponenter i motorn, såsom EGR-ventilen, EGR-kylaren och dieselpartikelfiltret inte omfattas av undantaget från det förbud som annars gäller mot sådana anordningar, om deras funktion inte påverkar skyddet av motorn. Därefter preciserar domstolen under vilka villkor en manipulationsanordning kan godkännas med stöd av det undantag som grundas på behovet att skydda motorn mot skador eller olyckor samt att garantera säker körning. Domstolen anger slutligen att ett fordon som är utrustat med en sådan anordning inte är avtalsenligt, i den mening som avses i direktivet om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier, även om fordonet omfattas av ett giltigt EG-typgodkännande, och att det fel som fordonet är behäftat med inte kan kvalificeras som ”ringa”, vilket annars hade gjort att köparen inte kunde häva avtalet.

Domstolens bedömning

För det första gör domstolen, för att avgöra om programvaran i fråga utgör en ”manipulationsanordning”, i den mening som avses i förordning nr 715/2007, en tolkning av begreppet ”[normal funktion] och normal användning” av ett fordon.

Domstolen konstaterar härvidlag att det inte enbart framgår av ordalydelsen i den bestämmelse i förordning nr 715/2007 som definierar en sådan anordning,[294] utan även av det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår och av förordningens syfte, att detta begrepp avser användningen av ett

---

291 I den mening som avses i artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007. I denna bestämmelse definieras en manipulationsanordning som en ”del av konstruktion vilken mäter temperatur, fordonshastighet, motorns varvtal, växel, insugningsundertryck eller andra parametrar i syfte att aktivera, modulera, fördröja eller inaktivera funktionen hos någon del i systemet för kontroll av utsläpp, och vilken försämrar effekten hos systemet för kontroll av utsläpp under förhållanden som rimligen kan förväntas vid normal användning av fordonet”.

292 Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

293 Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG av den 25 maj 1999 om vissa aspekter rörande försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier (EGT L 171, 1999, s. 12) (nedan kallat direktivet om försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier).

294 Artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007.

fordon under normala körförhållanden, det vill säga inte enbart dess användning enligt de villkor som föreskrivs för det typgodkännandetest som var tillämpligt vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet. Detta begrepp avser således användningen av fordonet under sådana verkliga körförhållanden som vanligtvis råder inom unionen. Domstolen erinrar härvidlag, såsom den slog fast i domen i målet CLCV, om att det skulle strida mot skyldigheten att säkerställa att utsläpp begränsas effektivt under sådana körförhållanden om det inrättades en anordning som innebär att de gränsvärden för utsläpp som föreskrivs i förordning nr 715/2007 endast kan iakttas under testfasen för typgodkännandet, trots att normala användningsförhållanden inte kan återskapas under denna fas. Detsamma gäller inrättandet av en anordning som innebär att detta iakttagande endast kan säkerställas inom ett temperaturfönster som, även om det omfattar de förhållanden under vilka testfasen för typgodkännandet äger rum, inte motsvarar normala körförhållanden.

Under dessa omständigheter anser domstolen att en programvara, såsom den som är aktuell i de nationella målen, som säkerställer att de gränsvärden för utsläpp, som föreskrivs i förordning nr 715/2007, endast iakttas när utomhustemperaturen ligger inom temperaturfönstret minskar effekten hos systemet för kontroll av utsläpp vid förhållanden som rimligen kan förväntas vid normal funktion och normal användning av fordonet, i den mening som avses i förordning nr 715/2007. Denna programvara utgör således en ”manipulationsanordning”, i den mening som avses i denna förordning.[295]

För det andra prövar domstolen frågan huruvida en programvara, såsom den som är aktuell i de nationella målen, kan omfattas av undantagen från förbudet mot användning av manipulationsanordningar som rör behovet att skydda motorn mot skador eller olyckor samt att garantera säker körning, som föreskrivs i förordning nr 715/2007,[296] i den mån denna anordning bidrar till att skona olika komponenter i motorn, såsom EGR-ventilen, EGR-kylaren och dieselpartikelfiltret.

Domstolen erinrar härvidlag om att det i förordning nr 715/2007 föreskrivs undantag från förbudet mot användning av en manipulationsanordning, bland annat när ”anordningen är nödvändig för att skydda motorn mot skador eller olyckor samt för att garantera säker körning”. För det första, vad gäller begreppet ”motor” understryker domstolen att det i unionsrätten[297] görs en klar åtskillnad mellan, å ena sidan, den motor som avses med undantaget och, å andra sidan, parametrar för utsläppsbegränsande system, däribland partikelfilter och avgasåterföring. EGR-ventil, EGR-kylare och dieselpartikelfilter utgör således separata komponenter i motorn. Vad därefter gäller begreppen ”olycka” och ”skada” anser domstolen att motorns igensättning och åldrande under inga omständigheter kan anses utgöra en ”olycka” eller ”skada”, i den mening som avses i förordning nr 715/2007,[298] eftersom dessa företeelser i princip är förutsebara och följer naturligt av fordonets normala funktion. Enligt domstolen är det endast omedelbara risker för att motorn drabbas av skador eller olyckor och som medför en konkret fara vid framförandet av fordonet som kan motivera användning av en manipulationsanordning enligt förordning nr 715/2007.

Med hänsyn till att undantaget från förbudet mot användning av manipulationsanordningar ska tolkas restriktivt, anser domstolen att en sådan anordning, i den mening som avses i förordning

---

295 Artikel 3 led 10 i förordning nr 715/2007.

296 Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

297 Kommissionens förordning (EG) nr 692/2008 av den 18 juli 2008 om genomförande och ändring av förordning nr 715/2007 (EUT L 199, 2008, s. 1), vilken har ändrats genom kommissionens förordning (EU) nr 566/2011 av den 8 juni 2011 (EUT L 158, 2011, s. 1), bilaga I.

298 Artikel 5.2 a i förordning nr 715/2007.

nr 715/2007, endast är ”nödvändig” när det vid tidpunkten för EG-typgodkännandet av anordningen, eller det fordon som är utrustat med anordningen, inte finns någon annan teknisk lösning som gör det möjligt att undvika omedelbara risker för att motorn drabbas av skador eller olyckor och som medför en konkret fara vid framförandet av fordonet.

Domstolen anser följaktligen att en manipulationsanordning som säkerställer att de gränsvärden för utsläpp, som föreskrivs i förordning nr 715/2007, endast iakttas när utomhustemperaturen ligger inom temperaturfönstret, inte kan omfattas av undantaget från förbudet mot användning av sådana anordningar, som föreskrivs i denna förordning, av det enda skälet att anordningen bidrar till att skona komponenter såsom EGR-ventilen, EGR-kylaren och dieselpartikelfiltret. Det förhåller sig emellertid annorlunda om det fastställs att nämnda anordning är nödvändig just för att undvika omedelbara risker för att motorn drabbas av skador eller olyckor, orsakade av en felaktig funktion hos en av dessa komponenter, som är så allvarliga att de medför en konkret fara vid framförandet av det fordon som är utrustat med samma anordning. En manipulationsanordning som under normala trafikförhållanden ska fungera under större delen av året för att skydda motorn mot skador eller olyckor och för att garantera en säker körning kan under inga omständigheter omfattas av undantaget i förordning nr 715/2007.

Domstolen preciserar dessutom att den omständigheten att en manipulationsanordning, i den mening som avses i förordning nr 715/2007, har installerats vid en reparation,[299] efter det att ett fordon tagits i bruk, inte är relevant vid bedömningen av huruvida det är förbjudet att använda anordningen enligt denna förordning.[300]

Domstolen tar, för det tredje och slutligen, ställning till frågan huruvida användningen av en förbjuden programvara kan leda till att försäljningen hävs på grund av att fordonet inte överensstämmer med beskrivningen i avtalet, med stöd av direktivet om försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier.

Domstolen påpekar härvidlag dels att fordon som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2007/46[301] ska bli föremål för EG-typgodkännande, dels att ett sådant typgodkännande endast kan beviljas om den aktuella fordonstypen uppfyller villkoren i förordning nr 715/2007, däribland de som rör utsläpp av föroreningar. Enligt direktiv 2007/46[302] ska dessutom en tillverkare som innehar ett EG-typgodkännande utfärda ett intyg om överensstämmelse som ska åtfölja varje fordon – vare sig det är färdigbyggt, icke färdigbyggt eller etappvis färdigbyggt – som tillverkas i överensstämmelse med den godkända fordonstypen. Detta intyg är obligatoriskt för registrering och försäljning eller ibruktagande av ett fordon.[303] När en konsument köper ett fordon som tillhör den typ som har godkänts, och följaktligen åtföljs av ett intyg om överensstämmelse, kan konsumenten rimligen förvänta sig att förordning nr 715/2007 har iakttagits vad gäller fordonet, även i avsaknad av särskilda avtalsvillkor.

---

299 I den mening som avses i artikel 3.2 i direktiv 1999/44.

300 Artikel 5.2 i förordning nr 715/2007.

301 Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (”Ramdirektiv”) (EUT L 263, 2007, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EG) nr 1229/2012 av den 10 december 2012 (EUT L 353, 2012, s. 1).

302 Enligt artikel 18.1 i direktiv 2007/46.

303 I enlighet med artikel 26.1 i direktiv 2007/46.

Domstolen anser följaktligen att ett motorfordon som omfattas av tillämpningsområdet för förordning nr 715/2007 inte uppvisar ”den kvalitet som varor av detta slag vanligen har och som konsumenten rimligen kan förvänta sig”, i den mening som avses i direktivet om försäljning av konsumentvaror och härmed förknippade garantier,[304] om fordonet, trots att det omfattas av ett gällande EG-typgodkännande och följaktligen kan användas på väg, är detta fordon utrustat med en manipulationsanordning som inte får användas enligt förordning nr 715/2007.[305]

Slutligen preciserar domstolen att en bristande avtalsenlighet som består i att det i det berörda fordonet finns en manipulationsanordning som inte får användas enligt förordning nr 715/2007 inte kan kvalificeras som ”ringa”, [306] även om konsumenten ändå skulle ha köpt fordonet om vederbörande hade känt till att anordningen finns och hur den fungerar.

4. Spridning av insiderinformation inom finanssektorn[307]

Dom av den 15 mars 2022 (stora avdelningen), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)

”Begäran om förhandsavgörande – Den inre marknaden för finansiella tjänster – Marknadsmissbruk – Direktiven 2003/6/EG och 2003/124/EG – ’Insiderinformation’ – Begrepp – Information ’av specifik natur’ – Information om den förestående publiceringen av en tidningsartikel som återger ett marknadsrykte angående en emittent av finansiella instrument – Huruvida röjandet av insiderinformation är olagligt – Undantag – Förordning (EU) nr 596/2014 – Artikel 10 – Röjande av insiderinformation som sker som ett normalt led i fullgörande av verksamhet – Artikel 21 – Offentliggörande av insiderinformation för journalistiska ändamål – Pressfrihet och yttrandefrihet – En journalist röjer information till en sedvanlig källa om den förestående publiceringen av en tidningsartikel”

A har under många år arbetat som journalist för olika brittiska dagstidningar. Inom ramen för sin verksamhet skrev han artiklar som återgav marknadsrykten, varav två specifikt avsåg värdepapper som var upptagna för handel på Euronext. Dessa artiklar publicerades på dagstidningen Daily Mails webbplats.

I A:s första artikel nämndes således ett möjligt offentligt uppköpserbjudande från bolaget LVMH avseende värdepapper i bolaget Hermès. Dagen efter publiceringen av denna artikel steg kursen på dessa värdepapper under dagens börshandel. I A:s andra artikel angavs att värdepapper i bolaget Maurel & Prom kunde komma att bli föremål för ett offentligt uppköpserbjudande. Vid börsdagens slut dagen efter publiceringen av denna artikel hade kursen för dessa aktier stigit kraftigt.

Inom ramen för en utredning som genomfördes av Autorité des marchés financiers (AMF) (Finansmarknadsinspektionen, Frankrike) framkom det att det kort före publiceringen av de två omstridda artiklarna hade lagts köporder avseende värdepapper i bolagen Hermès respektive Maurel & Prom av personer bosatta i Förenade kungariket, vilka hade avyttrat sina poster när väl dessa

---

304 Artikel 2.2 d i direktiv 1999/44.

305 Artikel 5.2 i förordning nr 715/2007.

306 Enligt artikel 3.6 i direktiv 1999/44.

307 Dom av den 20 september 2022, ***VD och SR*** (C-339/20 och C-397/20, EU:C:2022:703) ska också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik III.4.b. Behandling av personuppgifter inom finanssektorn.

artiklar hade publicerats. Finansmarknadsinspektionens sanktionskommitté kritiserade A för att till två personer ha röjt insiderinformation avseende den förestående publiceringen av två artiklar som återgav rykten om offentliga uppköpserbjudanden avseende ovannämnda värdepapper, och ålade A en sanktionsavgift på 40 000 euro.

Domstolen (stora avdelningen) uttalar sig i sin dom om begreppet insiderinformation, i den mening som avses i direktiven om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan,[308] med avseende på information om den förestående publiceringen av en tidningsartikel som återger ett marknadsrykte avseende en emittent av finansiella instrument, särskilt vad gäller kravet att informationen ska vara av specifik natur för att kvalificeras som insiderinformation. Domstolen preciserar även på vilka villkor det kan anses att en journalists röjande av sådan information till en av dennes sedvanliga informationskällor sker för journalistiska och lagliga ändamål i den mening som avses i marknadsmissbruksförordningen.[309]

Domstolens bedömning

Vad för det första gäller kravet att informationen ska vara av specifik natur för att den ska kunna kvalificeras som insiderinformation, påpekar domstolen att information ska anses vara av specifik natur om det framgår av en bedömning som ska ske från fall till fall att den bland annat anger en händelse som rimligtvis kan förväntas inträffa och om denna information är tillräckligt specifik för att göra det möjligt att dra slutsatser om händelsens potentiella effekt på priserna på berörda finansiella instrument. Vidare kan det inte uteslutas att informationen är av specifik natur enbart på grund av att den ingår i en viss kategori av information, såsom information om förestående publicering av en artikel om ett marknadsrykte. Eftersom rykten kännetecknas av en viss grad av osäkerhet, ska det härvidlag beaktas hur specifikt innehållet i detta rykte är samt hur tillförlitlig den källa som återger ryktet är. Likaså kan renommén för den journalist som har undertecknat tidningsartiklarna och renommén för det pressorgan som har publicerat dessa artiklar, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, anses vara avgörande, eftersom dessa faktorer gör det möjligt att bedöma de aktuella ryktenas trovärdighet.

Information om kommande publicering av en tidningsartikel som återger ett marknadsrykte avseende en emittent av finansiella instrument kan således utgöra information av ”specifik natur”. Omnämnandet i denna tidningsartikel av det pris som skulle betalas för denna emittents värdepapper i samband med ett eventuellt offentligt uppköpserbjudande, samt namnet på den journalist som undertecknat nämnda artikel och namnet på det pressorgan som lät publicera artikeln, är relevanta för bedömningen av huruvida denna information är av specifik natur, i den mån uppgifter om dem lämnats före denna publicering. När det gäller den faktiska inverkan som denna publicering har på priset på de värdepapper som den avser kan detta visserligen utgöra bevisning i efterhand för att informationen är av specifik natur, men detta räcker inte i sig, i avsaknad av en prövning av andra uppgifter som var kända eller offentliggjorda före nämnda publicering, för att fastställa en sådan specifik natur.

---

308 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmissbruk) (EUT L 96, 2003, s. 16, och rättelse i EUT L 109, 2003, s. 27), artikel 1.1; kommissionens direktiv 2003/124/EG av den 22 december 2003 om genomförande av direktiv 2003/6/EG när det gäller definition och offentliggörande av insiderinformation och definition av otillbörlig marknadspåverkan (EUT L 339, 2003, s. 70), artikel 1.1.

309 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG (EUT L 173, 2014, s. 1).

Vad vidare gäller en journalists röjande av insiderinformation till en av dennes sedvanliga informationskällor, understryker domstolen att begreppet ”för journalistiska ändamål”[310] inte endast avser offentliggörande av information genom publiceringen av information, utan även offentliggöranden som ingår i den process som leder fram till en sådan publicering. För att beakta den betydelse som pressfriheten och yttrandefriheten har i alla demokratiska samhällen, vilka är stadfästa i artikel 11 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), ska dessa begrepp ges en vid tolkning. Ett röjande som sker inom ramen för en journalists förberedande utredningsarbete inför en publicering kan följaktligen utgöra ett offentliggörande av information för journalistiska ändamål.

En journalists röjande till en av dennes sedvanliga informationskällor av den förestående publiceringen av en av honom eller henne undertecknad artikel som återger ett marknadsrykte har följaktligen skett ”för journalistiska ändamål”, när detta röjande är nödvändigt för att bedriva journalistisk verksamhet, vilken inbegriper det utredningsarbete som förbereder publiceringar.

Slutligen understryker domstolen att bestämmelsen i marknadsmissbruksförordningen om offentliggörande eller spridning av information i media[311] inte utgör en självständig grund, som avviker från bestämmelsen i denna förordning om olagligt röjande av insiderinformation,[312] för att fastställa huruvida röjandet av insiderinformation för journalistiska ändamål är lagligt eller olagligt. Det undantag från förbudet mot att röja insiderinformation som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse ska emellertid tolkas så, att den förstnämnda bestämmelsens ändamålsenliga verkan säkerställs med hänsyn till dess syfte, nämligen iakttagandet av pressfriheten och yttrandefriheten i andra medier som garanteras, särskilt, i artikel 11 i stadgan. En journalists röjande av insiderinformation är således lagligt när det anses vara nödvändigt för utövandet av hans eller hennes yrke och det sker med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Bedömningen av huruvida ett sådant röjande är nödvändigt och proportionerligt ska ske i enlighet med de krav som uppställs i stadgan.[313]

Vad för det första gäller kravet på att ett sådant röjande ska vara nödvändigt för att bedriva en journalistisk verksamhet, ska det prövas huruvida detta röjande gick utöver vad som var nödvändigt för att kontrollera uppgifterna i den omtvistade publiceringen. Vad särskilt gäller kontrollen av en uppgift om ett marknadsrykte, ska det undersökas om det var nödvändigt för journalisten att till tredje man, utöver själva innehållet i ryktet i sig, röja specifik information om den förestående publiceringen av en artikel som återgav detta rykte.

Vad för det andra gäller bedömningen av huruvida detta röjande varit proportionerligt ska man beakta den potentiellt avskräckande verkan som ett sådant förbud mot röjande kan ha på utövandet av journalistisk verksamhet, inbegripet förberedande utredningsarbete. Det ska även prövas huruvida journalisten, genom att göra det aktuella röjandet, har agerat i enlighet med de regler och normer som är tillämpliga på hans eller hennes yrke.[314] Dessutom ska hänsyn tas till de negativa effekterna på finansmarknadernas integritet av att den aktuella insiderinformationen röjs. I synnerhet gäller att i den mån det förekommit insiderhandel efter detta röjande, kan dessa transaktioner medföra ekonomiska förluster för andra investerare och, på medellång sikt, förlorat förtroende för finansmarknaderna.

---

310 Artikel 21 i förordning nr 596/2014.

311 Artikel 21 i förordning nr 596/2014.

312 Artikel 10 i förordning nr 596/2014.

313 Artikel 52.1 i stadgan.

314 Artikel 21 i förordning nr 596/2014.

Av detta följer att röjandet av insiderinformation inte bara skadar vissa investerares privata intressen, utan även mer generellt det allmänintresse som består i att säkerställa en fullständig och adekvat öppenhet på marknaden, för att skydda dess integritet och säkerställa samtliga investerares förtroende. Det ankommer således även på den hänskjutande domstolen att beakta den omständigheten att det allmänintresse som ett sådant röjande kan ha inte endast ska vägas mot privata intressen, utan även mot ett annat allmänintresse.

5. Administrativt samarbete i fråga om beskattning

Dom av den 8 december 2022 (stora avdelningen), Orde van Vlaamse Balies m.fl. (C-694/20, EU:C:2022:963)

”Begäran om förhandsavgörande – Administrativt samarbete på beskattningsområdet – Obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang – Direktiv 2011/16/EU i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2018/822 – Artikel 8ab.5 – Giltighet – Advokaters tystnadsplikt – Undantag från rapporteringsskyldigheten för förmedlande advokater som är bundna av tystnadsplikt – Skyldighet för sådana förmedlande advokater att underrätta andra förmedlare som inte är deras klienter om deras rapporteringsskyldighet – Artiklarna 7 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

Vad gäller det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas nationella skattemyndigheter, har det, med ändring av direktiv 2011/16,[315] genom direktiv 2018/822, införts en rapporteringsskyldighet för förmedlare som deltar i potentiellt aggressiva gränsöverskridande skatteplaneringsarrangemang.[316] Denna rapporteringsskyldighet omfattar således alla personer som deltar i utformningen, marknadsföringen, eller genomförandet av sådana arrangemang, liksom alla som tillhandahåller hjälp eller råd och, om sådana personer inte finns, skattebetalaren.

Enligt en annan bestämmelse i direktiv 2011/16[317] i ändrad lydelse får varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att ge förmedlare som är bundna av tystnadsplikt och som deltar i dessa arrangemang rätt till ett undantag från rapporteringsskyldigheten, om denna skulle strida mot de yrkesmässiga privilegierna enligt nationell lagstiftning. Under sådana omständigheter ska den berörda medlemsstaten vidta nödvändiga åtgärder för att kräva att förmedlarna utan dröjsmål underrättar eventuella andra förmedlare eller, om ingen sådan förmedlare finns, berörda skattebetalare om deras rapporteringsskyldighet. Förmedlare som är bundna av tystnadsplikt kan emellertid endast befrias från rapporteringsskyldigheten i den mån de bedriver verksamhet inom ramen för de relevanta nationella lagar som styr deras yrken.

För att uppfylla de krav som införts genom direktiv 2018/822, och för att säkerställa att tystnadsplikten inte utgör hinder för nödvändig rapportering, föreskrivs det i bestämmelserna i den

---

315 Rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (EUT L 64, s. 1), i dess lydelse enligt rådets direktiv (EU) 2018/822 av den 25 maj 2018 om ändring av direktiv 2011/16/EU när det gäller automatiskt och obligatoriskt utbyte av upplysningar på skatteområdet i samband med rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang (EUT L 139, s. 1) (nedan kallat direktiv 2011/16 i dess ändrade lydelse).

316 Artikel 8ab.1 i direktiv 2011/16 i ändrad lydelse, införd genom direktiv 2018/822.

317 Artikel 8ab.1 i direktiv 2011/16 i ändrad lydelse, införd genom direktiv 2018/822.

flamländska lagstiftningen om administrativt samarbete, varigenom nämnda direktiv införlivas, att om en förmedlare är bunden av tystnadsplikt, så ska denne, skriftligen och tillsammans med en motivering underrätta den andra förmedlaren eller de andra förmedlarna om att han eller hon inte kan fullgöra sin rapporteringsskyldighet, varvid rapporteringsskyldigheten automatiskt övergår till den andra förmedlaren eller de andra förmedlarna.

Orde van Vlaamse Balies (det flamländska advokatsamfundet) och Belgian Association of Tax Lawyers[318] samt tre advokater har bestridit denna underrättelseskyldighet som åligger en advokat som agerar som förmedlare. Det är nämligen omöjligt att uppfylla denna underrättelseskyldighet utan att åsidosätta den tystnadsplikt som gäller för advokater. Nämnda underrättelseskyldighet är inte heller nödvändig, eftersom klienten, oavsett om han biträds av en advokat, själv kan informera övriga förmedlare och begära att de ska fullgöra sin rapporteringsskyldighet. Sökandena väckte därför talan vid Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen, Belgien) och yrkade att de aktuella nationella bestämmelserna skulle upphävas och att de skulle ogiltigförklaras helt eller delvis.

Den hänskjutande domstolen har frågat EU-domstolen om giltigheten av bestämmelsen i direktiv 2011/16 i dess ändrade lydelse[319] om underrättelseskyldighet.

Domstolen (stora avdelningen) finner i sin dom att denna bestämmelse är ogiltig mot bakgrund av artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,[320] i den mån medlemsstaternas tillämpning av bestämmelsen innebär att advokater som agerar som förmedlare, trots att de är undantagna från rapporteringsskyldigheten på grund av den tystnadsplikt som de är bundna av, ändå är skyldiga att utan dröjsmål underrätta andra förmedlare, som inte är deras klienter, om den rapporteringsskyldighet som åligger dem enligt denna bestämmelse.

Domstolens bedömning

Domstolen preciserar inledningsvis att frågan endast avser giltigheten, mot bakgrund av artiklarna 7 och 47 i stadgan, av den underrättelseskyldighet som föreskrivs i direktiv 2011/16 i ändrad lydelse, i den mån som underrättelsen ska göras av en advokat som agerar som förmedlare till en annan förmedlare som inte är advokatens klient. När underrättelsen görs av en förmedlande advokat till sin klient, oavsett om klienten är en annan förmedlare eller den berörda skattebetalaren, kan denna underrättelse nämligen inte äventyra respekten för de berörda fri- och rättigheterna, vilka garanteras i stadgan.

För att kontrollera huruvida underrättelseskyldigheten är giltig, tolkar domstolen artikel 7 i stadgan mot bakgrund av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avseende motsvarande bestämmelse, nämligen artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.[321] Enligt denna rättspraxis skyddar den sistnämnda artikeln sekretessen för all kommunikation mellan enskilda personer och ger ett förstärkt skydd för utbyten mellan advokater och deras klienter. Domstolen drar härav slutsatsen att artikel 7 i stadgan inte bara garanterar försvar i brottmål utan även sekretess för juridisk rådgivning, med avseende på såväl dess innehåll som dess existens. Följaktligen måste de personer som konsulterar en advokat, förutom i undantagsfall, anses

---

318 En yrkessammanslutning för advokater.

319 Artikel 8ab.6 i direktiv 2011/16 i ändrad lydelse.

320 Nedan kallad stadgan.

321 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.

ha berättigade förväntningar på att deras advokat inte utan deras samtycke kommer att lämna ut information om att klienten har konsulterat advokaten.

Detta skydd för advokaters tystnadsplikt motiveras av deras grundläggande uppgift i ett demokratiskt samhälle, nämligen att skydda enskilda. Denna uppgift innefattar ett krav på att varje enskild ska ha möjlighet att fritt vända sig till sin advokat för att på ett oberoende sätt få juridisk rådgivning och samtidigt kunna räkna med advokatens lojalitet.

Den skyldighet som uttryckligen föreskrivs i direktiv 2011/16 i ändrad lydelse för en förmedlande advokat som är befriad från rapporteringsskyldighet att utan dröjsmål underrätta andra förmedlare som inte är denne advokats klienter om deras rapporteringsskyldigheter innebär medför med nödvändighet att de andra förmedlarna får kännedom om den förmedlande advokatens identitet, om den förmedlande advokatens bedömning att arrangemanget i fråga är rapporteringspliktigt och om att denna advokat har konsulterats i frågan. Domstolen konstaterar att detta medför ett ingrepp i den rätt till respekt för kommunikationen mellan advokater och deras klienter som garanteras i artikel 7 i stadgan. Denna underrättelseskyldighet medför dessutom indirekt ett annat ingrepp i denna rätt till följd av att de utomstående förmedlare som har underrättats därom i sin tur underrättar skattemyndigheten om identiteten på den förmedlande advokaten och om att denne har konsulterats.

Vad gäller frågan huruvida dessa ingrepp eventuellt kan anses vara motiverade erinrar domstolen om att rätten till respekt för kommunikationen mellan advokater och deras klienter kan begränsas under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och att de, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

I förevarande fall konstaterar domstolen att såväl legalitetsprincipen som det väsentliga innehållet i rätten till respekt för kommunikationen mellan advokater och deras klienter är uppfyllda.

Vad gäller frågan huruvida inskränkningen är proportionerlig erinrar domstolen om att den ändring av direktiv 2011/16 som gjordes år 2018 utgör en del av ett internationellt samarbete på skatteområdet som syftar till att bidra till att förebygga risken för skatteflykt och skatteundandragande, vilka utgör mål av allmänintresse som erkänns av unionen.

Även om det antas att den underrättelseskyldighet som åligger en förmedlande advokat som är bunden av tystnadsplikt faktiskt är ägnad att bidra till kampen mot aggressiv skatteplanering och till förebyggande av risken för skatteflykt och skatteundandragande, så kan den emellertid inte anses vara absolut nödvändig för att uppnå dessa mål och, i synnerhet, för att säkerställa att information om rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang lämnas till de behöriga myndigheterna. Alla förmedlare är nämligen i princip skyldiga att vidarebefordra nämnda information till dessa myndigheter. Ingen förmedlare kan således med framgång göra gällande att denne inte kände till de rapporteringsskyldigheter som klart anges i direktivet och som gäller för denne direkt och personligen.

Eftersom en förmedlare endast ska undantas från rapporteringsskyldigheten om denne kan bevisa att denna skyldighet har uppfyllts av en annan förmedlare, finns det dessutom ingen anledning att befara att andra förmedlare, utan att själva kontrollera saken, förlitar sig på att den förmedlande advokaten rapporterar på föreskrivet sätt. Genom att det i direktivet föreskrivs att tystnadsplikten kan leda till undantag från rapporteringsskyldigheten, innebär detta att en förmedlande advokat ska ses som en person från vilken övriga förmedlare i princip inte kan förvänta sig något initiativ som kan befria dem från deras egna rapporteringsskyldigheter.

Vad gäller situationen att utomstående förmedlare, som har underrättats om den förmedlande advokatens identitet och om att denne har konsulterats, vidarebefordrar dessa uppgifter till skattemyndigheten förefaller inte heller detta vara något som är absolut nödvändigt för att uppnå

direktivets mål. Den rapporteringsskyldighet som åligger andra förmedlare som inte omfattas av tystnadsplikt och, när sådana förmedlare inte förekommer, den skyldighet som åligger den berörda skattebetalaren, säkerställer nämligen i princip att skattemyndigheten informeras. Skattemyndigheten kan dessutom, efter att ha mottagit sådan information begära ytterligare upplysningar om det aktuella arrangemanget direkt från den berörda skattebetalaren, som då kan vända sig till sin advokat för bistånd. Skattemyndigheten kan också själv utföra en kontroll av den berörda skattebetalarens skattemässiga situation.

Domstolen slår därför fast att den rapporteringsskyldighet som föreskrivs i direktiv 2011/16 i dess ändrade lydelse strider mot rätten till respekt för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient, vilken garanteras i artikel 7 i stadgan, i den mån detta direktiv föreskriver att en förmedlande advokat, som är bunden av tystnadsplikt, är skyldig att underrätta varje annan förmedlare som inte är dennes klient om den rapporteringsskyldighet som åligger denne.

Domstolen finner dessutom att artikel 47 i stadgan inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom denna bestämmelse förutsätter en koppling till ett domstolsförfarande. Något sådant samband föreligger emellertid inte i förevarande fall, eftersom underrättelseskyldigheten uppkommer i ett tidigt skede, senast när det rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemanget har utformats och är klart för genomförande, det vill säga utanför ramen för ett domstolsförfarande eller förberedelserna inför ett sådant. Den underrättelseskyldighet som, för en förmedlande advokat som är bunden av tystnadsplikt, ersätter rapporteringsskyldigheten innebär således inte något ingrepp i rätten till en rättvis rättegång, som garanteras i artikel 47 i stadgan.

XIV. Ekonomisk och monetär politik

Dom av den 13 september 2022, Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670)

”Begäran om förhandsavgörande – Europeiska centralbankssystemet – Nationell centralbank – Direktiv 2001/24/EG – Rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut – Ersättning för skada som orsakats av rekonstruktionsåtgärder – Artikel 123 FEUF och artikel 21.1 i protokoll (nr 4) om stadgan för europeiska centralbankssystemet och europeiska centralbanken – Förbud mot monetär finansiering av medlemsstaterna i euroområdet – Artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokollet – Oberoende ställning – Utlämnande av konfidentiell information”

Till följd av den globala finanskrisen fick Banka Slovenije (Sloveniens centralbank) rätt, enligt nationell lagstiftning, att annullera vissa finansiella instrument när bibehållandet av dem skulle medföra en risk för konkurs för ett kreditinstitut och hota det finansiella systemet i dess helhet.[322] Därefter infördes genom lag två separata och alternativa ansvarsordningar för denna centralbank med avseende på skada som drabbat tidigare innehavare av annullerade finansiella instrument.

För det första kan centralbanken bli skyldig att utge skadestånd när det har fastställts att annulleringen av ett finansiellt instrument inte utgjorde en nödvändig åtgärd, eller när ett åsidosättande har konstaterats av principen att ingen borgenär får missgynnas mer än vid konkurs. Sloveniens centralbank kan emellertid undgå skadeståndsansvar genom att visa att den person eller de personer som den har bemyndigat att handla i dess namn har agerat med erforderlig omsorg. För det andra föreligger en möjlighet för fysiska personer som tidigare varit innehavare av ett annullerat finansiellt instrument och vilkas årliga inkomster understiger ett visst tröskelvärde att erhålla ersättning från centralbanken med ett belopp som fastställts schablonmässigt.

I lagen föreskrivs att de kostnader som uppkommer till följd av tillämpningen av dessa ansvarsordningar ska finansieras genom att man först använder särskilda reserver som tillförts all den vinst som Sloveniens centralbank gjort sedan den 1 januari 2019, därefter använder bankens allmänna reserver, upp till 50 procent av dessa, och slutligen upptar lån hos de slovenska myndigheterna.

Sloveniens centralbank begärde att Ustavno sodišče (Författningsdomstolen, Slovenien) skulle pröva huruvida denna lag var förenlig med konstitutionen och gjorde bland annat gällande att de ansvarsordningar som införts genom denna lag var oförenliga med unionsrätten. Det är mot denna bakgrund som den hänskjutande domstolen har beslutat att fråga EU-domstolen bland annat om dessa ordningar är förenliga med två grundläggande principer för Europeiska centralbankssystemets (ECBS) verksamhet, nämligen förbudet mot monetär finansiering[323] och principen om centralbankers oberoende.[324]

---

322 Det rör sig om rekonstruktionsåtgärder i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG av den 4 april 2001 om rekonstruktion och likvidation av kreditinstitut (EGT L 125, 2001, s. 15). Domstolen har redan vid två tillfällen uttalat sig i ett sammanhang som rör dessa slovenska rekonstruktionsåtgärder och deras genomförande, men då handlade det om helt andra frågor än de som är för handen i det förevarande målet (dom av den 19 juli 2016, ***Kotnik m.fl.,*** C-526/14, EU:C:2016:570, och dom av den 17 december 2020, ***kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv),*** C-316/19, EU:C:2020:1030).

323 Som anges i artikel 123 FEUF och artikel 21 i protokoll (nr 4) om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken (nedan kallat protokollet om ECBS och ECB).

324 Enligt vad som följer av artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokollet om ECBS och ECB.

I domen, som meddelas av stora avdelningen, slår EU-domstolen fast att förbudet mot monetär finansiering inte utgör hinder för en ansvarsordning som är knuten till en centralbanks åsidosättande av bestämmelser som reglerar utövandet av en uppgift som den tilldelats genom nationell rätt, förutsatt att denna centralbank endast ådrar sig skadeståndsansvar när den själv eller de personer som den har bemyndigat att handla i dess namn allvarligt har åsidosatt sin omsorgsplikt. Däremot utgör detta förbud hinder för en ordning som innebär att en centralbank ådrar sig skadeståndsansvar enbart på grund av att finansiella instrument annulleras. Vidare utgör principen om oberoende hinder för en ansvarsordning som kan innebära att en nationell centralbank blir skyldig att utge skadestånd med ett belopp som kan inverka på dess förmåga att fullgöra sina uppgifter verkningsfullt och som finansieras på ovannämnda sätt.

Domstolens bedömning

För det första prövar domstolen huruvida sådana ansvarsordningar som de som avses i begäran om förhandsavgörande är förenliga med förbudet mot monetär finansiering. I detta avseende konstaterar den genast att genomförandet av åtgärder för rekonstruktion av kreditinstitut, i den mening som avses i direktiv 2001/24, inte utgör en uppgift som åligger ECBS i allmänhet eller de nationella centralbankerna i synnerhet. ECBS utgör en annorlunda juridisk konstruktion i unionsrätten som sammanbinder nationella institutioner, närmare bestämt de nationella centralbankerna, och en unionsinstitution, närmare bestämt Europeiska centralbanken. I detta starkt integrerade system får de nationella centralbankerna, som på en och samma gång utgör både nationella myndigheter och myndigheter som agerar inom ramen för ECBS, utföra andra uppgifter än de som specifikt anges i protokollet om ECBS och ECB.[325] Dessa uppgifter utövas dock under eget ansvar och de konkreta villkoren för skadeståndsansvar bestäms av nationell rätt. Således ankommer det på den berörda medlemsstaten att fastställa under vilka villkor dess centralbank kan ådra sig skadeståndsansvar på grund av bankens genomförande av en rekonstruktionsåtgärd, i den mening som avses i direktiv 2001/24, för det fall denna centralbank har utsetts till den myndighet som är behörig att genomföra en sådan åtgärd. Vid utövandet av denna befogenhet är medlemsstaterna likväl tvungna att fullgöra de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten.

I detta avseende innehåller unionsrätten ett förbud för de nationella centralbankerna beträffande all finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje man.

Sålunda kan det faktum att en nationell centralbank ådrar sig skadeståndsansvar när denna har åsidosatt bestämmelser som reglerar utövandet av en uppgift som den tilldelats genom nationell rätt, i princip inte anses innebära en finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje man. I ett sådant fall är nämligen ersättningen till skadelidande tredje man en konsekvens av centralbankens handlande och inte ett övertagande av en redan befintlig skyldighet gentemot tredje man som åligger övriga offentliga myndigheter. En sådan finansiering härrör för övrigt normalt sett inte direkt från åtgärder som beslutats av dessa andra offentliga myndigheter och ger således, i princip, inte dessa myndigheter möjlighet att ådra sig kostnader med bortseende från incitamentet att föra en sund budgetpolitik.[326] Sålunda kan det faktum att en nationell centralbank ådrar sig skadeståndsansvar när denna har åsidosatt bestämmelser som reglerar utövandet av en uppgift som den tilldelats genom nationell rätt, i princip inte anses innebära en finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje man.

Däremot finner domstolen att en ansvarsordning som medför skadeståndsansvar till följd av att en nationell centralbank har utövat en uppgift som den tilldelats genom nationell rätt, även när den till

---

325 I enlighet med artikel 14.4 i protokollet om ECBS och ECB.

326 I strid med syftet med artikel 123.1 FEUF.

fullo har följt gällande bestämmelser, innebär en finansiering av den offentliga sektorns åtaganden gentemot tredje man. Även om det är tillåtet för den nationella lagstiftaren att säkerställa en ersättning för de oundvikliga verkningarna av de beslut som fattats av dess centralbank i enlighet med lagstiftarens politiska val, konstaterar domstolen att den nationella lagstiftaren därigenom inför en betalningsskyldighet som direkt beror på lagstiftarens politiska val och inte på det sätt på vilket den berörda medlemsstatens centralbank utför sina uppgifter. När centralbanken med egna medel betalar ut ett sådant skadestånd ska detta följaktligen betraktas som att banken, i stället för andra offentliga myndigheter, finansierar skyldigheter som åligger den offentliga sektorn med tillämpning av den medlemsstatens nationella lagstiftning, vilket strider mot unionsrätten.

För det andra har domstolen klargjort räckvidden av principen om de nationella centralbankernas oberoende i en situation då de ådrar sig skyldighet att utge skadestånd med ett sådant belopp att det kan inverka på centralbankens förmåga att fullgöra sina uppgifter på ett verkningsfullt sätt. Införandet av en ansvarsordning inom ramen för utövandet av en uppgift som de tilldelats genom nationell rätt är visserligen inte i sig oförenligt med centralbankernas oberoende. Dock får de nationella bestämmelser som har införts för detta ändamål inte försätta den berörda nationella centralbanken i en situation som på något sätt äventyrar dess möjligheter att på ett oberoende sätt utföra en uppgift som faller under ECBS.

För att kunna vara med och utföra ett av ECBS grundläggande uppdrag, nämligen genomförandet av unionens monetära politik, är det absolut nödvändigt för de nationella centralbankerna att bygga upp reserver. I detta sammanhang kan ett uttag från en nationell centralbanks allmänna reserver, med ett belopp som kan inverka negativt på dess förmåga att utföra sina uppgifter inom ECBS på ett effektivt sätt, kombinerat med avsaknaden av kapacitet att på ett självständigt sätt rekonstruera dessa reserver, på grund av att samtliga av bankens vinster systematiskt används till att utge ersättning för den skada som den har orsakat, försätta denna centralbank i en beroendeställning i förhållande till de politiska myndigheterna i strid mot unionsrätten. Detta gäller i synnerhet när en nationell centralbank har en rättslig skyldighet att ta upp ett lån från andra offentliga myndigheter i den medlemsstat som banken tillhör när de finansieringskällor som är kopplade till reserver är uttömda.

Eftersom en lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet har just dessa särdrag, kan den göra att centralbanken utsätts för politiska påtryckningar, trots att artikel 130 FEUF och artikel 7 i protokollet om ECBS och ECB tvärtom syftar till att skydda ECBS mot alla former av politiska påtryckningar för att göra det möjligt för ECBS att på ett effektivt sätt verka för att uppnå de mål som uppställts för dess verksamhet, genom ett oberoende utövande av de särskilda befogenheter som ECBS har getts i primärrätten för detta ändamål.

XV. Socialpolitik[327]

1. Förläggning av arbetstiden

Dom av den 24 februari 2022, Glavna direktsia ”Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto” (C-262/20, EU:C:2022:117)

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Arbetstidens förläggning – Direktiv 2003/88/EG – Artikel 8 – Artikel 12 a – Artiklarna 20 och 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Minskning av arbetstidens normala längd vid nattarbete i förhållande till arbetstidens normala längd vid dagarbete – Arbetstagare inom den offentliga sektorn och arbetstagare inom den privata sektorn – Likabehandling”

VB, som är anställd vid brandkåren vid generaldirektoratet för brandsäkerhet och civilförsvar, som är knutet till det bulgariska inrikesministeriet, har arbetat natt under flera år. Han anser att han hade rätt till den uppvärdering av arbetstimmar som fullgörs nattetid vilken innebär att sju arbetstimmar nattetid motsvarar åtta arbetstimmar dagtid, och lämnade därför in en begäran om övertidsersättning till sin arbetsgivare.

Denna begäran avslogs med motiveringen att det inte finns någon bestämmelse i kraft enligt vilken anställda vid inrikesministeriet kan få arbetstimmar som fullgjorts nattetid omvandlade till arbetstimmar under dagtid. Den normala arbetstiden vid nattarbete på sju timmar per natt under en arbetsvecka på fem dagar, vilken föreskrivs i den bulgariska lagen om arbete för arbetstagare inom den privata sektorn, är nämligen inte tillämplig på nämnda anställda. I lagen om inrikesministeriet definieras endast perioden av nattarbete och anges enbart att den genomsnittliga arbetstiden för nämnda anställda inte får överstiga åtta timmar under en 24-timmarsperiod, utan att den normala och maximala längden av nattarbete preciseras. VB överklagade nämnda avslag till Rayonen sad Lukovit (Distriktsdomstolen i Lukovit, Bulgarien).

Denna domstol, vilken anser att arbetstidens normala längd vid nattarbete bör vara sju timmar för anställda vid inrikesministeriet för att de inte ska behandlas mindre förmånligt än andra arbetstagare, vände sig därefter till domstolen med en begäran om förhandsavgörande. Domstolen preciserar vilka skyldigheter medlemsstaterna har med avseende på de skyddsåtgärder i fråga om arbetstidens längd för nattarbetande som ska vidtas enligt direktiv 2003/88,[328] och uttalar sig om de aktuella bulgariska bestämmelsernas förenlighet med principen om likabehandling, vilken föreskrivs i artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), och med alla arbetstagares rätt till rättvisa arbetsförhållanden, vilken föreskrivs i artikel 31 i stadgan.

Domstolens bedömning

Vad gäller förhållandet mellan arbetstidens normala längd vid nattarbete och arbetstidens normala längd vid dagarbete konstaterar domstolen inledningsvis att ingen bestämmelse i direktiv 2003/88 innehåller någon anvisning i detta avseende. I detta direktiv fastställs nämligen endast minimikrav

---

327 Dom av den 10 mars 2022, ***Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Heltäckande sjukförsäkring)*** (C-247/20, EU:C:2022:177) ska också nämnas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik IV.2. Rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium.

328 Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/88/EG av den 4 november 2003 om arbetstidens förläggning i vissa avseenden (EUT L 299, 2003, s. 9).

enligt vilka den normala arbetstiden för nattarbetande är åtta timmar under varje 24-timmarsperiod.[329] För övrigt anges i direktivet att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att nattarbetande har ett hälso- och säkerhetsskydd som motsvarar arten av deras arbete,[330] varvid medlemsstaterna ges ett visst utrymme för skönsmässig bedömning.

Artikel 8 och artikel 12 a i direktiv 2003/88 innebär följaktligen inte en skyldighet att anta nationella bestämmelser enligt vilka arbetstidens normala längd vid nattarbete för arbetstagare inom den offentliga sektorn, såsom poliser och brandmän, är kortare än arbetstidens normala längd vid dagarbete för dessa personer.

Medlemsstaterna ska emellertid se till att sådana arbetstagare drar nytta av andra skyddsåtgärder i fråga om arbetets längd, lön, ersättning eller liknande förmåner som gör det möjligt att kompensera för att det nattarbete som de utför är särskilt betungande. Även om en minskning av arbetstidens normala längd vid nattarbete i förhållande till arbetstidens normala längd vid dagarbete kan utgöra en lämplig lösning för att säkerställa skyddet för de berörda arbetstagarnas hälsa och säkerhet, är detta nämligen inte är den enda möjliga lösningen.

Efter det att domstolen konstaterat att de bestämmelser i den bulgariska lagen om arbete och i lagen om inrikesministeriet som är i fråga utgör ett genomförande av direktiv 2003/88, och således omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, behandlar den frågan om dessa bestämmelsers förenlighet med stadgan.

I detta avseende fastställer domstolen att artiklarna 20 och 31 i stadgan inte utgör hinder för att arbetstidens normala längd vid nattarbete som är fastställd till sju timmar i en medlemsstats lagstiftning för arbetstagare inom den privata sektorn inte tillämpas på arbetstagare inom den offentliga sektorn, i synnerhet poliser och brandmän, om en sådan skillnad i behandling är grundad på ett objektivt och skäligt kriterium, det vill säga då den har ett samband med ett laga ändamål som eftersträvas med nämnda lagstiftning, och den står i proportion till detta mål.

Domstolen konstaterar inledningsvis att det ankommer på den hänskjutande domstolen att fastställa vilka kategorier av personer som befinner sig i jämförbara situationer och att specifikt och konkret jämföra dem, inklusive med avseende på villkoren för nattarbete. I förevarande fall har den nationella domstolen emellertid analyserat abstrakta kategorier av arbetstagare, såsom kategorin arbetstagare inom den privata sektorn vilka omfattas av det system som föreskrivs i lagen om arbete och kategorin arbetstagare inom den offentliga sektorn, såsom anställda vid inrikesministeriet, vilka inte omfattas av nämnda system.

Vad gäller frågan huruvida en eventuell skillnad i behandling är motiverad fastställer domstolen att avsaknaden av en mekanism för omvandling av arbetstimmar som fullgörs nattetid till arbetstimmar under dagtid för anställda vid inrikesministeriet inte enbart kan motiveras av budgethänsyn utan andra politiska, sociala eller demografiska överväganden.

En skillnad i behandling som införts genom nationella bestämmelser om nattarbete mellan olika kategorier av arbetstagare som befinner sig i jämförbara situationer, om den inte grundar sig på ett objektivt och skäligt kriterium, och står i proportion till detta ändamål, är oförenlig med unionsrätten och tvingar, i förekommande fall, den nationella domstolen att i största möjliga mån tolka den nationella rätten mot bakgrund av den berörda primärrättsliga bestämmelsens ordalydelse och syfte, med hänsyn till den nationella rätten i dess helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som

---

329 Artikel 8 b i direktiv 2003/88.

330 Artikel 12 a i direktiv 2003/88.

är erkända i nationell rätt, för att säkerställa att denna bestämmelse ges full verkan och för att uppnå ett resultat som överensstämmer med bestämmelsens syfte.

2. Skydd av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag

Dom av den 15 december 2022, TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983)

”Begäran om förhandsavgörande – Sysselsättning och socialpolitik – Arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag – Direktiv 2008/104/EG – Artikel 5 – Principen om likabehandling – Nödvändighet att, i händelse av undantag från denna princip, säkerställa det övergripande skyddet av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag – Kollektivavtal som föreskriver en lön som är lägre än den som gäller för personal som anställts direkt av kundföretaget – Effektivt domstolsskydd – Domstolsprövning”

Mellan januari och april 2017 visstidsanställdes CM av bemanningsföretaget TimePartner. Under detta uppdrag hyrdes CM ut som orderhanterare till detaljhandelsföretag.

För detta arbete erhöll hon en bruttotimlön på 9,23 euro, i enlighet med kollektivavtalet för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, vilket hade ingåtts mellan två fackföreningar till vilka TimePartner Personalmanagement GmbH respektive CM var anslutna.

Detta kollektivavtal innehöll ett undantag från likabehandlingsprincipen enligt tysk rätt[331] genom att föreskriva en lägre lön för bemanningsanställda än den som gällde för arbetstagare vid kundföretaget enligt kollektivavtalet för arbetstagare inom detaljhandelssektorn i delstaten Bayern (Tyskland), det vill säga en bruttotimlön på 13,64 euro.

CM väckte talan vid Arbeitsgericht Würzburg (arbetsdomstolen i Würzburg, Tyskland) och yrkade att hon skulle erhålla ett lönetillägg på 1 296,72 euro. Detta belopp motsvarade mellanskillnaden mellan arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och jämförbara arbetstagare som anställts direkt av kundföretaget. CM gjorde i detta avseende gällande ett åsidosättande av principen om likabehandling av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, enligt artikel 5 i direktiv 2008/104.[332] Efter att talan ogillats i första instans och efter överklagande, överklagade CM till Bundesarbeitsgericht (Federala arbetsdomstolen, Tyskland) som har hänskjutit fem tolkningsfrågor avseende denna bestämmelse till EU-domstolen.

Domstolen har fastställt de villkor som ska vara uppfyllda i ett kollektivavtal som arbetsmarknadens parter har ingått för att i enlighet med artikel 5.3 i direktiv 2008/104 kunna göra undantag från principen om likabehandling av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.[333] Domstolen

---

331 För perioden januari–mars 2017, i 10 § punkt 4 första meningen i Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (lagen om uthyrning av arbetskraft) av den 3 februari 1995 (BGBl. 1995 I, s. 158) (nedan kallad AÜG), i den lydelse som var tillämplig till och med den 31 mars 2017, och, för april 2017, i 8 § punkt 1 i samma lag, i den lydelse som var tillämplig från och med den 1 april 2017.

332 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/104/EG av den 19 november 2008 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 327, 2008, s. 9).

333 Denna punkt 3 ger medlemsstaterna möjlighet att tillåta arbetsmarknadens parter att behålla eller ingå kollektivavtal som tillåter ojämlik behandling när det gäller grundläggande arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, under förutsättning att det övergripande skyddet för arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag garanteras.

preciserar bland annat räckvidden av begreppet ”övergripande skyddet av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag”, ett skydd som kollektivavtalen ska säkerställa enligt denna bestämmelse, och tillhandahåller de kriterier som gör det möjligt att bedöma huruvida detta övergripande skydd faktiskt har respekterats. Domstolen slår även fast att sådana kollektivavtal ska kunna bli föremål för en effektiv domstolsprövning.

Domstolens bedömning

Efter att ha erinrat om det dubbla syftet i direktiv 2008/104, nämligen att skydda arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag och respekterar arbetsmarknadernas mångfald, preciserar domstolen att det enligt artikel 5.3 i direktivet, när den hänvisar till begreppet ”övergripande skydd av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag”, inte innebär ett krav på att beakta en skyddsnivå för bemanningsanställda som är högre än den som föreskrivs för arbetstagare i allmänhet enligt den nationella rätten och unionsrätten avseende grundläggande arbets- och anställningsvillkor.

När arbetsmarknadens parter genom kollektivavtal tillåter särbehandling i fråga om grundläggande arbets- och anställningsvillkor till nackdel för bemanningsanställda, ska emellertid ett sådant kollektivavtal, för att säkerställa ett övergripande skydd för bemanningsanställda, i stället ge dessa arbetstagare fördelar i fråga om grundläggande arbets- och anställningsvillkor [334] som kan kompensera för den särbehandling som de utsätts för.

Det övergripande skyddet för bemanningsanställda skulle nämligen med nödvändighet minska om ett sådant avtal, i förhållande till dessa arbetstagare, innebar en begränsning av ett eller flera av dessa grundläggande villkor.

Enligt undantagsbestämmelsen i artikel 5.3 i direktiv 2008/104 ska dessutom frågan huruvida ett övergripande skydd för bemanningsanställda har respekterats bedömas konkret genom en jämförelse, med avseende på en viss tjänst, mellan de grundläggande arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som anställs direkt av kundföretaget och dem som gäller för bemanningsanställda, för att därigenom kunna fastställa huruvida de kompenserande fördelar som getts vad gäller dessa grundläggande villkor kan uppväga effekterna av särbehandlingen.

Denna skyldighet att respektera det övergripande skyddet för bemanningsanställda innebär inte ett krav på att den berörda uthyrda arbetstagaren är knuten till bemanningsföretaget genom ett kontrakt om tillsvidareanställning, eftersom det enligt artikel 5.3 i direktiv 2008/104 tillåter avvikelser från likabehandlingsprincipen i förhållande till alla arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, utan att någon åtskillnad görs efter om de är visstids- eller tillsvidareanställda hos bemanningsföretaget.

Nämnda skyldighet innebär inte heller att medlemsstaterna i detalj måste ange de villkor och kriterier som kollektivavtalen ska uppfylla.

Med detta sagt och även om arbetsmarknadens parter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid förhandlingar om och ingående av kollektivavtal, så ska de agera med iakttagande av unionsrätten i allmänhet och direktiv 2008/104 i synnerhet.

Även om bestämmelserna i detta direktiv inte ålägger medlemsstaterna att anta en viss lagstiftning som syftar till att säkerställa ett övergripande skydd av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag, i den mening som avses i dess artikel 5.3, är medlemsstaterna, inbegripet deras domstolar, icke desto mindre skyldiga att se till att de kollektivavtal som tillåter särbehandling i fråga

---

334 De grundläggande arbets- och anställningsvillkoren definieras i artikel 3.1 f i direktiv 2008/104. Det rör sig härvid om villkor som hänför sig till arbetstid, övertid, raster, viloperioder, nattarbete, semester, helgdagar och lön.

om grundläggande arbets- och anställningsvillkor bland annat säkerställer att det övergripande skyddet av arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag respekteras.

Dessa kollektivavtal måste således kunna bli föremål för en effektiv domstolsprövning i syfte att kontrollera huruvida arbetsmarknadens parter har iakttagit sin skyldighet att respektera detta skydd.

3. Arbetstagarinflytande i Europabolag

Dom av den 18 oktober 2022 (stora avdelningen), IG Metall och ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800)

”Begäran om förhandsavgörande – Socialpolitik – Europabolag – Direktiv 2001/86/EG – Arbetstagarinflytande vid beslutsfattande inom Europabolag – Artikel 4.4 – Europabolag som bildats genom ombildning – Innehållet i det avtal som förhandlats fram – Val av arbetstagarrepresentanter som ledamöter av tillsynsrådet – Valförfarande enligt vilket fackföreningarnas representanter ska väljas i separat omröstning”

SAP, ett aktiebolag bildat enligt tysk rätt, hade, innan det ombildades till europabolag (SE-bolag) år 2014, ett tillsynsråd som i enlighet med tysk rätt[335] bestod av representanter för aktieägarna och arbetstagarna. Arbetstagarrepresentanter vilka föreslagits av fackföreningarna valdes i en separat omröstning från den som ordnats för övriga ledamöter vilka representerade arbetstagarna.[336] Avtalet om en ordning för arbetstagarinflytandet i SAP efter ombildningen till europabolag föreskriver emellertid andra regler när ett reducerat tillsynsråd bildas. I detta fall får fackföreningarna föreslå kandidater till en del av de platser som tilldelats Förbundsrepubliken Tyskland och som väljs av de arbetstagare som är anställda i Tyskland, dock utan att dessa kandidater väljs separat, i en annan omröstning än den genom vilka övriga arbetstagarrepresentanter väljs.

Avsaknaden av en separat omröstning ledde till att två fackföreningar, Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) och ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, väckte talan vid domstol. Efter överklagande av dessa båda fackföreningar beslutade Bundesarbeitsgericht (Federala arbetsdomstolen, Tyskland) att ställa en fråga till EU-domstolen om tolkningen av direktiv 2001/86.[337] Enligt den hänskjutande domstolen uppfyller avtalet i fråga inte kraven i tysk rätt.[338] Nämnda domstol undrar emellertid om inte artikel 4.4 i direktiv 2001/86[339] föreskriver en skyddsnivå som är mindre

---

335 7 § i Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (lagen om medbestämmande för arbetstagare) av den 4 maj 976 (BGBl. 1976 I, s. 1153), i dess lydelse enligt lagen av den 24 april 2015 (BGBl. 2015 I, s. 642) (nedan kallad MitbestG).

336 Enligt 16 § punkt 1 MitbestG väljer de delegerade fackföreningarnas representanter i tillsynsrådet genom sluten omröstning och med iakttagande av principerna för proportionella val.

337 Rådets direktiv 2001/86/EG av den 8 oktober 2001 om komplettering av stadgan för europabolag vad gäller arbetstagarinflytande (EGT L 294, 2001, s. 22).

338 Det rör sig här särskilt om 21 § punkt 6 i Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (lag om arbetstagarinflytande i europabolag) av den 22 december 2004 (BGBl. 2004 I, s. 3675, 3686), i den lydelse som är i kraft från och med den 1 mars 2020, enligt vilken det, om ett SE-bolag bildas genom ombildning, i avtalet om medverkan ska föreskrivas åtminstone samma nivå när det gäller alla aspekter av arbetstagarinflytande som den som finns inom det bolag som ska ombildas till ett SE-b olag.

339 I artikel 4.4 i direktiv 2001/86, som rör innehållet i avtalet om en ordning för arbetstagarinflytande i SE-bolag, föreskrivs att om ett SE-bolag bildas genom ombildning ska i avtalet om inflytande föreskrivas åtminstone samma nivå när det gäller alla aspekter av arbetstagarinflytande som den som finns inom det bolag som skall ombildas till ett SE-bolag.

långtgående än den som föreskrivs i tysk rätt och som i förekommande fall gäller i samtliga medlemsstater, i enlighet med vilken den nationella rätten måste tolkas.

Domstolen (stora avdelningen) konstaterar att avtalet om en ordning för arbetstagarinflytande i ett SE-bolag som bildats genom ombildning, vilket avses i den sistnämnda bestämmelsen, ska föreskriva att en viss andel kandidater vilka föreslagits av fackföreningarna till arbetstagarrepresentanter i SE-bolagets tillsynsråd ska väljas i en separat omröstning, då en sådan separat omröstning föreskrivs i tillämplig nationell rätt med avseende på sammansättningen av tillsynsrådet för det bolag som ska ombildas till SE-bolag. I samband med denna omröstning ska arbetstagare i detta SE-bolag, dess dotterbolag och driftsenheter samt de fackföreningar som är representerade i SE-bolaget behandlas lika.

Domstolens bedömning

EU-domstolen inleder med att göra en bokstavstolkning av artikel 4.4 i direktiv 2001/86 och konstaterar att unionslagstiftaren, vad gäller definitionen av arbetstagarrepresentanter och omfattningen av deras inflytande som ska behållas, har hänvisat till nationell lagstiftning och/eller praxis i den medlemsstat där bolaget som ska ombildas har sitt säte.

Vad särskilt gäller medverkan kräver sålunda såväl fastställandet av de personer som är behöriga att representera arbetstagarna som fastställandet av de mekanismer som är utmärkande för inflytandet vilket ger nämnda arbetstagarrepresentanter möjlighet att påverka beslut som tas inom företaget, att de bedömningar som den nationella lagstiftaren gjort i detta hänseende samt relevant nationell praxis beaktas.

Härav följer att om en processuell mekanism som föreskrivs i nationell lagstiftning, såsom i förevarande fall den separata omröstningen för att välja kandidater som föreslagits av fackföreningar, utgör en kännetecknande mekanism i de nationella bestämmelserna om inflytande för arbetstagarrepresentanter och är av tvingande karaktär, ska denna beaktas med avseende på det avtal om inflytande som avses i artikel 4.4 i direktiv 2001/86.

Det sammanhang som denna bestämmelse ingår i ger enligt domstolen stöd åt bokstavstolkningen. Unionslagstiftaren har nämligen haft för avsikt att särbehandla SE-bolag som bildats genom ombildning, så att den rätt till inflytande som arbetstagarna i det bolag som ska ombildas till SE-bolag åtnjuter enligt nationell lagstiftning och/eller praxis inte undergrävs.

Domstolen anser att denna tolkning av direktiv 2001/86 också är förenlig med det syfte som eftersträvas med direktivet. Såsom framgår av detta direktiv,[340] innebär det av unionslagstiftaren eftersträvade säkerställande av arbetstagarnas förvärvade rättigheter inte bara att de rättigheter som arbetstagarna förvärvat i de bolag som ska ombildas till SE-bolag ska upprätthållas, utan också att dessa rättigheter ska utvidgas till att gälla samtliga personer som arbetar för SE-bolaget, även om detta inte anges i den nationella lagstiftningen.

Enligt domstolen bekräftas denna tolkning även av tillkomsthistorien för direktiv 2001/86. Av denna framgår nämligen att de bestämmelser som var tillämpliga på SE-bolag genom ombildning var den största stötestenen under förhandlingarna. Det var först efter införandet av en bestämmelse som särskilt omfattade fallet med bildandet av ett SE-bolag genom ombildning och som garanterade att ett sådant bildande inte skulle leda till att den existerande graden av arbetstagarinflytande i det bolag

340 Särskilt av direktivets skäl 18 i vilket det bland annat anges att säkerställandet av arbetstagarnas förvärvade rättigheter till medverkan i företagens beslutsfattande är en grundläggande princip och ett uttalat syfte med detta direktiv.

som skulle ombildas minskade (en bestämmelse som slutligen infördes i artikel 4.4 i direktiv 2001/86), som förfarandet för antagande av direktivet kunde fortsätta.

Slutligen preciserar domstolen att rätten att föreslå en viss andel av kandidaterna vid val av arbetstagarrepresentanter i tillsynsrådet för ett SE-bolag som bildats genom ombildning, såsom SAP, inte får förbehållas tyska fackföreningar, utan måste utsträckas till att omfatta alla fackföreningar som är representerade i SE-bolaget, dess dotterbolag och driftsenheter, för att säkerställa att dessa fackföreningar behandlas lika med avseende på denna rättighet.

XVI. Folkhälsa

Dom av den 22 december 2022 (stora avdelningen), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014)

”Begäran om förhandsavgörande – Humanläkemedel – Direktiv 2001/83/EG – Artikel 86.1 – Begreppet läkemedelsreklam – Artikel 87.3 – Ändamålsenlig användning av läkemedel – Artikel 90 – Förbjudet reklammaterial – Reklam för läkemedel som varken är receptbelagda eller ersättningsgilla – Prisreklam – Reklam för kampanjerbjudanden – Reklam för kombinationsförsäljning – Förbud”

”EUROAPTIEKA” SIA är ett bolag som bedriver farmaceutisk verksamhet i Lettland. Det ingår i en koncern som äger ett nätverk av apotek och bolag som distribuerar läkemedel i detaljhandeln i nämnda medlemsstat. År 2016 förbjöd Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (Folkhälsoinspektionen, avdelningen för läkemedelskontroll, Lettland) Euroaptieka att sprida reklam för en kampanjförsäljning med erbjudande om en rabatt på 15 procent av inköpspriset på alla läkemedel vid köp av minst tre artiklar. Beslutet fattades med stöd av en nationell bestämmelse som förbjuder att information som uppmuntrar till köp av ett läkemedel genom att använda läkemedlets pris som säljargument, genom att annonsera ut ett specialerbjudande eller genom att ange att läkemedlet säljs i kombination med andra läkemedel (och till nedsatt pris), eller med andra produkter, införs i reklam för receptfria och icke ersättningsgilla läkemedel riktad till allmänheten.[341]

Euroaptieka väckte år 2020 talan mot denna bestämmelse vid Latvijas Republikas Satversmes tiesa (Författningsdomstolen, Lettland). Författningsdomstolen ingav en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen angående tolkningen av direktiv 2001/83.[342]

EU-domstolen (stora avdelningen) preciserar i sin dom vilken räckvidd begreppet ”läkemedelsreklam”, i direktivets mening, ska anses ha, bland annat vad som gäller för reklaminnehåll som inte avser ett visst läkemedel utan ospecificerade läkemedel. Dessutom uttalar sig domstolen om huruvida en nationell bestämmelse som inför sådana förbud som dem i det nationella målet är förenlig med direktivet, och i synnerhet om huruvida dessa förbud ska anses syfta till att främja en ändamålsenlig användning av läkemedel i direktivets mening.

Domstolens bedömning

För det första slår domstolen fast att spridning av information som uppmuntrar till köp av ett läkemedel genom att använda läkemedlets pris som säljargument, genom att annonsera ut ett specialerbjudande eller genom att ange att läkemedlet säljs i kombination med andra läkemedel, och till nedsatt pris, eller med andra produkter, faller under begreppet läkemedelsreklam i den mening som avses i direktiv 2001/83, även när informationen inte gäller ett visst läkemedel utan avser ospecificerade läkemedel.

---

341 Punkt 18.12 i Ministru kabineta noteikumi Nr. 378 ”Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus” (Ministerrådets dekret nr 378 om bestämmelser om läkemedelsreklam och om på vilka villkor en läkemedelstillverkare får erbjuda gratisprover av läkemedel till läkare) av den 17 maj 2011 (Latvijas Vēstnesis, 2011, nr 78).

342 Närmare bestämt avses artiklarna 86.1, 87.3 och 90 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 2004/27/EG av den 31 mars 2004 (EUT L 136, 2004, s. 34).

Domstolen erinrar inledningsvis, utifrån en bokstavstolkning, om att det i artikel 86.1 i direktivet, som innehåller begreppet läkemedelsreklam, systematiskt hänvisas till ”läkemedel” i plural. Dessutom innehåller nämnda bestämmelse en mycket vid definition av begreppet läkemedelsreklam, såtillvida att det anges att det omfattar ”varje form” av information vid uppsökande försäljning, lokala reklamkampanjer eller förmånserbjudanden – inklusive bland annat ”läkemedelsreklam som riktas till allmänheten”.

Från ett kontextuellt perspektiv påpekar domstolen därefter att bestämmelserna i avdelning VIII i direktiv 2001/83, där artikel 86 ingår, innehåller allmänna och grundläggande regler om läkemedelsreklam och att de således är avsedda att tillämpas på varje åtgärd som syftar till att främja förskrivning, leverans, försäljning eller konsumtion av läkemedel.

Vad slutligen gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2001/83, anser domstolen att direktivets huvudsyfte att värna folkhälsan i stor utsträckning skulle äventyras om information vid uppsökande försäljning, lokala reklamkampanjer eller förmånserbjudanden som syftar till att främja förskrivning, leverans, försäljning eller konsumtion av läkemedel utan att för den skull hänvisa till ett visst läkemedel, inte föll under begreppet läkemedelsreklam och således inte omfattades av de förbud, villkor och begränsningar för reklam som föreskrivs i detta direktiv.

Eftersom reklam för ospecificerade läkemedel, exempelvis reklam för en hel kategori av läkemedel som avser behandling av en och samma sjukdom, kan avse även receptbelagda läkemedel eller ersättningsgilla läkemedel, skulle förbuden i direktivet nämligen i stor utsträckning förlora sin ändamålsenliga verkan om sådan reklam undantogs från tillämpningsområdet för bestämmelserna om reklam i direktiv 2001/83,[343] då det skulle innebära att dessa förbud inte gällde för reklam som inte specifikt avser ett läkemedel inom denna kategori.

Därutöver finner domstolen att reklam som görs för en ospecificerad grupp av läkemedel som inte är vare sig receptbelagda eller ersättningsgilla, på samma sätt som reklam som lyfter fram ett enda bestämt läkemedel, kan vara överdriven och oövervägd, och följaktligen skada folkhälsan, om den uppmuntrar konsumenterna till en icke ändamålsenlig användning eller överkonsumtion av de berörda läkemedlen.

Domstolen drar slutsatsen, oberoende av vad som slogs fast i domen A (Reklam för och försäljning av läkemedel online)[344] och domen DocMorris[345], att begreppet läkemedelsreklam, som avses i direktiv 2001/83, omfattar varje form av information vid uppsökande försäljning, lokala reklamkampanjer eller förmånserbjudanden som syftar till att främja förskrivning, leverans, försäljning eller konsumtion av ett visst läkemedel eller ospecificerade läkemedel.

Domstolen har tillagt att eftersom meddelandets syfte är det viktigaste kännetecknet för detta begrepp och den avgörande faktorn för att skilja mellan reklam och ren information, och eftersom den informationsspridning som avses i en sådan nationell bestämmelse som den som är i fråga i det nationella målet förefaller ha ett sådant marknadsföringssyfte, omfattas denna spridning av nämnda begrepp.

---

343 Artikel 88.1 a och 88.3 i direktiv 2001/83.

344 Dom av den 1 oktober 2020, ***A (Reklam för och försäljning av läkemedel online)*** (C-649/18, EU:C:2020:764, punkt 50).

345 Dom av den 15 juli 2021, ***DocMorris*** (C-190/20, EU:C:2021:609, punkt 20).

För det andra finner domstolen att bestämmelserna i direktiv 2001/83[346] inte utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver begränsningar som inte föreskrivs i detta direktiv, men som svarar mot direktivets huvudsyfte att skydda folkhälsan genom att den förbjuder att information som uppmuntrar till köp av ett läkemedel genom att använda läkemedlets pris som säljargument, genom att annonsera ut ett specialerbjudande eller genom att ange att läkemedlet säljs i kombination med andra läkemedel, och till nedsatt pris, eller med andra produkter, införs i reklam för receptfria och icke ersättningsgilla läkemedel riktad till allmänheten.

Till stöd för denna tolkning börjar domstolen med att, vad gäller sambandet mellan kravet på att denna reklam främjar en ändamålsenlig användning av läkemedel[347] och de begränsningar som avses i direktiv 2001/83 i form av en förteckning över förbjudet reklaminnehåll,[348] erinra om att den omständigheten att direktivet inte innehåller några särskilda bestämmelser om ett visst reklaminnehåll inte utgör hinder för att medlemsstaterna, i syfte att hindra all överdriven och oövervägd läkemedelsreklam som kan påverka folkhälsan negativt, förbjuder[349] ett sådant innehåll i den mån innehållet i fråga skulle främja icke ändamålsenlig användning av läkemedel.

Följaktligen, och även om det enligt direktiv 2001/83 är tillåtet med reklam för receptfria läkemedel, ska medlemsstaterna, för att förebygga risker för folkhälsan, i enlighet med huvudsyftet att värna folkhälsan, förbjuda att reklam som riktas till allmänheten för läkemedel som varken är receptbelagda eller ersättningsgilla innehåller inslag som kan främja en icke ändamålsenlig användning av sådana läkemedel.

Därefter, vad gäller frågan huruvida så är fallet med det material som berörs av sådana förbud som de som är aktuella i det nationella målet, påpekar domstolen att det, när det gäller läkemedel som varken är receptbelagda eller ersättningsgilla, är vanligt förekommande att slutkonsumenten själv, utan hjälp av läkare, bedömer nyttan eller behovet av att köpa sådana läkemedel. Konsumenten besitter emellertid inte nödvändigtvis de specifika och objektiva kunskaper som gör att han eller hon kan göra en bedömning av läkemedlens terapeutiska värde. Marknadsföringen kan då ha en särskilt stor inverkan på konsumentens bedömning och val, vad gäller både läkemedlets kvalitet och den mängd som ska inhandlas.

I detta sammanhang kan reklammaterial som det som avses i den nu aktuella nationella bestämmelsen utgöra ett incitament för konsumenterna för att köpa läkemedel som varken är receptbelagda eller ersättningsgilla baserat på ett ekonomiskt kriterium avseende priset på dessa läkemedel. Reklammaterialet kan således få konsumenterna att köpa och använda dessa läkemedel utan att någon objektiv bedömning har gjorts utifrån läkemedlens terapeutiska egenskaper och konkreta medicinska behov.

EU-domstolen finner att reklam som avleder konsumenterna från att göra en objektiv bedömning av behovet av att använda ett läkemedel leder till en icke ändamålsenlig och överdriven användning av läkemedlet. En sådan icke ändamålsenlig och överdriven användning av läkemedel kan även orsakas av reklam som – i likhet med den reklam som rör kampanjerbjudanden eller kombinationsförsäljning av läkemedel och andra produkter – likställer läkemedel med andra konsumtionsvaror, vilka i allmänhet är föremål för rabatter och prissänkningar vid överskridandet av en viss utgiftsnivå.

---

346 Närmare bestämt artiklarna 87.3 och 90 i direktiv 2001/83.

347 Krav enligt artikel 87.3 i direktiv 2001/83.

348 Begränsningar enligt artikel 90 i direktiv 2001/83.

349 På grundval av artikel 87.3 i direktiv 2001/83.

EU-domstolen finner – utan att detta påverkar möjligheten för apotekare att bevilja rabatter och prissänkningar vid försäljning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter – att en sådan nationell bestämmelse som den nu aktuella svarar mot huvudsyftet att värna folkhälsan, och således är förenlig med direktiv 2001/83, då den förbjuder spridning av reklammaterial som uppmuntrar till en icke ändamålsenlig och överdriven användning av receptfria och icke ersättningsgilla läkemedel.

XVII. Konsumentskydd[350]

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 93/13/EEG – Oskäliga villkor i konsumentavtal – Likvärdighetsprincipen – Effektivitetsprincipen – Utmätning i fast egendom – Avtalsvillkor om dröjsmålsränta och om förtida betalning i låneavtalet är oskäliga – Rättskraft och utgången frist – Förlust av möjligheten att åberopa oskäliga avtalsvillkor vid domstol – Den nationella domstolens prövningsrätt ex officio”

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), SPV Project 1503 m.fl. (C-693/19 och C-831/19, EU:C:2022:395)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 93/13/EEG – Oskäliga villkor i konsumentavtal – Likvärdighetsprincipen – Effektivitetsprincipen – Förfarande för betalningsföreläggande och förfarande för utmätning hos tredje man – Rättskraft som implicit omfattar giltigheten av de villkor som ligger till grund för exekutionstiteln – Verkställighetsdomstolens behörighet att ex officio pröva huruvida ett villkor eventuellt är oskäligt”

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 93/13/EEG – Oskäliga villkor i konsumentavtal – Likvärdighetsprincipen – Effektivitetsprincipen – Utmätningsförfarande på grundval av ett leasingavtal som utgör exekutionstitel – Invändning mot verkställighet – Nationell lagstiftning som inte tillåter att den domstol som har att pröva invändningen prövar huruvida villkoren i en exekutionstitel är oskäliga – Verkställighetsdomstolens behörighet att ex officio pröva huruvida ett villkor eventuellt är oskäligt – Det är möjligt att väcka talan vid allmän domstol, varvid en prövning av huruvida villkoren är oskäliga kan ske – Krav på att säkerhet ställs för att verkställighetsförfarandet ska kunna skjutas upp”

Dom av den 17 maj 2022 (stora avdelningen), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 93/13/EEG – Oskäliga villkor i konsumentavtal – Likvärdighetsprincipen – Effektivitetsprincipen – Avtal om hypotekslån – Ett ’villkor om räntegolv’ i avtalet är oskäligt – Nationella bestämmelser om förfarandet för överklagande i domstol – Begränsning i tiden av rättsverkningarna av ogiltigförklaring av ett oskäligt avtalsvillkor – Återbetalning – Den nationella appellationsdomstolens behörighet att göra en prövning ex officio”

Fem beslut om förhandsavgörande från spanska (Ibercaja Banco, C-600/19, och Unicaja Banco, C-869/19), italienska (SPV Project 1503, C-693/19 och C-831/19) respektive rumänska domstolar

---

350 Dom av den 28 april 2022, ***Meta Platforms Ireland*** (C-319/20, EU:C:2022:322), ska också nämndas under denna rubrik. Denna dom presenteras under rubrik III.4.d. Åtgärder mot databehandling som strider mot dataskyddsförordningen.

(Impuls Leasing România, C-725/19) har inkommit till domstolen. Samtliga avser tolkningen av direktivet om oskäliga villkor i konsumentavtal.[351]

Begäran om förhandsavgörande i dessa mål ingår i förfaranden av olika slag. Begäran i målet Ibercaja Banco avser således ett förfarande för utmätning av intecknad egendom i vilket konsumenten inte har gjort någon invändning och äganderätten till den intecknade egendomen redan har överlåtits till tredje man. I målet Unicaja Banco framställdes begäran i ett överklagade efter domen i målet Gutiérrez Naranjo m.fl. [352] Respektive begäran i de förenade målen SPV Project 1503 avser utmätning som grundas på exekutionstitlar som vunnit laga kraft. Begäran i målet Impuls Leasing România ingår slutligen i ett verkställighetsförfarande som genomförs på grundval av ett leasingavtal som utgör exekutionstitel.

Domstolen (stora avdelningen) utvecklade i sina fyra domar sin praxis avseende nationella domstolars skyldighet och behörighet att ex officio pröva huruvida avtalsvillkor är oskäliga enligt direktiv 93/13. Den gav preciseringar om samspelet mellan dels principen om rättskraft och utgången frist, dels domstolsprövningen av oskäliga avtalsvillkor. Domstolen uttalade sig dessutom om omfattningen av denna kontroll inom ramen för påskyndade förfaranden för indrivning av konsumenters skulder och om förhållandet mellan vissa processrättsliga principer i de nationella rättsordningarna i fråga om överklagande och den nationella domstolens behörighet att ex officio pröva huruvida avtalsvillkor är oskäliga.

Domstolens bedömning

Domstolen preciserade för det första sambandet mellan principen om rättskraft och behörigheten för verkställighetsdomstolen att, inom ramen för ett förfarande för betalningsföreläggande, ex officio pröva huruvida ett avtalsvillkor som ligger till grund för föreläggandet är oskäligt.

Domstolen slog fast att direktiv 93/13[353] utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken verkställighetsdomstolen, när gäldenären inte har bestridit betalningsföreläggandet, inte kan pröva huruvida de villkor som ligger till grund för föreläggandet är oskäliga, med motiveringen att dess rättskraft underförstått omfattar giltigheten av dessa villkor. En lagstiftning enligt vilken en prövning ex officio av huruvida avtalsvillkor är oskäliga ska anses ha ägt rum och ha rättskraft, även om det inte finns någon motivering i detta avseende i beslutet om betalningsföreläggande, kan närmare bestämt urholka den nationella domstolens skyldighet att ex officio pröva huruvida dessa villkor eventuellt är oskäliga. I ett sådant fall innebär kravet på ett effektivt domstolsskydd att verkställighetsdomstolen ska kunna pröva, även för första gången, huruvida de avtalsvillkor som legat till grund för föreläggandet eventuellt är oskäliga. Den omständigheten att gäldenären, vid den tidpunkt då föreläggandet vann laga kraft, inte visste att denna kunde anses vara konsument i den mening som avses i direktivet saknar betydelse i detta avseende.

---

351 Rådets direktiv 93/13/EEG av den 5 april 1993 om oskäliga villkor i konsumentavtal (EGT L 95, 1993, s. 29; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 169) (nedan kallat direktiv 93/13).

352 Dom av den 21 december 2016, ***Gutiérrez Naranjo m.fl.*** (C-154/15, C-307/15 och C-308/15, EU:C:2016:980). I den domen fann EU-domstolen att nationell rättspraxis från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) som innebär en begränsning i tiden för återbetalning av de belopp som konsumenter felaktigt erlagt till banker baserat på ett oskäligt avtalsvillkor om så kallat räntegolv stred mot artikel 6.1 i direktiv 93/13 om oskäliga villkor i konsumentavtal, och att konsumenterna således hade rätt att erhålla full återbäring av belopp som felaktigt erlagts på grundval av detta villkor.

353 Bland annat artikel 6.1 och artikel 7.1 i direktivet.

För det andra prövade domstolen samspelet mellan principen om rättskraft, utgångna frister och den nationella domstolens behörighet att ex officio pröva huruvida ett avtalsvillkor är oskäligt i ett förfarande för utmätning av intecknad egendom.

Domstolen påpekade att direktiv 93/13[354] utgör hinder för en nationell lagstiftning som, på grund av rättskraft och utegången frist, varken tillåter en domstol att ex officio pröva huruvida avtalsvillkor är oskäliga i ett förfarande för utmätning av intecknad egendom eller för konsumenten att, efter utgången av fristen för att framställa en invändning, göra gällande att avtalsvillkoren är oskäliga, i detta förfarande eller i ett senare fastställelseförfarande. Denna tolkning av direktivet är tillämplig när dessa villkor har prövats ex officio när förfarandet för utmätning av intecknad egendom inleddes, utan att denna prövning uttryckligen anges eller motiverats i beslutet om beviljande av utmätning av intecknad egendom, och utan att det i det beslutet anges att en sådan prövning inte längre kan ifrågasättas i avsaknad av invändningar. Eftersom konsumenten inte informerades om att det i beslutet om godkännande av utmätning i intecknad egendom gjordes en prövning ex officio av huruvida avtalsvillkoren var oskäliga, kunde konsumenten nämligen inte med full kännedom om omständigheterna bedöma huruvida det var nödvändigt att överklaga detta beslut. En effektiv prövning av huruvida avtalsvillkor eventuellt är oskäliga kan emellertid inte säkerställas om rättskraften även gäller domstolsavgöranden i vilka en sådan prövning inte nämns.

Vidare anser EU-domstolen däremot att en nationell lagstiftning som inte tillåter en nationell domstol, som agerar ex officio eller på konsumentens begäran, att pröva huruvida avtalsvillkoren eventuellt är oskäliga när inteckningen väl har realiserats, den intecknade egendomen har sålts och äganderätten till den egendomen har överförts till tredje man, är förenliga med direktivet.[355] Denna slutsats är emellertid villkorad av att den konsument vars intecknade egendom sålts kan göra gällande sina rättigheter genom ett efterföljande förfarande i syfte att erhålla ersättning för den ekonomiska skada som orsakats av tillämpningen av oskäliga villkor.

För det tredje undersökte domstolen förhållandet mellan vissa nationella processrättsliga principer som reglerar överklagandeförfarandet, såsom dispositionsprincipen, principen att domslutet inte får gå utöver vad parterna har yrkat och förbudet mot reformatio in pejus, och den nationella domstolens behörighet att ex officio pröva huruvida ett villkor är oskäligt.

Domstolen anser att direktiv 93/13 [356] utgör hinder för tillämpning av sådana nationella processrättsliga principer, enligt vilka en nationell domstol, som har att pröva ett överklagande av en dom som begränsar återbetalningen i tiden av de belopp som konsumenten felaktigt betalat enligt ett villkor som förklarats vara oskäligt, inte ex officio kan pröva en grund som avser åsidosättande av en bestämmelse i direktivet och förordna om återbetalning av dessa belopp i sin helhet, när den berörda konsumentens underlåtenhet att bestrida denna begränsning i tiden inte kan tillskrivas konsumentens totala passivitet. Vad gäller det nationella mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen, preciserade EU-domstolen att den omständigheten att konsumenten inte överklagat inom skälig tid kan tillskrivas den omständigheten att fristen för att överklaga redan hade löpt ut när domen Gutiérrez Naranjo m.fl. meddelades, i vilken domstolen slog fast att nationell rättspraxis, enligt vilken rättsverkningarna av avtalets återgång i tiden begränsades till att ett avtalsvillkor förklarats vara oskäligt, var oförenlig med nämnda direktiv. I det nationella målet hade konsumenten således inte visat prov på total passivitet genom att inte överklaga beslutet. Under dessa omständigheter strider det mot effektivitetsprincipen att tillämpa nationella processuella

354 Ibidem.

355 Ibidem.

356 Bland annat artikel 6.1 i direktivet.

principer som berövar konsumenten möjligheten att göra gällande sina rättigheter enligt direktiv 93/13, eftersom tillämpningen kan göra det omöjligt eller orimligt svårt att skydda dessa rättigheter.

För det fjärde och sista undersökte domstolen den nationella domstolens behörighet att ex officio pröva huruvida villkoren i en exekutionstitel är oskäliga när den har att pröva en invändning mot verkställigheten av denna exekutionstitel.

Domstolen slog fast att direktiv 93/13[357] och effektivitetsprincipen utgör hinder för en nationell lagstiftning som inte tillåter verkställighetsdomstolen, som ska pröva en invändning mot verkställighet, att ex officio eller på begäran av konsumenten, pröva huruvida villkoren i ett avtal som ingåtts mellan en konsument och en näringsidkare och som utgör exekutionstitel, är oskäliga, eftersom den allmänna domstol, vid vilken en separat talan enligt lag kan väckas för prövning av huruvida villkoren i ett sådant avtal eventuellt är oskäliga, endast kan besluta om uppskov med verkställighetsförfarandet fram till dess att den har avgjort målet i sak vid ställande av en säkerhet till ett belopp som kan avskräcka konsumenten från att väcka och vidhålla en sådan talan. Vad gäller denna säkerhet preciserade domstolen att de kostnader som en talan vid domstol skulle medföra i förhållande till storleken på den omtvistade skulden inte får vara av sådant slag att de avskräcker konsumenten från att väcka talan vid domstol. Det är sannolikt att en gäldenär som har underlåtit att betala skulden inte har tillräckliga finansiella medel för att ställa den begärda säkerheten. Detta gäller i än högre grad om värdet av den talan som väckts klart överstiger kontraktets totala värde, vilket föreföll vara fallet i målet vid den nationella domstolen.

357 Bland annat artikel 6.1 och artikel 7.1 i direktivet.

XVIII. Miljö[358]

1. Avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning

Dom av den 25 januari 2022 (stora avdelningen), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51)

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2012/19/EU – Avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning – Skyldighet att finansiera kostnader för att hantera avfall från solcellspaneler – Retroaktiv verkan – Rättssäkerhetsprincipen – Felaktigt införlivande av ett direktiv – Medlemsstatens skadeståndsansvar”

Vysočina Wind är ett tjeckiskt bolag som driver en solenergianläggning utrustad med solcellspaneler som släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005.

Till följd av den skyldighet som föreskrivs i den tjeckiska lagen nr 185/2001 om avfall (nedan kallad avfallslagen)[359] medverkade bolaget till finansieringen av kostnaderna för att hantera avfall från solcellspanelerna och betalade i detta avseende avgifter under åren 2015 och 2016.

Eftersom Vysočina Wind emellertid ansåg att denna skyldighet var en direkt följd av ett felaktigt införlivande av direktiv 2012/19 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE)[360] och att betalningen av dessa avgifter utgjorde en skada, väckte bolaget skadeståndstalan vid tjeckisk domstol mot Republiken Tjeckien. Vysočina Wind anförde att den bestämmelse i avfallslagen som föreskriver avgiftsskyldighet för användare av solcellspaneler strider mot artikel 13.1 i direktiv 2012/19, enligt vilken det åligger producenterna av elektrisk och elektronisk utrustning, och inte deras användare, att finansiera kostnaderna för att hantera avfall från solcellspaneler som släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005.

Vysočina Winds skadeståndstalan bifölls, såväl i första som i andra instans, varför Republiken Tjeckien överklagade till Nejvyšší soud (Högsta domstolen, Tjeckien).

Efter att denna sistnämnda domstol har ingett en begäran om förhandsavgörande, uttalar sig EU-domstolen (stora avdelningen) dels om tolkningen och giltigheten av artikel 13.1 i direktiv 2012/19, dels om villkoren för att en medlemsstat ska ådra sig skadeståndsansvar för åsidosättande av unionsrätten i samband med införlivandet av ett direktiv.

Domstolens bedömning

---

358 Under denna rubrik ska även följande domar nämnas: dom av den 14 juli 2022, ***GSMB Invest*** (C-128/20, EU:C:2022:570), dom av den 14 juli 2022, ***Volkswagen*** (C-134/20, EU:C:2022:571), och dom av den 14 juli 2022, ***Porsche Inter Auto och Volkswagen*** (C-145/20, EU:C:2022:572), vilka presenteras under rubrik XIII.3. Motorfordon, samt dom av den 8 november 2022, ***Deutsche Umwelthilfe (Typgodkännande av motorfordon)*** (C-873/19, EU:C:2022:857), som presenteras under rubrik III.1. Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en oavhängig domstol.

359 Artikel 37p i zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (lag nr 185/2001 om avfall och om ändring av vissa andra lagar).

360 Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19 av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE) (EUT L 197, 2012, s. 38) (nedan kallat direktiv 201/19).

Genom en bokstavstolkning av direktiv 2012/19 bekräftar domstolen för det första att solcellspaneler utgör elektrisk och elektronisk utrustning i den mening som avses i direktivet, vilket enligt artikel 13.1 i samma direktiv innebär att kostnaderna för att hantera avfall från dessa paneler som släppts ut på marknaden från och med den 13 augusti 2012, det vill säga dagen för direktivets ikraftträdande, ska bäras av producenterna av nämnda solcellspaneler och inte, såsom föreskrivs i den tjeckiska lagstiftningen, av användarna av desamma.

För det andra prövar domstolen giltigheten av artikel 13.1 i direktiv 2012/19, i den mån denna bestämmelse är tillämplig på solcellspaneler som släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005, det vill säga innan direktivet trädde i kraft.

Domstolen erinrar inledningsvis om att samtidigt som rättssäkerhetsprincipen utgör hinder mot att en ny rättsregel tillämpas på en situation som etablerats innan rättsregeln trätt i kraft, följer det av samma rättspraxis att en ny rättsregel ska tillämpas omedelbart på framtida verkningar av en situation som har uppkommit under en äldre bestämmelses giltighetstid, liksom på nya situationer.

Mot denna bakgrund prövar domstolen huruvida tillämpningen av den rättsregel som anges i artikel 13.1 i direktiv 2012/19, enligt vilken producenterna, och inte användarna, är skyldiga att säkerställa finansieringen av kostnaderna för att hantera avfall från solcellspaneler som släppts ut på marknaden efter den 13 augusti 2005, när dessa paneler har blivit eller kommer att bli avfall från och med den tidpunkt då direktivet träder i kraft, negativt kan påverka en situation som fastställts innan direktivet trädde i kraft eller om denna tillämpning tvärtom omfattar framtida verkningar av en situation som uppkommit innan direktivet trädde i kraft.

Enligt den unionslagstiftning som förelåg innan direktiv 2012/19 antogs kunde medlemsstaterna emellertid välja att låta kostnaderna för att hantera avfall från solcellspaneler bäras antingen av den nuvarande eller tidigare innehavaren av avfallet eller av producenten eller distributören av solcellspanelerna. Direktiv 2012/19 påverkade således situationer som hade fastställts före dess ikraftträdande i de medlemsstater som hade valt att ålägga användarna av solcellspanelerna, och inte producenterna av dessa, skyldigheten att finansiera dessa kostnader, vilket var fallet i Republiken Tjeckien.

Domstolen preciserar att en ny rättsregel som är tillämplig på situationer som fastställts tidigare inte kan anses vara förenlig med principen om att rättsakter inte får ha retroaktiv verkan, eftersom den i efterhand och på ett oförutsägbart sätt ändrar fördelningen av kostnader vars uppkomst inte längre kan undvikas. I förevarande fall kunde producenterna vid utformningen av solcellspanelerna inte förutse att de senare skulle bli skyldiga att finansiera kostnaderna för att hantera avfall från dessa paneler.

Domstolen konstaterar härvid att artikel 13.1 i direktiv 2012/19 är ogiltig i den mån producenterna åläggs att finansiera kostnaderna för att hantera avfall från solcellspaneler som släppts ut på marknaden mellan den 13 augusti 2005 och den 13 augusti 2012.

För det tredje bedömer domstolen att införandet i avfallslagen, över en månad före antagandet av direktiv 2012/19, av en bestämmelse enligt vilken användarna av solcellspaneler ålades att finansiera kostnaderna för hanteringen av avfall från sådana solcellspaneler som släppts ut på marknaden senast den 1 januari 2013, inte i sig kan anses innebära att Republiken Tjeckien har gjort sig skyldig till en överträdelse av unionsrätten, eftersom det resultat som föreskrivs i direktivet inte kan anses äventyras allvarligt innan detta direktiv blir en del av unionens rättsordning.

2. Luftkvalitet

Dom av den 22 december 2022 (stora avdelningen), Ministre de la Transition écologique och Premier ministre (Statens ansvar för luftförorening) (C-61/21, EU:C:2022:1015)

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiven 80/779/EEG, 85/203/EEG, 96/62/EG, 1999/30/EG och 2008/50/EG – Luftkvalitet – Gränsvärden för mikropartiklar (PM10) och för kvävedioxid (NO2) – Överskridande – Luftkvalitetsplaner – Skador som ska ha vållats en enskild genom den försämring av luften som följer av att dessa gränsvärden överskridits – Den berörda medlemsstatens skadeståndsansvar – Villkor för att detta skadeståndsansvar ska uppkomma – Krav på att den unionsregel som åsidosatts har till syfte att ge enskilda som lidit skada rättigheter – Föreligger inte”

JP, som är bosatt i tätbebyggelsen i Paris, väckte talan vid tribunal administratif de Cergy-Pontoise (Förvaltningsdomstolen i Cergy-Pontoise, Frankrike) och yrkade bland annat att Republiken Frankrike skulle ersätta den skada som han lidit till följd av försämringen av hans hälsotillstånd, som han ska ha vållats genom försämringen av luftkvaliteten i denna tätbebyggelse. Denna försämring ska ha varit en följd av att gränsvärdena för koncentration av kvävedioxid (NO2) och av mikropartiklar (PM10), som fastställts i direktiv 2008/50 om luftkvalitet,[361] överskridits på grund av att de franska myndigheterna underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 13[362] och 23 i detta direktiv.[363]

JP:s talan ogillades genom dom med motiveringen att bestämmelserna i direktiv 2008/50 om luftkvalitet inte ger enskilda någon rätt till ersättning för eventuell skada som lidits till följd av en försämring av luftkvaliteten. Därefter överklagade JP den domen till cour administrative d’appel de Versailles (Förvaltningsdomstolen i andra instans i Versailles, Frankrike).

Efter det att sistnämnda domstol ingett en begäran om förhandsavgörande preciserar EU-domstolen, stora avdelningen, villkoren för att en medlemsstat ska ådra sig ansvar för skador som en enskild vållats genom den försämring av luften som följer av att gränsvärdena för föroreningar i luften överskridits.

Domstolens bedömning

Domstolen påpekar först och främst att direktiv 2008/50 om luftkvalitet, som JP har åberopat, trädde i kraft den 11 juni 2008, vilket var delvis efter de hälsoskador som han uppges ha vållats, vilka hade börjat uppkomma år 2003. Vid prövningen av Republiken Frankrikes eventuella ansvar för de aktuella skadorna anser domstolen att det således är lämpligt att beakta inte bara de relevanta

---

361 Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/50/EG av den 21 maj 2008 om luftkvalitet och renare luft i Europa (EUT L 152, 2008, s. 1).

362 Det framgår av artikel 13.1 i detta direktiv att ”[m]edlemsstaterna ska se till att nivåerna av svaveldioxid, PM10, bly och kolmonoxid i luften inte i någon av deras zoner och tätbebyggelse[r] överskrider gränsvärdena i bilaga XI” och att ”[g]ränsvärdena för kvävedioxid och bensen i bilaga XI inte [får] överskridas från och med de datum som anges där”.

363 Det framgår av artikel 23.1 i samma direktiv att ”[o]m luftens föroreningsnivåer i vissa zoner eller viss tätbebyggelse överskrider något gränsvärde eller målvärde, inklusive den toleransmarginal som eventuellt är tillämplig, ska medlemsstaterna se till att det upprättas luftkvalitetsplaner för dessa zoner och denna tätbebyggelse i syfte att klara det gränsvärde eller målvärde som anges i bilagorna XI och XIV”.

bestämmelserna i detta direktiv, utan även de relevanta bestämmelserna i de direktiv som föregick nämnda direktiv[364] och i vilka det föreskrevs motsvarande krav.

Domstolen erinrar därefter om att en stats skadeståndsansvar i förhållande till enskilda förutsätter att tre kumulativa villkor är uppfyllda, nämligen att syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen av denna bestämmelse är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de enskilda har lidit.

När det gäller det första villkoret att syftet med den unionsbestämmelse som har överträtts är att ge enskilda rättigheter, uppkommer dessa rättigheter inte enbart när de uttryckligen tillerkänns genom unionsbestämmelser, utan även på grund av positiva eller negativa skyldigheter som genom sådana bestämmelser på ett väl angivet sätt åläggs såväl enskilda som medlemsstaterna och unionsinstitutionerna. En medlemsstats överträdelse av sådana positiva eller negativa skyldigheter kan nämligen hindra enskilda när de utövar de rättigheter som de underförstått tillerkänns enligt de aktuella unionsbestämmelserna, och därmed påverka den rättsliga situation som dessa bestämmelser är avsedda att skapa för dem. Det är därför som den fulla verkan av dessa unionsbestämmelser och skyddet för de rättigheter som de ger kräver att de enskilda har möjlighet att få skadestånd. Detta gäller oberoende av huruvida de aktuella bestämmelserna har direkt effekt, eftersom sådan effekt varken är nödvändig eller i sig tillräcklig för att det första villkoret ska vara uppfyllt.

I förevarande fall åläggs medlemsstaterna genom artikel 13.1 och artikel 23.1 i direktiv 2008/50 om luftkvalitet, i likhet med motsvarande bestämmelser i de tidigare direktiven, dels en skyldighet att se till att nivåerna för bland annat PM10 och NO2, inom deras respektive territorier och från och med vissa datum, inte överskrider de gränsvärden som fastställts i dessa direktiv, dels en skyldighet att föreskriva lämpliga åtgärder för att avhjälpa eventuella överskridanden av dessa värden, bland annat inom ramen för luftkvalitetsplaner. Av detta följer att det i dessa bestämmelser föreskrivs tämligen klara och precisa skyldigheter vad gäller det resultat som medlemsstaterna ska säkerställa. Dessa skyldigheter har emellertid ett allmänt mål att skydda människors hälsa och miljön som helhet och de kan inte leda till slutsatsen att de underförstått ger enskilda personer individuella rättigheter vars åsidosättande skulle kunna medföra att en medlemsstat ådrar sig ansvar för skador som har vållats de enskilda. Det första av de tre villkoren för statens skadeståndsansvar, vilka är kumulativa, är således inte uppfyllt.

Den möjlighet som i domstolens praxis tillerkänns enskilda att, i förekommande fall genom att väcka talan vid de behöriga domstolarna, utverka att de nationella myndigheterna antar en luftkvalitetsplan för det fall de gränsvärden som avses i direktiv 2008/50 och i de tidigare direktiven överskrids, påverkar inte detta konstaterande. Denna möjlighet, som följer av principen om unionsrättens effektivitet – vilken effektivitet de berörda enskilda har rätt att bidra till genom att inleda administrativa förfaranden eller domstolsförfaranden på grund av den särskilda situation som de befinner sig i – innebär inte att de skyldigheter som följer av artiklarna 13.1 och 23.1 i direktiv 2008/50, samt av motsvarande bestämmelser i de tidigare direktiven, skulle ha haft till syfte

---

364 Nämligen artiklarna 3 och 7 i rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar (EGT L 229, 1980, s. 30; svensk specialutgåva, område 15, volym 3, s. 22), artiklarna 3 och 7 i rådets direktiv 85/203/EEG av den 7 mars 1985 om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid (EGT L 87, 1985, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 213), artiklarna 7 och 8 i rådets direktiv 96/62/EG av den 27 september 1996 om utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten (EGT L 296, 1996, s. 55) samt artiklarna 4.1 och 5.1 i rådets direktiv 1999/30/EG av den 22 april 1999 om gränsvärden för svaveldioxid, kvävedioxid och kväveoxider, partiklar och bly i luften (EGT L 163, 1999, s. 41).

att ge berörda rättssubjekt individuella rättigheter, i den mening som avses enligt det första av de tre ovannämnda villkoren.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att artiklarna 13.1 och 23.1 i direktiv 2008/50 om luftkvalitet, samt motsvarande bestämmelser i de tidigare direktiven, ska tolkas så, att de inte har till syfte att ge enskilda individuella rättigheter som kan ge dem rätt till skadestånd från en medlemsstat, enligt principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av unionsrätten som kan tillskrivas staten.

Kapitel 2 – Tribunalen

I. Unionsrättsliga förfaranden

1. Att företrädas av en advokat som enbart är behörig att uppträda inför Förenade kungarikets domstolar

Beslut av den 20 juni 2022, Natixis/kommissionen (T-449/21, EU:T:2022:394)

”Talan om ogiltigförklaring – Rättegångsfråga – Företräde av en advokat som enbart är behörig att verka i Förenade kungarikets domstolar saknas i ett av de avkastnings- och kvalitetsberoende fallen i artikel 91.2 i avtalet om Förenade kungarikets utträde ur unionen och Euratom – Sökanden är inte företrädd av en advokat som är behörig att uppträda inför domstol i en medlemsstat eller i en annan stat som har anslutit sig till EES-avtalet – Artikel 19 i stadgan för Europeiska unionens domstol”

Bolaget Natixis väckte, genom ansökan som inkom den 30 juli 2021, talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut av den 20 maj 2021 om ett förfarande för tillämpning av artikel 101 FEUF och artikel 53 i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,[365] i den del det avser bolaget. Sökanden har uppgett sig företrädas av bland annat två *barristers* och två *solicitors* som är behöriga att verka i Förenade kungarikets domstolar.

I avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen[366] föreskrivs en övergångsperiod som löpte ut den 31 december 2020.

Genom sitt beslut avslog tribunalen sökandens begäran om erkännande av en *barrister* och en *solicitor* som sökandens företrädare. Detta mål ger således tribunalen tillfälle att undersöka de olika texter och bestämmelser som ska beaktas vid avgörande av huruvida en advokat som endast är behörig att verka i Förenade kungarikets domstolar kan företräda en part vid tribunalen.

Tribunalens bedömning

För det första, erinrar tribunalen om att enligt artikel 19 tredje och fjärde styckena i stadgan för Europeiska unionens domstol får endast en advokat som är behörig att uppträda inför domstol i någon av medlemsstaterna eller i en annan stat som är part i EES-avtalet företräda eller biträda en part vid unionsdomstolarna.[367] När det gäller det särskilda fallet med advokater som är behöriga att verka i Förenade kungarikets domstolar, ska det emellertid först tas hänsyn till eventuellt relevanta bestämmelser i de internationella avtal som förbinder Förenade kungariket och unionen, till exempel utträdesavtalet och handels- och samarbetsavtalet.[368]

---

365 Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EGT L 1, 1994, s. 3) (nedan kallat EES-avtalet).

366 Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7) (nedan kallat utträdesavtalet).

367 Artikel 19 fjärde stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol.

368 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) (nedan kallat handels- och samarbetsavtalet).

I utträdesavtalet anges ett begränsat antal fall i vilka en advokat med behörighet att verka i Förenade kungarikets domstolar får företräda eller biträda en part vid unionsdomstolarna.[369] En sådan advokat, som företrädde en part den 31 december 2020, kan med hänsyn till behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen, fortsätta att företräda eller biträda denna part i en talan vid tribunalen.[370] En sådan advokat får också företräda eller biträda en part vid tribunalen i en talan om ogiltigförklaring av beslut som antagits av unionens institutioner, organ, kontor och byråer före den 31 december 2020 och som riktar sig till Förenade kungariket eller till fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller etablerade i Förenade kungariket.[371] Detsamma gäller sådana beslut som antagits efter den 31 december 2020, bland annat inom ramen för förfaranden som tillämpar artikel 101 FEUF och 102 FEUF som inletts före den 31 december 2020, vilka riktar sig till Förenade kungariket eller till fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller etablerade i Förenade kungariket. Slutligen kan en advokat som är behörig att uppträda inför domstolarna i Förenade kungariket företräda eller biträda denna stat vid tribunalen[372] i mål i vilka denna stat har beslutat att intervenera i.[373]

I förevarande fall konstaterar tribunalen att förevarande talan inte omfattas av något av de begränsat uppräknade fallen i utträdesavtalet. Sökanden är ett bolag bildat enligt fransk rätt och etablerat i Frankrike. Det saknar härvid betydelse att andra mottagare av det ifrågavarande beslutet å sin sida är etablerade i Förenade kungariket. I detta avseende erinrar tribunalen om fast rättspraxis enligt vilken ett beslut som kommissionen har antagit med stöd av artikel 101 FEUF, trots att det är avfattat och offentliggjort i form av ett enda beslut, ska betecknas som en rad enskilda beslut, i vilka det, i förhållande till vart och ett av de företag till vilka det är riktat, fastställs den eller de överträdelser dessa bolag anses ha gjort sig skyldiga till och, i förekommande fall, de böter som de åläggs. Vad vidare gäller sökandens påstående om att vara ”etablerad” i Förenade kungariket såsom ”overseas company”, framgår det av de handlingar som har ingetts, att sökanden endast är registrerad och inte etablerad i denna stat. Tribunalen påpekar även att rätten att företrädas eller biträdas av advokater som är behöriga att verka i Förenade kungarikets domstolar, enligt utträdesavtalet,[374] endast gäller i administrativa förfaranden,[375] och inte eventuella senare domstolsförfaranden.[376]

För det andra, påpekar tribunalen att sökanden inte heller kan stödja sig på handels- och samarbetsavtalet mellan unionen och Förenade kungariket. Det föreskrivs inte i avtalet[377] att en part ska tillåta en advokat från den andra parten att på sitt territorium tillhandahålla juridiska tjänster som omfattas av unionsrätten, bland vilka artikel 101 FEUF omfattas, eller juridisk representation vid bland annat domstolar och andra i vederbörlig ordning inrättade officiella domstolar i en part i avtalet, däribland tribunalen.

---

369 Artiklarna 87, 90–92 och 95 i utträdesavtalet, jämförda med varandra.

370 I enlighet med artikel 91.1 i utträdesavtalet.

371 Enligt artikel 91.2 första meningen i utträdesavtalet, jämförd med artikel 95.1 och 95.3 i detta avtal.

372 Enligt artikel 91.2 andra meningen i utträdesavtalet, jämförd med artikel 90 i avtalet.

373 Enligt artikel 90 andra stycket c i utträdesavtalet.

374 Artikel 94.2 i utträdesavtalet.

375 Vilka avses i artiklarna 92 och 93 i utträdesavtalet.

376 Enligt artikel 91 i utträdesavtalet.

377 Artikel 193 a och g i handels- och samarbetsavtalet.

För det tredje och slutligen, konstaterar tribunalen att förevarande talan väcktes den 30 juli 2021, det vill säga efter utgången, den 31 december 2020, av den övergångsperiod under vilken unionsrätten fortsatte att tillämpas på Förenade kungariket och dess territorium oaktat dess ställning som tredjeland. Frågan om huruvida advokater som endast är behöriga att verka i Förenade kungarikets domstolar, vilka utsetts av sökanden, ska anses ha rätt att uppträda inför domstol i en medlemsstat eller i en annan stat som är part i EES,[378] kan följaktligen inte längre prövas mot bakgrund av unionsrättsliga bestämmelser eller unionsrättsakter.[379] En sådan prövning ska därför göras mot bakgrund av en eventuell särskild reglering i en medlemsstat, som ensidigt ger dessa advokater behörighet att verka i dess domstolar. Någon sådan reglering finns emellertid inte i Frankrike.

2. Talan om utomobligatoriskt skadeståndsansvar

Dom av den 23 februari 2022, United Parcel Service/kommissionen (T-834/17, EU:T:2022:84)

”Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Konkurrens – Marknader för internationella tjänster för expressleverans av mindre paket inom EES – Koncentration – Beslut om att en koncentration är oförenlig med den inre marknaden – Ogiltigförklaring av beslutet genom en dom av tribunalen – Rätten till försvar – Tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger enskilda rättigheter – Orsakssamband”

Genom beslut av den 30 januari 2013 (nedan kallat det omtvistade beslutet)[380] förklarade Europeiska kommissionen att en anmäld koncentration mellan United Parcel Service, Inc. (nedan kallat UPS) och TNT Express NV (nedan kallat TNT), två företag som var verksamma på marknaderna för internationella tjänster för expressleverans av mindre paket, var oförenlig med den inre marknaden.

Samtidigt som UPS offentligt tillkännagav att det avstod från denna koncentration väckte bolaget talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Tribunalen biföll talan genom dom av den 7 mars 2017[381] och domstolen ogillade kommissionens överklagande av tribunalens dom genom dom av den 16 januari 2019.[382]

Under tiden hade kommissionen förklarat att en anmäld koncentration mellan TNT och FedEx Corp. (nedan kallad FedEx), en konkurrent till UPS, var förenlig med den inre marknaden.[383]

---

378 Artikel 19 fjärde stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol.

379 Även de som är tillämpliga på advokatyrket, såsom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatyrket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhölls (EGT L 77, 1998, s. 36), eller rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster (EGT L 78, 1977, s. 17).

380 Kommissionens beslut C(2013) 431 final om att en koncentration är oförenlig med den inre marknaden och EES-avtalets funktioner (ärende COMP/M.6570 – UPS/TNT Express).

381 Dom av den 7 mars 2017, ***United Parcel Service/kommissionen*** (T-194/13, EU:T:2017:144).

382 Dom av den 16 januari 2019, ***kommissionen/United Parcel Service*** (C-265/17 P, EU:C:2019:23).

383 Beslut av den 8 januari 2016 om att en koncentration är förenlig med den inre marknaden och EES-avtalets funktion (ärende M.7630 – FedEx/TNT Express), för vilket en sammanfattning har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C-450, 2016, s. 12).

I slutet av år 2017 väckte UPS skadeståndstalan mot kommissionen. Talan avsåg ersättning för den ekonomiska skada som bolaget påstod sig ha lidit till följd av att det omtvistade beslutet var rättsstridigt.[384] År 2018 väckte även bolagen ASL Aviation Holdings DAC och ASL Airlines (Ireland) Ltd (nedan gemensamt kallade ASL-bolagen) skadeståndstalan. De sistnämnda bolagen hade före antagandet av det omtvistade beslutet ingått kommersiella avtal med TNT som skulle genomföras efter det att koncentrationen mellan UPS och TNT hade godkänts.[385]

Skadeståndstalan i dessa båda fall ogillas av tribunalens sjunde avdelning i utökad sammansättning.

Tribunalens bedömning

- **Ogillande av UPS skadeståndstalan (mål T-834/17)**

UPS gjorde genom sin skadeståndstalan gällande att kommissionen, genom att anta det omtvistade beslutet, hade gjort sig skyldig till tillräckligt klara överträdelser av unionsrätten som medför att unionen kan ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar. Enligt UPS hade kommissionen för det första åsidosatt bolagets processuella rättigheter under det administrativa förfarandet, för det andra åsidosatt motiveringsskyldigheten och för det tredje gjort en felaktig bedömning av den anmälda koncentrationen i sak.

Tribunalen erinrar inledningsvis om att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar förutsätter att tre kumulativa villkor är uppfyllda, nämligen att det har skett en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger enskilda rättigheter, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som lidits.

Vad för det första gäller det påstådda åsidosättandet av UPS processuella rättigheter under det administrativa förfarandet, kritiserade bolaget kommissionen dels för att den varken hade lämnat underrättelse om den slutliga versionen av den ekonometriska modell som hade använts för att analysera den anmälda koncentrationens inverkan på priserna eller om kriterierna för bedömningen av de effektivitetsvinster som koncentrationen gav upphov till. Dels ansåg UPS att kommissionen hade åsidosatt bolagets rätt att få tillgång till de upplysningar som FedEx hade lämnat under det administrativa förfarandet.

Vad gäller den omständigheten att det inte hade lämnats underrättelse om den senaste versionen av den ekonometriska modell som kommissionen använde, påpekar tribunalen att kommissionen enligt de tillämpliga bestämmelserna faktiskt var skyldig att underrätta UPS om denna version. Eftersom kommissionen i detta avseende hade ett i hög grad begränsat, eller till och med obefintligt, utrymme för skönsmässig bedömning gjorde den sig skyldig till en tillräckligt klar överträdelse av UPS rätt till försvar genom att inte underrätta bolaget om denna modell. Med hänsyn till rättspraxis om iakttagande av rätten till försvar och domstolens dom av den 16 januari 2019 var detta åsidosättande av UPS rättigheter inte heller ursäktligt på grund av en påstådd brist på klarhet i unionsrätten, såsom kommissionen påstod.

Tribunalen avfärdar även kommissionens argument att utarbetandet av den ekonometriska modellen hade föregåtts av flera skriftväxlingar med UPS. Genom att underlåta att lämna ut den slutliga versionen av den ekonometriska modellen har kommissionen nämligen inte bara bortsett från ett processrättsligt krav som är avsett att säkerställa att förfarandet för kontroll av koncentrationer är

---

384 Mål T-834/17, United Parcel Service/kommissionen.

385 Mål T-540/18, ASL Aviation Holdings och ASL Airlines (Ireland)/kommissionen.

legitimt och rättvist, utan kommissionen försatte dessutom UPS i en situation som inte gjorde det möjligt för bolaget att förstå en del av skälen till det omtvistade beslutet.

Vad däremot gäller den omständigheten att UPS inte underrättades om kriterierna för att utvärdera de effektivitetsvinster som den anmälda koncentrationen gav upphov till, påpekar tribunalen att det inte finns någon bestämmelse i unionsrätten som är tillämplig på kontroll av koncentrationer som ålägger kommissionen att i förväg på ett abstrakt sätt definiera de specifika kriterier på grundval av vilka den vill medge att en effektivitetsvinst kan anses vara kontrollerbar. Under dessa omständigheter saknas rättslig grund för UPS argument som syftar till att visa att kommissionen var skyldig att underrätta bolaget om de specifika kriterier och beviskrav som den avsåg att tillämpa för att avgöra huruvida var och en av de åberopade effektivitetsvinsterna kunde kontrolleras.

Tribunalen godtar inte heller argumentet att kommissionen skulle ha åsidosatt UPS rätt att få tillgång till vissa handlingar som FedEx tillhandahållit kommissionen under det administrativa förfarandet. UPS utnyttjade nämligen inte sin rätt till tillgång i tid och i enlighet med de formkrav som föreskrivs i tillämplig lagstiftning (underlåtenhet att vända sig till förhörsombudet) och uppfyllde därför inte villkoren för att erhålla ersättning för en skada som påstods följa av åsidosättandet av nämnda rättigheter.

Vad för det andra gäller kommissionens påstådda åsidosättande av motiveringsskyldigheten, erinrar tribunalen om att en bristfällig motivering av en unionsrättsakt i princip inte i sig kan medföra skadeståndsansvar för unionen.

Vad för det tredje gäller UPS argument avseende fel vid bedömningen i sak av den anmälda koncentrationen, påpekar tribunalen, samtidigt som den bekräftar att kommissionen begick vissa fel, att dessa fel inte utgör tillräckligt klara överträdelser av unionsrätten för att kunna ge upphov till utomobligatoriskt skadeståndsansvar för unionen. Tribunalen preciserar i detta avseende att även om kommissionen, i strid med sina egna regler (Bästa tillvägagångssätt vid framläggande av ekonomiska bevis), använde en ekonometrisk modell som väsentligt avviker från sedvanlig ekonomisk praxis, hade den ett betydande utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av denna modell. Vid sin analys av den anmälda koncentrationens verkningar grundade sig kommissionen dessutom inte uteslutande på denna ekonometriska modell, utan den gjorde även en allmän analys av den relevanta marknadens egenskaper och framhöll marknadens art och egenskaper och följderna av den planerade koncentrationen.

Slutligen finner tribunalen att UPS inte har lyckats visa att det förekom uppenbara och allvarliga fel vid bedömningen av huruvida FedEx vinster eller konkurrenssituation i koncentrationsplanen var kontrollerbara och inte heller har lagt fram något indicium som påvisar en skillnad i behandling mellan beslutet om transaktionen mellan FedEx och TNT och det omtvistade beslutet.

Efter att således ha slagit fast att den tillräckligt klara överträdelsen av UPS processuella rättigheter under det administrativa förfarandet endast bestod i att det inte hade lämnats underrättelse om den senaste versionen av den ekonometriska modell som kommissionen använde sig av för att analysera den anmälda koncentrationens inverkan på priserna, prövar tribunalen huruvida det finns ett direkt orsakssamband mellan denna rättsstridighet och de skador som UPS har åberopat, nämligen, för det första, kostnaderna för dess deltagande i förfarandet för kontroll av den anmälda koncentrationen mellan FedEx och TNT, för det andra, betalningen till TNT av en avtalsenlig ersättning vid hävning till följd av att fusionsavtalet med TNT upphävts och, för det tredje, den uteblivna vinst som följer av att det är omöjligt att genomföra detta fusionsavtal.

Vad gäller kostnaderna för UPS deltagande i förfarandet för kontroll av den anmälda koncentrationen mellan FedEx och TNT konstaterar tribunalen att detta deltagande uppenbarligen var en följd av UPS fria val. Åsidosättandet av UPS processuella rättigheter i förfarandet för kontroll av koncentrationen mellan UPS och TNT kan således inte anses utgöra den avgörande orsaken till kostnaderna för dess deltagande i förfarandet för kontroll av koncentrationen mellan FedEx och TNT. Eftersom betalningen av ersättningen till TNT för hävningen hade sitt ursprung i en avtalsförpliktelse som följde av villkoren

i fusionsavtalet mellan UPS och TNT, kunde de rättsstridigheter som det omtvistade beslutet var behäftat med inte heller vara den avgörande orsaken till att ersättningen betalades till TNT.

Vad slutligen gäller påståendet om UPS uteblivna vinst, påpekar tribunalen att det inte kan presumeras att koncentrationen skulle ha förklarats vara förenlig med den inre marknaden om UPS processuella rättigheter i förfarandet för kontroll av koncentrationen mellan UPS självt och TNT inte hade åsidosatts. UPS har inte heller visat eller lämnat några uppgifter som gör det möjligt för tribunalen att dra slutsatsen att kommissionen, utan detta åsidosättande, skulle ha förklarat att nämnda transaktion är förenlig med den inre marknaden. UPS avstående från den planerade koncentrationen redan från tillkännagivandet av det omtvistade beslutet medförde dessutom att det inte längre fanns något direkt orsakssamband mellan den konstaterade rättsstridigheten och den påstådda skadan.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att UPS inte har styrkt att åsidosättandet av dess processuella rättigheter i förfarandet för kontroll av koncentrationen mellan UPS självt och TNT var den avgörande orsaken till de åberopade skadorna. Tribunalen ogillar således UPS skadeståndstalan i dess helhet.

- **Ogillande av ASL-bolagens skadeståndstalan (mål T-540/18)**

Den skadeståndstalan som ASL-bolagen väckt avser ersättning för den uteblivna vinst som påstått vara en följd av att det, på grund av det omtvistade beslutet, var omöjligt att genomföra de kommersiella avtal som hade ingåtts med TNT. Till stöd för skadeståndsyrkandet gjorde ASL-bolagen gällande att kommissionen hade åsidosatt deras och UPS grundläggande rättigheter och att kommissionen hade begått allvarliga och uppenbara fel i sin bedömning av den anmälda koncentrationen mellan UPS och TNT.

Tribunalen konstaterar för det första att ASL-bolagen inte som grund för sitt eget skadeståndsyrkande kan göra gällande att UPS rätt till försvar har åsidosatts i samband med förfarandet för kontroll av koncentrationen mellan UPS och TNT. Det är, enligt tribunalens fasta praxis, nämligen nödvändigt att det skydd som följer av den regel som åberopas till stöd för en skadeståndstalan är effektivt i förhållande till den person som åberopar den och att denna person således hör till dem som den aktuella regeln ger rättigheter.

För det andra underkänner tribunalen ASL-bolagens argument att kommissionen, i samband med förfarandet för kontroll av koncentrationen mellan UPS och TNT, åsidosatte deras grundläggande rättigheter och särskilt deras rätt till god förvaltning enligt artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Tribunalen preciserar härvidlag att eftersom ASL-bolagen frivilligt hade valt att inte delta i detta förfarande hade de inte fog för att göra gällande att kommissionen hade åsidosatt deras grundläggande rättigheter i samband med detta förfarande.

För det tredje avvisar tribunalen den grund som avser att kommissionen begått allvarliga och uppenbara fel i bedömningen av den anmälda koncentrationen mellan UPS och TNT, eftersom ASL-bolagen i detta avseende endast har hänvisat till UPS ansökan i mål T-834/17.

Mot bakgrund av dessa överväganden ogillar tribunalen ASL-bolagens talan såsom ogrundad, genom att konstatera att dessa bolag inte har visat att det omtvistade beslutet har tillkommit genom tillräckligt klara överträdelser av unionsrätten.

3. Avtalsrättsliga tvister

Dom av den 13 juli 2022, JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454)

”Skiljedomsklausul – Internationellt kontraktsanställd vid Eucap Somalia – Uppdrag som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – Beslut att inte förnya anställningsavtalet till följd av Förenade kungarikets utträde ur unionen – Rätten att höras – Likabehandling – Förbud mot diskriminering på grund av nationalitet – Övergångsperiod som fastställs i avtalet om Förenade kungarikets utträde ur unionen – Talan om ogiltigförklaring – Skadeståndstalan – Akter som inte kan skiljas från avtalet – Avvisning”

Sökanden JF, som är medborgare i Förenade kungariket, har ingått flera på varandra följande avtal om visstidsanställning med Eucap Somalia, ett EU-uppdrag som syftar till att bistå Somalia med kapacitetsuppbyggnad i fråga om sjösäkerhet.[386] Enligt avtalen rekryterades han som internationellt kontraktsanställd.

I sökandens sista anställningsavtal, som löpte ut den 31 januari 2020, angavs att han kunde sägas upp innan avtalet löpte ut om Förenade kungariket upphörde att vara medlem i Europeiska unionen.

Genom ett meddelande av den 18 januari 2020 underrättade uppdragschefen för Eucap Somalia uppdragets internationellt kontraktsanställda som var medborgare i Förenade kungariket, däribland sökanden, om att deras anställningsavtal till följd av att Förenade kungariket sannolikt skulle utträda ur unionen den 31 januari 2020, skulle löpa ut samma dag. Uppdragschefen bekräftade därefter i en skrivelse av den 29 januari 2020 till JF att hans avtal inte skulle förnyas utan skulle löpa ut den 31 januari 2020 på grund av Förenade kungarikets utträde ur unionen.

Genom talan har JF i första hand yrkat, med stöd av artiklarna 263 och 268 FEUF, att meddelandet av den 18 januari 2020 och skrivelsen av den 29 januari 2020 (nedan kallade de omtvistade akterna) ska ogiltigförklaras och att han ska ersättas för den skada som han lidit på grund av dessa akter enligt Eucap Somalias utomobligatoriska skadeståndsansvar och, i andra hand, med stöd av artikel 272 FEUF, att de omtvistade akterna ska förklaras rättsstridiga och att ersättning ska utgå för samma skada enligt uppdragets inomobligatoriska skadeståndsansvar.

Tribunalen ogillar JF:s talan i dess helhet genom dom som meddelas i utökad sammansättning. Tribunalen kompletterar härvidlag sin praxis och uttalar sig bland annat om huruvida talan kan tas upp till sakprövning och vilken typ av talan det rör sig om samt om möjligheten att under vissa förutsättningar inte fastställa vilken nationell rätt som är tillämplig på avtalet för att lösa en avtalstvist. Tribunalen prövar även grunder avseende åsidosättande av unionsrätten inom ramen för en sådan avtalstvist och gör vissa klargöranden om tillämpningen, i det nu aktuella fallet, av principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet.

Tribunalens bedömning

När det gäller frågan huruvida talan kan tas upp till prövning avvisar tribunalen talan om ogiltigförklaring av de omtvistade akterna med stöd av artikel 263 FEUF. Tribunalen påpekar bland annat att anställningsvillkor samt rättigheter och skyldigheter för Eucap Somalias internationella personal ska fastställas i avtal, vilket innebär att anställningsförhållandet mellan sökanden och Eucap

---

386 EUCAP Somalia bildades genom rådets beslut 2012/389/Gusp av den 16 juli 2012 om Europeiska unionens uppdrag för kapacitetsuppbyggnad i Somalia (Eucap Somalia) (EUT L 187, 2012, s. 40), i dess lydelse enligt rådets beslut (Gusp) 2018/1942 av den 10 december 2018 (EUT L 314, 2018, s. 56).

Somalia är ett avtalsförhållande. Tribunalen konstaterar vidare att uppdragschefen för Eucap Somalia i de omtvistade handlingarna bekräftade för sökanden att hans avtal skulle löpa ut den dag som angavs i avtalet, till följd av Förenade kungarikets utträde ur unionen, vilket enligt avtalet var ett skäl för uppsägning. Tribunalen drar av detta slutsatsen att dessa akter inte var avsedda att få bindande rättsverkningar utanför avtalsförhållandet mellan sökanden och Eucap Somalia som innebar att Eucap Somalia utövade offentliga maktbefogenheter. Akterna är således avtalsrättsliga och ogiltigförklaring av dem kan inte yrkas genom en talan på grundval av artikel 263 FEUF.

Tribunalen avvisar även skadeståndsyrkandet på grundval av artikel 268 FEUF vilket avser unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar för Eucap Somalias handlande. Detta yrkande ingår i ett verkligt avtalsförhållande, vilket innebär att det är hänförligt till unionens inomobligatoriska skadeståndsansvar.

Vidare slår tribunalen fast att talan kan tas upp till prövning i den del den i andra hand grundats på artikel 272 FEUF. Sökanden har till stöd för sina yrkanden enligt denna bestämmelse åberopat bestämmelser som unionsförvaltningen är skyldig att iaktta inom ramen för ett avtal, eftersom han framfört grunder som särskilt avser åsidosättande av rätten att yttra sig och av principerna om likabehandling och icke-diskriminering,[387] samt en grund som avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, som är en allmän princip i unionsrätten. För att inte principen om effektivt domstolsskydd ska åsidosättas kan sökanden följaktligen inte hindras från att åberopa åsidosättande av dessa principer till stöd för sina yrkanden på den grunden att han endast får göra gällande att villkoren i det aktuella avtalet inte har uppfyllts eller att den lagstiftning som är tillämplig på avtalet har åsidosatts.[388]

Vad beträffar tillämplig lagstiftning erinrar tribunalen om principen att unionens inomobligatoriska skadeståndsansvar regleras av den lag som är tillämplig på det berörda avtalet.[389] Tribunalen finner emellertid att det inte är nödvändigt att fastställa vilken nationell lagstiftning som är tillämplig på den nu aktuella tvisten, vilken kan avgöras på grundval av det aktuella avtalet, Eucap Somalias standardrutiner som avtalet hänvisar till samt på grundval av stadgan och allmänna unionsrättsliga principer. Tribunalen påpekar bland annat att sökanden till stöd för sina andrahandsyrkanden på grundval av artikel 272 FEUF enbart har åberopat grunder avseende åsidosättande av unionsrätten, i synnerhet allmänna unionsrättsliga principer och stadgan. Det tycks inte heller vara nödvändigt att tillämpa tvingande bestämmelser i nationell lagstiftning för att lösa tvisten.

Vad beträffar prövningen i sak framhåller tribunalen för det första, beträffande åsidosättande av rätten att bli hörd, att det inte framgår vare sig av villkoren i det aktuella avtalet eller av Eucap Somalias standardrutiner, som avtalet hänvisar till, att uppdragschefen var skyldig att höra JF innan han upprättade meddelandet av den 18 januari 2020. Tribunalen anser också att Eucap Somalias val att inte använda sig av möjligheten att förnya sökandens avtal, såsom framgår av de omtvistade akterna, inte var en åtgärd som vidtogs gentemot honom som påverkade honom negativt, i den mening som avses i artikel 41.2 a i stadgan. Rätten att bli hörd, vilken garanteras i denna bestämmelse, innebar således inte heller att Eucap Somalia var tvungen att höra sökanden innan meddelandet av den 18 januari 2020 upprättades. Även om så vore, att sökanden hade rätt att bli hörd innan meddelandet upprättades, understryker tribunalen att inom ramen för en talan av

---

387 Dessa garanteras i artiklarna 41.2 a, 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

388 I den mening som avses i domen av den 16 juli 2020, ***ADR Center/kommissionen*** (C-584/17 P, EU:C:2020:576, punkterna 85–89).

389 Artikel 340 första stycket FEUF.

avtalsrättslig karaktär skulle utgången i målet ändå inte ha varit någon annan om han hade kunnat utöva denna rätt.

Tribunalen understryker för det andra, vad beträffar den påstådda diskrimineringen på grund av nationalitet, att sökanden, i egenskap av medborgare i en medlemsstat som inlett förfarandet för utträde ur unionen, rent sakligt inte befann sig i en likadan situation som de internationellt kontraktsanställda i samma uppdrag som var medborgare i en annan medlemsstat, och att uppdragschefen kunde besluta att inte förnya hans anställningsavtal efter den 31 januari 2020 utan att det utgjorde diskriminering på grundval av nationalitet.

För det tredje påpekar tribunalen slutligen, vad beträffar påståendet att avtalet om Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen och Euratom[390] åsidosattes genom de omtvistade akterna, att inom ramen för en avtalsrättslig talan är det de villkor i det aktuella avtalet som är relevanta i det aktuella fallet som reglerar under vilka förutsättningar unionsrätten ska tillämpas på Förenade kungariket under övergångsperioden och som därmed utgör materiella bestämmelser. Eftersom dessa bestämmelser inte ska tillämpas på rättsförhållanden som förelåg innan avtalet trädde i kraft och de omtvistade akterna upprättades före detta datum, kan ett sådant åsidosättande inte fastställas.

390 Avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7), som trädde i kraft den 1 februari 2020.

II. Institutionell rätt – Europeiska åklagarmyndigheten

Dom av den 12 januari 2022, Verelst/rådet (T-647/20, EU:T:2022:5)

”Institutionell rätt – Fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten – Förordning (EU) 2017/1939 – Utnämning av europeiska åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten – Utnämning av en av de kandidater som nominerats av Belgien – Tillämpliga bestämmelser för utnämning av europeiska åklagare”

Den 12 oktober 2017 antog Europeiska unionens råd förordning 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.[391] Genom denna förordning inrättas Europeiska åklagarmyndigheten såsom unionsorgan och däri fastställs dess arbetssätt.

I enlighet med artikel 16.1 i förordning 2017/1939 ska varje medlemsstat som deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten nominera tre kandidater till posten som europeisk åklagare. I artikel 16.2 i förordning 2017/1939 föreskrivs att rådet, efter att ha erhållit ett motiverat yttrande från urvalskommittén, som har i uppdrag att upprätta en slutlista över kandidater till posten som europeisk chefsåklagare,[392] ska välja ut och utnämna en av kandidaterna till posten som europeisk åklagare för medlemsstaten i fråga. Vidare föreskrivs att om urvalskommittén konstaterar att en kandidat inte uppfyller de villkor som krävs för att utföra en europeisk åklagares uppgifter ska dess yttrande vara bindande för rådet. Enligt artikel 16.3 i den nämnda förordningen ska rådet, med enkel majoritet, välja ut och utnämna europeiska åklagare för en period på sex år som inte kan förnyas. Rådet får besluta att förlänga mandatet med högst tre år vid utgången av sexårsperioden.

Enligt artikel 14.3 i förordning nr 2017/1939 ska rådet fastställa reglerna för urvalskommitténs arbetssätt och anta ett beslut där dess ledamöter utses på förslag av Europeiska kommissionen. Den 13 juli 2018 antog rådet genomförandebeslut (EU) 2018/1696, om arbetssättet för denna urvalskommitté.[393] I enlighet med punkt VII.2, tredje stycket i dessa regler ”[ska u]rvalskommittén … rangordna kandidaterna enligt deras kvalifikationer och erfarenhet”, varvid rangordningen ska ”ange urvalskommitténs preferensordning och … inte vara bindande för rådet”.

Inför nomineringen av tre kandidater till posten som europeisk åklagare i enlighet med vad som föreskrivs i förordning 2017/1939 offentliggjorde de belgiska myndigheterna en infordran av intresseanmälningar den 25 januari 2019. Svar inkom från sex kandidater, däribland sökanden Jean-Michel Verelst som sedan år 2010 är verksam som Substitut du procureur du Roi de Bruxelles (ställföreträdande riksåklagare i Bryssel) med inriktning på skatteärenden.

Efter att ha genomfört de olika etapper av urvalsförfarandet som föreskrivs i förordning 2017/1939, antog rådet, den 27 juli 2020, genomförandebeslut (EU) 2020/1117 om utnämning av de europeiska åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten och utnämnde Yves van den Berge från och med den

---

391 Rådets förordning 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 2017, s. 1).

392 Såsom föreskrivs i artikel 14.3 i förordning 2017/1939.

393 Rådets genomförandebeslut (EU) 2018/1696 av den 13 juli 2018 om urvalskommitténs regler enligt artikel 14.3 i förordning 2017/1939 (EUT L 282, 2018, s. 8).

29 juli 2020.[394] Genom skrivelse av den 7 oktober 2020 underrättade rådet sökanden, liksom alla övriga icke utvalda kandidater, om beslutet och lämnade relevanta upplysningar om skälen till stöd för sitt beslut att utnämna en annan kandidat, i detta fall Yves van den Berge.

Sökanden begärde då av rådet att få sig översänt alla de handlingar rörande urvalsförfarandet som gällde honom. Han väckte därefter talan om ogiltigförklaring av nämnda beslut, i den del det innebar att Yves van den Berge utnämndes till europeisk åklagare vid Europeiska åklagarmyndigheten och avslog hans ansökan.

Tribunalen ogillar genom sin dom sökandens talan. Tribunalen prövar för första gången lagenligheten av genomförandebeslut 2020/1117 om utnämning av de europeiska åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten vilket antagits med tillämpning av förordning 2017/1939.

Tribunalens bedömning

Tribunalen prövar för det första frågan huruvida rådet kunde avvika från den preferensordning som fastställts av urvalskommittén med uppgift att bedöma kapaciteten hos de kandidater som nominerats av medlemsstaterna. Efter att ha erinrat om lydelsen i de bestämmelser som reglerar det förfarande som leder fram till antagandet av det angripna beslutet – vars förlopp sökanden inte har bestridit – erinrar tribunalen om att enligt punkt VII.2 tredje stycket i reglerna för urvalskommitténs arbetssätt är den rangordning som urvalskommittén fastställt på grundval av kvalifikationer och erfarenhet hos de tre kandidater som nominerats av den berörda medlemsstaten inte bindande för rådet. Tribunalen påpekar vidare att varken artikel 16.2 och 16.3 i förordning 2017/1939 eller reglerna för urvalskommitténs arbetssätt utgör hinder för att rådet, inom ramen för utövandet av sin behörighet enligt artikel 16.2 och 16.3, vid valet mellan de tre kandidater som nominerats av en medlemsstat beaktar de upplysningar som det mottagit av regeringarna i de medlemsstater som är företrädda inom rådet, i förekommande fall av den berörda medlemsstaten själv. Tribunalen anser följaktligen att det angripna beslutet har antagits i enlighet med förfarandereglerna för antagande av detta beslut[395] och med icke-diskrimineringsprincipen.

För det andra undersöker tribunalen huruvida rådet har iakttagit sin motiveringsskyldighet i förhållande till sökanden, vars ansökan avslogs. Efter att ha erinrat om räckvidden av denna motiveringsskyldighet[396] och undersökt det angripna beslutets rättsliga karaktär, finner tribunalen att motiveringen av det angripna beslutet, i den del det innebär ett underförstått avslag på sökandens ansökan till posten som Konungariket Belgiens europeiska åklagare, i princip skulle ha meddelats sökanden samtidigt som det angripna beslutet.

Tribunalen konstaterar härvid att den enda motiveringen till det angripna beslutet, såsom detta offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*, återfinns i skäl 13. Det anges där att rådet ”[i] fråga om de kandidater som nominerats av Belgien, Bulgarien och Portugal [inte] följde … urvalskommitténs icke-bindande preferensordning eftersom relevanta förberedande rådsorgan hade gjort en annan bedömning av de kandidaternas meriter”. Tribunalen erinrar emellertid om att det framgår av punkt VII.2 tredje stycket i reglerna för urvalskommitténs arbetssätt att den rangordning som kommittén upprättat i fråga om de tre kandidater till posten som europeisk åklagare vilka

---

394 Rådets genomförandebeslut (EU) 2020/1117 av den 27 juli 2020 om utnämning av de europeiska åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 244, 2020, s. 18).

395 I synnerhet artiklarna 14 och 16 i förordning 2017/1939 och punkterna VI.2 och VII.2 i reglerna för urvalskommitténs arbetssätt.

396 Denna skyldighet föreskrivs i artikel 296 FEUF och i artikel 41.2 c Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

nominerats av Konungariket Belgien på grundval av dessa kandidaters kvalifikationer och erfarenhet inte var bindande för rådet. Det stod således rådet fritt att antingen anamma rangordningen eller grunda sitt beslut på en annan bedömning av kandidaternas meriter. Sökanden saknar därför enligt tribunalen stöd för att påstå att motiveringen av det angripna beslutet borde ha gjort det möjligt för honom att förstå varför rådet hade beslutat att inte följa den preferensordning som urvalskommittén angett.

Tribunalen påpekar dock att den motivering av det angripna beslutet som finns i skäl 13 i detta inte i sig möjliggör vare sig för sökanden eller för tribunalen att förstå varför rådet ansåg att ansökan från den kandidat som utnämndes till posten som Konungariket Belgiens europeiska åklagare uppvisade bättre meriter än sökandens. Tribunalen konstaterar emellertid att rådet i sin skrivelse av den 7 oktober 2020 tillräckligt ingående redovisade skälen till att det ansåg att den kandidat som utnämndes var bättre lämpad att utföra de uppgifter som tillkommer europeiska åklagare än de två andra kandidaterna.

Även om det vore önskvärt att de kompletterande skälen för avslaget på sökandens ansökan hade delgetts vederbörande samtidigt med offentliggörandet av det angripna beslutet i *Europeiska unionens officiella tidning*, påpekar tribunalen att sökanden har kunnat få kännedom om dessa skäl genom rådets skrivelse av den 7 oktober 2020, det vill säga innan talan väcktes, och att detta i förevarande fall gjort det möjligt för honom att bedöma om beslutet var välgrundat och att försvara sina rättigheter.

För det tredje prövar tribunalen slutligen sökandens argument att det angripna beslutet är behäftat med en uppenbart oriktig bedömning. Tribunalen erinrar härvid om att en institution har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid bedömning och jämförelse av meriterna hos kandidaterna till den post som ska tillsättas. Innehållet i denna bedömning beror inte enbart på kandidaternas kompetens och yrkesskicklighet, utan också på deras karaktär, uppträdande och fullständiga personlighet. Detta gäller i ännu högre utsträckning när den post som ska tillsättas innebär ett stort ansvar, såsom det ansvar som de europeiska åklagarna har enligt förordning 2017/1939.[397]

Tribunalen påpekar att europeiska åklagare ska utöva funktioner som innebär ett stort ansvar, vilket också bekräftas av deras placering i lönegrad AD 13, vilken enligt bilaga I till tjänsteföreskrifter för tjänstemän i Europeiska unionen motsvarar en tjänst som rådgivare eller likvärdig befattning. Posten som europeisk åklagare är därmed inplacerad mellan befattningen som direktör (AD 15-AD 14) och enhetschef eller motsvarande (AD 9-AD 14). Enligt tribunalen har rådet således ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid bedömning och jämförelse av meriterna hos kandidaterna till posten som en medlemsstats europeiska åklagare.

Efter att ha prövat vart och ett av de argument som åberopats av sökanden mot bakgrund av rådets stora utrymme för skönsmässig bedömning, konstaterar tribunalen att sökanden inte har påvisat att rådet i förevarande fall överskred gränserna för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning genom att välja och utnämna Yves van den Berge till posten som europeisk åklagare.

---

397 Skäl 24, artiklarna 9, 12.1, 12.3, 12.5 och 104 i förordning 2017/1939.

III. Konkurrens

1. Karteller (artikel 101 FEUF)

Dom av den 2 februari 2022, Scania m.fl./kommissionen (T-799/17, EU:T:2022:48)

”Konkurrens – Konkurrensbegränsande samverkan – Lastbilstillverkningsmarknaden – Beslut i vilket det konstateras en överträdelse av artikel 101 FEUF och artikel 53 i EES-avtalet – Avtal och samordnade förfaranden angående försäljningspriserna för lastbilar, tidsplanen för införandet av utsläppstekniker samt övervältringen av kostnaderna för dessa tekniker på kunderna – Så kallat hybridförfarande, stegvist utsträckt över tid – Oskuldspresumtion – Principen om opartiskhet – Stadgan om de grundläggande rättigheterna – En enda fortlöpande överenskommelse – Konkurrensbegränsning genom syfte – Överträdelsens geografiska räckvidd – Böter – Proportionalitet – Likabehandling – Obegränsad behörighet”

Europeiska kommissionen konstaterade i ett beslut av den 27 september 2017 (nedan kallat det angripna beslutet)[398] att Scania AB, Scania CV AB och Scania Deutschland GmbH, tre enheter inom Scaniagruppen som är verksamma inom tillverkning och försäljning av tunga lastbilar avsedda för långväga transporter (nedan tillsammans kallade Scania), hade överträtt EU-reglerna om förbud mot karteller[399] genom att under perioden januari 1997–januari 2011 tillsammans med konkurrenter delta i hemlig och otillbörlig samverkan som syftade till att begränsa konkurrensen på marknaden för medeltunga och tunga lastbilar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Kommissionen ålade Scania böter på 880 523 000 euro.

Det angripna beslutet hade antagits efter ett så kallat hybridförfarande där ett förlikningsförfarande[400] handläggs parallellt med ett ordinarie kartellförfarande.

I förevarande fall hade respektive företag till vilket meddelandet om invändningar var adresserat, inbegripet Scania, till kommissionen bekräftat sin villighet att delta i diskussioner i syfte att nå en förlikning. Scania beslutade emellertid, efter att ha hållit diskussioner med kommissionen, att utträda ur förlikningsförfarandet. Kommissionen antog därför ett förlikningsbeslut riktat till de företag som formellt hade ansökt om detta[401] och fortsatte sin utredning gentemot Scania.

Tribunalen ogillar i sin dom av den 2 februari 2022 den talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet som Scania väckt. I domen förtydligar tribunalen rättsläget beträffande lagenligheten av ett så kallat hybridförfarande i kartellärenden samt beträffande begreppet ”en enda fortlöpande överträdelse”.

---

398 Kommissionens beslut C(2017) 6467 final av den 27 september 2017 om ett förfarande enligt artikel 101 FEUF och artikel 53 i EES-avtalet (ärende AT.39824 – Lastbilar).

399 Artikel 101 FEUF och artikel 53 i EES-avtalet.

400 Detta förfarande regleras i artikel 10a i kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna [101 och 102 FEUF] (EUT L 123, 2004, s. 18). Förfarandet gör det möjligt för parterna i en kartell att medge sitt ansvar och i utbyte få en nedsättning av böterna.

401 Beslut C(2016) 4673 final om ett förfarande enligt artikel 101 FEUF och artikel 53 i EES-avtalet (ärende AT.39824 – Lastbilar). Detta beslut antogs med stöd av artikel 7 och 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).

Tribunalens bedömning

Beträffande lagenligheten av kommissionens hybridförfarande inleder tribunalen med att konstatera att, i motsats till vad Scania har gjort gällande, innebär kommissionens beslut att använda sig av ett sådant förfarande inte i sig ett åsidosättande av principen om oskuldspresumtion, rätten till försvar eller skyldigheten att vara opartisk. De bestämmelser som reglerar förlikningsförfarandet utgör nämligen inte hinder för kommissionen att använda sig av ett sådant förfarande vid tillämpningen av artikel 101 FEUF. Enligt rättspraxis har kommissionen dessutom inom ramen för sådana förfaranden rätt att först anta ett förlikningsbeslut och därefter anta ett beslut efter det att det ordinarie förfarandet avslutats, förutsatt att ovannämnda principer och rättigheter iakttas.

Tribunalen prövar i domen huruvida kommissionen, mot bakgrund av omständigheterna i målet, iakttagit dessa principer.

Beträffande ett påstått åsidosättande av principen om oskuldspresumtion, har Scania hävdat att förlikningsbeslutet innehåller kommissionens slutgiltiga bedömning av samma omständigheter som de som anges i meddelandet om invändningar och att kommissionen med stöd av dessa omständigheter, som Scania också deltagit i, dragit slutsatsen att de utgör en överträdelse.

Tribunalen påpekar för det första att, mot bakgrund av de särskilda omständigheter under vilka förlikningsbeslutet antogs, finns det inte något avsnitt i det beslutet, betraktat som en helhet, som kan förstås som att kommissionen föregriper frågan om Scanias ansvar. För det andra klargör tribunalen att det faktum att de företag till vilka ett förlikningsbeslut riktar sig medger ansvar, inte kan leda till att ett företag som beslutat sig för att utträda ur förlikningsförfarandet underförstått anses ansvarigt till följd av sin eventuella delaktighet i samma omständigheter som i förlikningsbeslutet ansetts utgöra en överträdelse. Det berörda företaget och kommissionen befinner sig nämligen, i det ordinarie administrativa förfarande som följer på antagandet av ett förlikningsbeslut, i en situation som kan betecknas som ”tabula rasa”, där frågan om ansvar för överträdelsen ännu måste avgöras. Kommissionen är således endast bunden av meddelandet om invändningar och är skyldig att ompröva handlingarna i ärendet i förhållande till samtliga relevanta omständigheter, inbegripet alla upplysningar och argument som det berörda företaget anfört i samband med utövandet av sin rätt att yttra sig. En rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna som kommissionen har gjort med avseende på parterna i förlikningen innebär följaktligen inte i sig med nödvändighet att samma rättsliga kvalificering av de faktiska omständigheterna nödvändigtvis gjordes av kommissionen med avseende på ett företag som utträtt ur förlikningsförfarandet. Inget hindrar kommissionen från att i detta sammanhang stödja sig på bevisning som är gemensam för de båda besluten i hybridförfarandet.

Med stöd av dessa överväganden och med beaktande av det faktum att Scania inte bestridit att företaget haft möjlighet att lägga fram all bevisning för att bestrida de omständigheter och den bevisning som kommissionen lagt till grund för sitt beslut inom ramen för det ordinarie administrativa förfarandet, inbegripet dem som tillfördes handlingarna i utredningen efter meddelandet om invändningar, finner tribunalen att principen om oskuldspresumtion inte har åsidosatts i förevarande fall.

Beträffande en påstådd kränkning av rätten till försvar finner tribunalen att kommissionen i förlikningsbeslutet inte på något sätt har föregripit frågan om Scanias ansvar för överträdelsen. Det har följaktligen inte skett någon kränkning av Scanias rätt till försvar till följd av att företaget inte har yttrat sig inom ramen för förlikningsförfarandet.

Beträffande ett påstått åsidosättande av principen om opartiskhet, konstaterar tribunalen att Scania inte har visat att kommissionen under utredningens gång inte erbjöd samtliga garantier för att utesluta varje form av legitima tvivel beträffande sin opartiskhet vid prövningen av ärendet. Kommissionen är nämligen inte på något sätt bunden av de bedömningar av de faktiska omständigheterna och de rättsliga kvalificeringar som den har gjort i förlikningsbeslutet, när den prövar den bevisning som lagts fram under det ordinarie förfarandet av de parter som valt att inte

ingå förlikning. Med beaktande dessutom av att principen om fri bevisföring gäller inom EU-rätten och av att kommissionen har ett utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om lämpligheten av att vidta utredningsåtgärder strider kommissionens beslut att inte vidta några ytterligare utredningsåtgärder inte mot principen om opartiskhet, eftersom det inte är visat att underlåtenheten att vidta dessa åtgärder beror på kommissionens partiskhet.

Beträffande begreppet ”en enda fortlöpande överträdelse” prövar tribunalen huruvida förutsättningarna för en sådan överträdelse är uppfyllda i förevarande fall och huruvida Scania kan hållas ansvarigt för överträdelsen.

Tribunalen erinrar om att det för att det ska föreligga en enda fortlöpande överträdelse inte krävs, i motsats till vad Scania har gjort gällande, att kommissionen fastställt flera överträdelser som var och en omfattas av artikel 101 FEUF, utan det krävs att det är visat att de ageranden som blivit fastställda ingår i en samlad plan som syftar till att uppnå ett enda konkurrensbegränsande syfte.

Tribunalen finner att kommissionen i förevarande fall visat att de hemliga och otillbörliga kontakter som ägt rum på företagsledningsnivå under perioden 1997–2004, på lägre huvudkontorsnivå under perioden 2000–2008 och på tysk nivå under perioden 2004–2011 tillsammans ingick i en samlad plan som avsåg att uppnå det enda konkurrensbegränsande syftet att begränsa konkurrensen på marknaden för tunga och medeltunga lastbilar inom EES.

Att det förekom kopplingar mellan de tre nivåer på vilka hemliga och otillbörliga kontakter ägde rum framgår av att det alltid var anställda vid samma företag som deltog i mötena, att möten på olika nivåer tidsmässigt överlappade varandra och att kontakter förekom mellan anställda på lägre huvudkontorsnivå vid respektive företag som ingick i kartellen och anställda på tysk nivå. Dessutom förblev den delade informationens beskaffenhet, de deltagande företagen, målsättningarna och produkterna desamma under hela den tid som överträdelsen pågick. Även om de hemliga och otillbörliga kontakterna på företagsledningsnivå hade upphört i september 2004 fortgick samma kartell med samma innehåll och samma räckvidd efter det datumet. Den enda skillnaden var att de anställda som var inblandade arbetade på andra organisatoriska nivåer inom de företag som deltog i kartellen och inte på företagsledningsnivå. Den påstådda omständigheten att Scania-anställda på tysk nivå inte visste att de var inblandade i ageranden som tidigare pågått på de båda andra nivåerna, eller att de Scania-anställda som deltog i möten på lägre huvudkontorsnivå inte hade kännedom om mötena på företagsledningsnivå, saknar betydelse för konstaterandet att det föreligger en samlad plan. Frågan om kännedom om den samlade planen ska nämligen bedömas på företagsnivå och inte på personalnivå inom respektive företag.

Beträffande frågan huruvida Scania kan hållas ansvarigt för överträdelsen, finner tribunalen på motsvarande sätt att de faktorer som avgör huruvida ett företag kan hållas ansvarigt för en enda fortlöpande överträdelse ska bedömas på företagsnivå. I förevarande fall hade Scania direkt deltagit i kartellens samtliga relevanta aspekter och kommissionen hade därför rätt att hålla företaget ansvarigt för överträdelsen i dess helhet, utan att vara skyldig att visa att kriterierna avseende intresse, vetskap och godtagande av risken var uppfyllda.

2. Missbruk av dominerande ställning (artikel 102 FEUF)

Dom av den 19 januari 2022, Deutsche Telekom/kommissionen (T-827/19, EU:T:2022:15)

”Talan om ogiltigförklaring och skadestånd – Konkurrens – Missbruk av dominerande ställning – Slovakiska marknaden för bredbandstjänster – Beslut i vilket en överträdelse av artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet konstateras – Dom i vilken beslutet delvis ogiltigförklaras och det ålagda bötesbeloppet sätts ned – Beslut från kommissionen att inte betala dröjsmålsränta – Artikel 266 FEUF – Artikel 90.4 a i delegerad

förordning (EU) nr 1268/2012 – Tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som ger enskilda rättigheter – Företaget som ålagts böter fråntas möjligheten att förfoga över det bötesbelopp som felaktigt har betalats – Utebliven vinst – Dröjsmålsränta – Räntesats – Skada”

Genom beslut av den 15 oktober 2014[402] ålade Europeiska kommissionen bolaget Deutsche Telekom AG (nedan kallat Deutsche Telekom) böter på 31 070 000 euro för missbruk av dominerande ställning på den slovakiska marknaden för bredbandstjänster, i strid med artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet.

Deutsche Telekom väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut och kort därefter, den 16 januari 2015, betalade bolaget böterna. Genom dom av den 13 december 2018[403] biföll tribunalen delvis Deutsche Telekoms talan och satte ned bötesbeloppet med 12 039 019 euro med stöd av sin obegränsade behörighet. Den 19 februari 2019 återbetalade kommissionen detta belopp till Deutsche Telekom.

Genom skrivelse av den 28 juni 2019 (nedan kallat det angripna beslutet) meddelade kommissionen däremot sitt beslut 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 bedömts vara felaktig (nedan kallad den aktuella perioden).

Deutsche Telekom väckte talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av det angripna beslutet och yrkade att kommissionen skulle förpliktas att betala skadestånd för utebliven vinst på grund av att bolaget under den aktuella perioden inte kunnat förfoga över kapitalbeloppet av den del av böterna som betalats felaktigt eller, i andra hand, att den skulle förpliktas att ersätta Deutsche Telekom för den skada som bolaget lidit till följd av kommissionens vägran att betala dröjsmålsränta på detta belopp.

Genom sin dom bifaller tribunalens sjunde avdelning i utökad sammansättning delvis Deutsche Telekoms talan om ogiltigförklaring och skadestånd. I detta sammanhang klargör tribunalen frågor rörande kommissionens skyldighet att betala dröjsmålsränta på den del av bötesbeloppet som till följd av en dom från unionsdomstolen ska återbetalas till det berörda företaget.

Tribunalens bedömning

Tribunalen finner, för det första, att Deutsche Telekoms yrkande om ersättning, på grund av unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, för bolagets påstådda uteblivna vinst till följd av att det under den aktuella perioden inte kunde förfoga över den del av böterna som betalats felaktigt och som motsvarade den årliga avkastningen på bolagets sysselsatta kapital eller den genomsnittliga vägda kapitalkostnaden för bolaget ska lämnas utan bifall.

I det avseendet erinrar tribunalen om att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar förutsätter att flera kumulativa 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 överträdelsen och den skada som lidits, vilket det ankommer på sökanden att bevisa.

---

402 Beslut C(2014) 7465 final om ett förfarande enligt artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet (ärende AT.39523–Slovak Telekom), rättat genom kommissionens beslut C(2014) 10119 final av den 16 december 2014 samt genom kommissionens beslut C(2015) 2484 final av den 17 april 2015.

403 Dom av den 13 december 2018, ***Deutsche Telekom/kommissionen*** (T-827/14, EU:T:2018:930).

I det aktuella fallet finner tribunalen emellertid att Deutsche Telekom inte har lagt fram övertygande bevisning för att den åberopade skadan är faktisk och säker. Närmare bestämt har Deutsche Telekom varken visat att det nödvändigtvis skulle ha investerat det bötesbelopp som felaktigt betalats i sin verksamhet eller att det förhållandet att bolaget fråntagits möjligheten att förfoga över nämnda belopp medförde att det avstod från specifika och konkreta projekt. Deutsche Telekom har i detta sammanhang inte heller visat att det saknade de medel som behövdes för att utnyttja en investeringsmöjlighet.

Tribunalen prövar, för det andra, det skadeståndsyrkande som Deutsche Telekom framställt i andra hand på grund av åsidosättande av artikel 266 FEUF, vars första stycke föreskriver att en institution som fått en rättsakt ogiltigförklarad genom en dom från unionsdomstolen är skyldig att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att följa domen.

Tribunalen påpekar att det förhållandet att artikel 266 första stycket FEUF ålägger institutionerna en skyldighet att vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att följa unionsdomstolens domar innebär att enskilda som har vunnit framgång med sin talan vid unionsdomstolen ges rättigheter. Tribunalen erinrar vidare om att dröjsmålsränta utgör ett nödvändigt inslag i den skyldighet att återställa situationen som åligger institutionerna enligt denna bestämmelse. För det fall ett bötesbelopp som ett företag har ålagts för överträdelse av konkurrensreglerna ogiltigförklaras eller sätts ned, följer det följaktligen av nämnda bestämmelse att kommissionen är skyldig att återbetala det bötesbelopp som felaktigt betalats, jämte dröjsmålsränta.

Tribunalen finner mot bakgrund av att det i den tillämpliga finansiella lagstiftningen[404] föreskrivs att det uppkommer en fordran på återbetalning för ett bolag som preliminärt har betalat böter som senare upphävts och satts ned och av att unionsdomstolens ogiltigförklaring och nedsättning av böterna har retroaktiv verkan att Deutsche Telekoms fordran existerade och var säker till sitt högsta belopp vid den tidpunkt då bolaget betalade böterna preliminärt. Kommissionen var således enligt artikel 266 första stycket FEUF skyldig att betala dröjsmålsränta på den del av bötesbeloppet som tribunalen ansett vara felaktig, för hela den aktuella perioden. Denna skyldighet syftar till att schablonmässigt gottgöra förlusten av möjligheten att förfoga över en fordran som har samband med ett dröjsmål i objektiv mening och att förmå kommissionen att iaktta särskild uppmärksamhet vid antagandet av beslut att ålägga böter.

Tribunalen anför vidare att skyldigheten att betala dröjsmålsränta, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande, inte strider mot böternas avskräckande funktion i konkurrensärenden, eftersom denna avskräckande funktion med nödvändighet beaktas av unionsdomstolen när den utövar sin obegränsade behörighet för att, med retroaktiv verkan, sätta ned bötesbeloppet. Böternas avskräckande verkan måste dessutom förenas med principen om ett effektivt domstolsskydd i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Iakttagandet av denna princip säkerställs genom den lagenlighetsprövning som föreskrivs i artikel 263 FEUF, kompletterad med den obegränsade behörigheten att fastställa bötesbeloppet.

Tribunalen finner att vad kommissionen anfört i övrigt inte föranleder någon annan bedömning.

Även om det bötesbelopp som Deutsche Telekom betalade inte gav upphov till någon ränta under den tid som kommissionen förfogade över dessa medel, var kommissionen nämligen skyldig att till

---

404 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) och 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 (EG, Euratom) nr 1605/2002 (EUT L 298, 2012, s. 1).

följd av tribunalens dom av den 13 december 2018 återbetala den del av bötesbeloppet som ansetts vara felaktig, jämte dröjsmålsränta, varvid artikel 90 i delegerad förordning nr 1268/2012, som rör indrivning av böter, inte utgjorde hinder för detta. Härtill kommer att skyldigheten att betala dröjsmålsränta följer direkt av artikel 266 första stycket FEUF och kommissionen har inte befogenhet att genom ett individuellt beslut fastställa de villkor på vilka den kommer att betala dröjsmålsränta vid ogiltigförklaring av beslutet att ålägga böter och vid nedsättning av det bötesbelopp som anges i beslutet.

Tribunalen finner vidare att den ränta som ska betalas i förevarande fall ska anses utgöra dröjsmålsränta och inte kompensationsränta. Deutsche Telekoms huvudfordran var nämligen en fordran på återbetalning som var knuten till en preliminär betalning av böter. Denna fordran existerade och var säker till sitt högsta belopp eller åtminstone bestämbar på grundval av fastställda objektiva omständigheter vid tidpunkten för den preliminära betalningen.

Med hänsyn till att kommissionen var skyldig att till Deutsche Telekom återbetala den del av böterna som felaktigt betalats, jämte dröjsmålsränta, och till att kommissionen inte hade något utrymme för skönsmässig bedömning i det avseendet, finner tribunalen att beslutet att inte betala dröjsmålsränta till Deutsche Telekom utgjorde en klar överträdelse av artikel 266 första stycket FEUF, som medför att unionen ådrar sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar. Med hänsyn till att det finns ett direkt samband mellan den konstaterade överträdelsen och den skada som består i att Deutsche Telekom, under den aktuella perioden, gått miste om dröjsmålsränta på den del av böterna som bolaget felaktigt betalat, beviljar tribunalen Deutsche Telekom ett skadestånd på 1 750 522,38 euro. Tribunalen beräknar skadeståndsbeloppet genom en analog tillämpning av den räntesats som föreskrivs i artikel 83.2 b i delegerad förordning nr 1268/2012, det vill säga den räntesats som Europeiska centralbanken tillämpade på sina huvudsakliga refinansieringstransaktioner i januari 2015, det vill säga 0,05 procent, med tillägg av tre och en halv procentenheter.

Dom av den 26 januari 2022, Intel Corporation/kommissionen (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19)

”Konkurrens – Missbruk av dominerande ställning – Marknaden för centralprocessorer – Beslut i vilket en överträdelse av artikel 82 EG och artikel 54 i EES-avtalet konstateras – Trohetsrabatter – Icke dolda begränsningar – Kvalificering av en metod som missbruk – Lika-effektiv-konkurrent-test – Helhetsstrategi – En enda, fortlöpande överträdelse”

Genom beslut av den 13 maj 2009 [405] ålade Europeiska kommissionen tillverkaren av mikroprocessorer Intel böter på 1,06 miljarder euro för att ha missbrukat sin dominerande ställning på världsmarknaden för x86-processorer,[406] [407] mellan oktober 2002 och december 2007, genom att ha genomfört en strategi för att utestänga dess konkurrenter från marknaden.

---

405 Kommissionens beslut C(2009) 3726 slutlig av den 13 maj 2009 om ett förfarande enligt artikel 82 [102 FEUF] och artikel 54 i EES-avtalet (ärende COMP/C-3/37.990 – Intel)

406 Processorn är en är en nödvändig beståndsdel i samtliga datorer, såväl för systemets allmänna prestanda som för dess totala kostnad.

407 Mikroprocessorer som används i datorer kan indelas i två kategorier, nämligen x86-processorer och processorer som bygger på en annan struktur. Strukturen x86 är en norm som skapats av Intel som möjliggör användningen av operativsystemen Windows och Linux.

Enligt kommissionen tog sig detta missbruk uttryck i två typer av kommersiella beteenden från Intels sida gentemot företagets handelspartner, nämligen icke dolda begränsningar och villkorade rabatter. Vad närmare bestämt gäller de sistnämnda gav Intel rabatter till fyra strategiska datortillverkare, (Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) och NEC), med villkoret att företagen skulle köpa alla eller nästan alla sina x86-processorer från Intel. Intel gjorde vidare utbetalningar till en europeisk distributör av mikroelektroniska produkter (Media-Saturn-Holding) med villkor att denna endast sålde datorer med Intels x86-processorer. Dessa rabatter och betalningar (nedan kallade de omtvistade rabatterna) säkerställde således de fyra tillverkarnas och Media-Saturns märkestrohet och minskade avsevärt Intels konkurrenters möjligheter till pris- och prestationskonkurrerens med sina x86-processorer. Intels konkurrensbegränsande beteende bidrog således till att begränsa konsumenternas valmöjligheter, liksom incitamenten för uppfinningar.

Intels talan mot detta beslut ogillades i sin helhet av tribunalen genom dom av den 12 juni 2014.[408] Intel överklagade denna dom och genom dom av den 6 september 2017, upphävde domstolen den överklagade domen och återförvisade målet till tribunalen.[409]

Intel anförde till stöd för sitt yrkande om upphävande av den ursprungliga domen, särskilt att tribunalen hade gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte pröva de omtvistade rabatterna mot bakgrund av samtliga omständigheter i målet. Domstolen konstaterade härvidlag att tribunalen, liksom kommissionen, grundat sig på förutsättningen att trohetsrabatter som ges av ett företag som har en dominerande ställning, till sin natur kan begränsa konkurrensen, med följd att det inte var nödvändigt att analysera samtliga omständigheter i målet och inte heller att genomföra ett lika-effektiv-konkurrent-test (på engelska känt som ”as efficient competitor test”).[410] Kommissionen hade emellertid inte, i beslutet, gjort en fördjupad undersökning av dessa omständigheter, vilket föranlett den att dra slutsatsen att en lika effektiv konkurrent skulle ha behövt tillämpa priser som inte var hållbara, och följaktligen skulle tillämpningen av de omtvistade rabatterna slå ut en sådan konkurrent. Domstolen drog härav slutsatsen att lika-effektiv-konkurrent-testet hade haft en reell betydelse i kommissionens bedömning av huruvida det aktuella beteendet kunde leda till utestängning av konkurrenter. Tribunalen skulle således ha behövt pröva samtliga argument som Intel framförde med avseende på detta test och hur kommissionen genomfört det. Tribunalen avstod från en sådan prövning, varför domstolen upphävde den ursprungliga domen och återförvisade målet till tribunalen för att den, mot bakgrund av de argument som framförts av Intel, skulle pröva huruvida de omtvistade rabatterna kunde begränsa konkurrensen.

Genom dom av den 26 januari 2022, efter återförvisning av målet, ogiltigförklarar tribunalen delvis det angripna beslutet i den del de omtvistade rabatterna kvalificeras som missbruk i den mening som avses i artikel 102 FEUF och Intel åläggs böter för samtliga beteenden som kvalificeras som missbruk.

Tribunalens bedömning

Tribunalen preciserar inledningsvis gränserna för det återförvisade målet. Den anger härvidlag att den ursprungliga domen upphävdes på grund av ett enda fel, nämligen att Intels argument för att

---

408 Dom av den 12 juni 2014, ***Intel/kommissionen*** (T-286/09, EU:T:2014:547) (nedan kallad den ursprungliga domen).

409 Dom av den 6 september 2017, ***Intel/kommissionen*** (C-413/14 P, EU:C:2017:632) (nedan kallad den överklagade domen).

410 Den ekonomiska analys som gjordes avsåg i det aktuella fallet, de omtvistade rabatternas förmåga att utestänga en konkurrent som var lika effektiv som Intel, men som inte hade en dominerande ställning. Konkret avsåg analysen att fastställa det pris till vilket en konkurrent som var lika effektiv som Intel och som hade samma kostnader som detta företag hade behövt erbjuda sina processorer för att ersätta en datautrustningstillverkare eller en distributör av mikroelektronik för förlusten av de aktuella rabatterna, för att avgöra om konkurrenten i ett sådant fall fortfarande kunde få kostnadstäckning.

bestrida kommissionens lika-effektiv-konkurrent-test, inte beaktades i domen. Tribunalen anser sig under dessa omständigheter, vid sin bedömning, kunna utgå från samtliga omständigheter som inte omfattades av felet och som således godtogs av domstolen. Det gäller konstaterandena i den ursprungliga domen, avseende de icke dolda begränsningarna och att dessa är olagliga enligt artikel 102 FEUF. Enligt tribunalen har domstolen nämligen inte, ens i princip, underkänt den skillnad som fastställdes i det angripna beslutet mellan agerande som utgör sådana begränsningar och Intels övriga ageranden som endast omfattades av den aktuella lika-effektiv-konkurrent-analysen. Tribunalen utgår vidare från övervägandena i den ursprungliga domen som innebär att kommissionen i det angripna beslutet visat att de omtvistade rabatterna förekommit.

Efter dessa konstateranden prövar tribunalen först yrkandena om ogiltigförklaring av det angripna beslutet genom att presentera den metod som definierats av domstolen för att bedöma huruvida ett rabattsystem kan begränsa konkurrensen. Tribunalen erinrar i detta avseende även om att även om ett system med exklusiva rabatter som inrättas av ett företag som har en dominerande ställning på marknaden kan kvalificeras som konkurrensbegränsande, eftersom konkurrensbegränsande verkan kan presumeras på grund av detta systems natur, är det i det aktuella fallet endast en enkel presumtion som inte befriar kommissionen från att i samtliga fall bedöma den konkurrensbegränsande verkan. För det fall ett företag som har en dominerande ställning under det administrativa förfarandet framlägger omständigheter till stöd för att dess beteende inte är konkurrensbegränsande och, i synnerhet, inte leder till sådan utestängning av konkurrenter som påstås, måste kommissionen analysera huruvida detta rabattsystem kan leda till utestängning. Vid en sådan analys ankommer det på kommissionen att inte endast analysera dels hur omfattande företagets dominerande ställning på den relevanta marknaden är, dels hur stor del av marknaden som omfattas av det omstridda beteendet, liksom villkoren och sättet för hur de aktuella rabatterna ges, deras varaktighet och belopp, utan även bedöma om det eventuellt finns en minst lika effektiv strategi för att utestänga konkurrenter. När kommissionen genomför ett lika-effektiv-konkurrent-test ingår detta i de omständigheter som kommissionen ska beakta vid bedömningen av huruvida rabattsystemet kan begränsa konkurrensen.

Tribunalen kontrollerar vidare om kommissionens bedömning av huruvida de omtvistade rabatterna kan begränsa konkurrensen grundar sig på den sålunda angivna metoden. Tribunalen anger i detta avseende först att det utgjorde felaktig rättstillämpning av kommissionen att i det angripna beslutet slå fast att lika-effektiv-konkurrent-testet, vilket kommissionen likväl genomfört, inte var nödvändigt för att fastställa att Intels rabatter utgjorde missbruk. Under dessa omständigheter anser tribunalen sig inte kunna överta detta konstaterande. I domen i målet om överklagande anges att lika-effektiv-konkurrent-testet i det omtvistade beslutet hade en reell betydelse för kommissionens bedömning av om det aktuella rabattsystemet kunde få utestängningseffekter.

Tribunalen måste därför pröva de argument som Intel framfört med avseende på nämnda test. Eftersom analysen av huruvida de omtvistade rabatterna kan begränsa konkurrensen ingår i bevisningen av att det förekommit en överträdelse av konkurrensrätten, i förevarande fall missbruk av dominerande ställning, erinrar tribunalen om reglerna bevisbörda och den nivå av bevisning som krävs. Således kräver principen om oskuldspresumtion, vilken även är tillämplig i detta fall, att kommissionen visar att en sådan överträdelse har skett, om så är nödvändigt genom att lägga fram en rad precisa och samstämmiga indicier, på så sätt att inga tvivel kan föreligga härvidlag. När kommissionen hävdar att de fastställda omständigheterna endast kan förklaras med ett konkurrensbegränsande beteende, ska den aktuella överträdelsen inte anses tillräckligt bevisad om de berörda företagen kan ge en annan rimlig förklaring till dessa omständigheter. När kommissionen grundar sig på bevis som i princip kan visa att det förekommit en överträdelse, ankommer det däremot på de berörda företagen att visa att bevisningen är otillräcklig.

Det är mot bakgrund av dessa regler som tribunalen prövar argumenten avseende kommissionens påstådda fel i dess analys av lika-effektiv-konkurrent-testet. Tribunalen finner härvidlag att kommissionen inte har visat att var och en av de omtvistade rabatterna kan leda till utestängningseffekter, med hänsyn tagen till de argument som framförts av Intel rörande kommissionens utvärdering av de relevanta analyskriterierna.

Vad för det första gäller tillämpningen av lika-effektiv-konkurrent-testet på Dell, anser tribunalen, under de aktuella omständigheterna, att kommissionen visserligen, vid utvärderingen av den ”den omtvistade delen”[411] kunde stödja sig på kända uppgifter om andra ekonomiska aktörer än det dominerande företaget. Tribunalen finner emellertid, efter att ha prövat Intels argument i detta avseende, att dessa kan ge upphov till tvivel hos tribunalen vad gäller resultatet av utvärderingen. Tribunalen finner således att de omständigheter som åberopats av kommissionen för att visa att de rabatter som gavs till Dell kunde ge en uteslutningseffekt under hela den relevanta perioden, inte var tillräckliga. Detsamma gäller enligt tribunalen för det andra för analysen av rabatterna till HP, då det bland annat inte visats att det funnits en uteslutningseffekt för hela överträdelseperioden. Vad för det tredje gäller de rabatter som under olika villkor getts till företag i NEC-koncernen, konstaterar tribunalen två fel i kommissionens analys. Det ena avser värdet av villkorade rabatter och det andra bristande stöd för att extrapolera resultaten för ett enda kvartal till hela överträdelseperioden. Tribunalen finner för det fjärde även att bevisningen var otillräcklig vad gäller huruvida de rabatter som gavs till Lenovo hade en uteslutningseffekt, på grund av de fel som kommissionen begick vid bedömningen av de aktuella naturafördelarna. För det femte drar tribunalen samma slutsats vad gäller analysen av lika-effektiv-konkurrent-testet avseende Media-Saturn. Tribunalen finner bland annat att kommissionen inte på något sätt förklarat varför den i sin analys av betalningarna till denna distributör hade extrapolerat resultaten för ett kvartal till att omfatta hela överträdelseperioden vid analysen av rabatterna till NEC.

För det femte och sista kontrollerar tribunalen om det i det angripna beslutet tagits vederbörlig hänsyn till samtliga kriterier för att kunna slå fast att prispolitiken kan ge uteslutningseffekter, som de framgår av domstolens praxis. Tribunalen konstaterar härvid att kommissionen inte gjort en riktig undersökning av den omtvistade politikens marknadstäckning och inte heller gjort en korrekt analys av rabatternas varaktighet.

Av vad ovan anförts följer således att kommissionens analys var ofullständig och att den under alla omständigheter inte gör det möjligt att visa att de omtvistade rabatterna kunde ha eller troligen kunde ha konkurrensbegränsande verkan. Tribunalen ogiltigförklarar därför beslutet, i den del dessa beteenden anses utgöra missbruk i den mening som avses i artikel 102 FEUF.

Vad slutligen gäller påverkan en sådan delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet på beloppet av de böter som kommissionen ålagt Intel, finner tribunalen att den inte kan identifiera den del av bötesbeloppet som är hänförlig enbart till de icke dolda begränsningarna. Tribunalen ogiltigförklarar följaktligen i dess helhet den artikel i det angripna beslutet i vilken Intel åläggs böter om 1,06 miljarder euro för den konstaterade överträdelsen.

Dom av den 15 juni 2022, Qualcomm/kommissionen (Qualcomm - Betalningar för exklusiva rättigheter) (T-235/18, EU:T:2022:358)

”Konkurrens – Missbruk av dominerande ställning – Marknaden för LTE-chipset – Beslut i vilket en överträdelse av artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet konstateras – Betalningar för exklusiva rättigheter – Rätten till försvar – Artiklarna 19 och 27.1 i förordning (EG) nr 1/2003 – Utestängningseffekter”

[411] Detta uttryck avser i det aktuella målet den del av marknaden på vilken Intels kunder kunde, och var villiga att få leveranser från en annan leverantör, vilken med nödvändighet begränsades av varans natur och Intels renommé och profil.

Sökanden, Qualcomm Inc., är ett amerikanskt bolag som utvecklar och tillhandahåller basbandchipset (nedan kallat chipset) avsedda att utrusta smarttelefoner och surfplattor för att kunna ansluta till mobilnät, [412] utifrån deras respektive standard. Chipset säljs således till tillverkare av originalutrustning, däribland Apple Inc., som inkorporerar dem i sina apparater.

Genom beslut av den 24 januari 2018[413] ålade Europeiska kommissionen Qualcomm böter på nästan en miljard euro för att ha missbrukat sin dominerande ställning på världsmarknaden för chipset som var förenliga med LTE-standarden under perioden februari 2011–september 2016.

Enligt kommissionen kännetecknades missbruket av stimulansbetalningar enligt avtal mellan Qualcomm och Apple. I avtalen föreskrevs nämligen att Qualcomm skulle bevilja Apple stimulansbetalningar på villkor att Apple gjorde sina inköp från Qualcomm för samtliga behov av LTE-chipset. Under dessa omständigheter ansåg kommissionen att dessa betalningar, som den kvalificerade som betalningar för exklusiva rättigheter, kunde medföra konkurrensbegränsande effekter, eftersom det hade minskat Apples incitament att vända sig till konkurrerande leverantörer av LTE-chipset. Detta bekräftade Apples interna handlingar och förklaringar.

Tribunalen ogiltigförklarar genom sin dom det angripna beslutet i sin helhet, på grundval av dels konstaterandet av flera förfarandefel som påverkade Qualcomms rätt till försvar, dels en analys av de berörda betalningarnas konkurrensbegränsande effekter vilken tribunalen anser var ofullständig och olämplig för att fastställa att sådana betalningar kan ha sådana effekter. Tribunalen klargör därmed omfattningen av de skyldigheter som åligger kommissionen med avseende på dels upprättandet av den administrativa akten för att möjliggöra för varje ifrågasatt företag att på ett ändamålsenligt sätt göra gällande sin rätt till försvar, dels analysen av förmågan att eliminera åtminstone lika effektiva konkurrenter.

Tribunalens bedömning

Tribunalen uttalar sig inledningsvis om huruvida viss ytterligare bevisning som Qualcomm lagt fram efter det att den skriftliga delen av domstolsförfarandet hade avslutats kunde tillåtas. Förevarande bevisning består huvudsakligen av två uppsättningar handlingar som följde av två domstolsförfaranden i Förenta staterna. Tribunalen erinrar om att ett sådant sent ingivande av bevisning endast kan tillåtas under förutsättning att det föreligger exceptionella omständigheter, såsom att det varit omöjligt att inge de berörda handlingarna tidigare, och fastställer i förevarande fall att Qualcomm, med hänsyn bland annat till de omständigheter under vilka företaget erhöll handlingarna, i motsats till vad kommissionen har hävdat inte förfogade över dem vid ingivandet av de skriftliga inlagorna. Tribunalen finner följaktligen att den ytterligare bevisning som lagts fram ska tillåtas.

I sak prövar tribunalen först den grund som avser uppenbara fel i förfarandet och väljer att inleda prövningen med den anmärkning som avser ett åsidosättande av rätten till försvar med avseende på upprättandet av akten i ärendet, och därefter pröva skillnaderna mellan meddelandet om invändningar och det angripna beslutet.

---

412 Chipset används för både röst- och dataöverföringstjänster. De består av flera komponenter. Deras kompatibilitet med en eller flera standarder för mobil kommunikation, såsom standarderna GSM, UMTS eller LTE, är en del av deras väsentliga egenskaper.

413 Kommissionens beslut C(2018) 240 final av den 24 januari 2018 om ett förfarande enligt artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet (ärende AT.40220 – Qualcomm (Betalningar för exklusiva rättigheter)).

Å ena sidan, vad gäller upprättandet av akten i målet, erinrar tribunalen om att det ankommer på kommissionen att – i den form som den själv väljer – protokollföra det exakta innehållet i varje förhör, i enlighet med artikel 19 i förordning nr 1/2003, som genomförs i syfte att samla information om frågor som har samband med föremålet för en utredning.

I förevarande fall erinrar tribunalen för det första om att av de uppgifter som kommissionen gav till Qualcomm på bolagets begäran, efter att ha mottagit det angripna beslutet, framgår att möten och telefonkonferenser hade ägt rum med tredje parter i deras egenskap av konkurrenter eller kunder till Qualcomm. Tribunalen anser att uppgifterna om föremålet för dessa utbyten gör att de kan kvalificeras som förhör som därmed omfattas av den ovannämnda skyldigheten att föra protokoll. Mot bakgrund av bevisningen i målet konstaterar tribunalen att de anteckningar som kommissionen överlämnade inte innehåller någon indikation på vad som diskuterades under förhören, särskilt vad avser vilka uppgifter som lämnades angående de ämnen som behandlades. Tribunalen finner följaktligen att kommissionen har gjort ett första åsidosättande av sin skyldighet att protokollföra de berörda förhören och att inkludera protokollen bland handlingarna i ärendet.

För det andra gäller detsamma, enligt tribunalen, för de utbyten med en tredje part vars existens avslöjades ännu senare under domstolsförfarandet. Tribunalen noterade nämligen att det var ostridigt att kommissionen inte hade dokumenterat dessa utbyten, och grundar sig på bevisningen i målet och på en detaljerad analys av deras processuella sammanhang för att konstatera att de åtminstone delvis avsåg information om frågor som hade samband med föremålet för den omtvistade utredningen och att de därmed utgjorde förhör som skulle protokollföras.

För det tredje fastställer tribunalen även att kommissionen har gjort ett åsidosättande i samband med upprättandet av den administrativa akten. Tribunalen anger att i de handlingar som kommissionen lade fram vid tribunalen hänvisades till ett möte med en utomstående källa som hade ägt rum innan kommissionen inledde utredningen samt till påståenden till Qualcomms nackdel som den utomstående källan hade framfört vid detta tillfälle. Tribunalen anser, efter att ha angett att kommissionen inte på något sätt hade dokumenterat mötet, att en sådan underlåtenhet utgör ett förfarandefel. Även om den ovannämnda skyldighet att föra protokoll inte gäller förhör som hålls innan den första utredningsåtgärden vidtas, såsom i förevarande fall, är kommissionen dock mer generellt skyldig att göra det möjligt för det ifrågasatta företaget att på ett ändamålsenligt sätt få tillgång till bevisning till nackdel som finns i ärendet. Härav följer särskilt att det ankommer på kommissionen att, genom en skriftlig handling som tas in i handlingarna i ärendet, dokumentera varje förhör med en utomstående källa som har gjort det möjligt för kommissionen att muntligen samla in en uppgift till företagets nackdel vilken kommissionen har för avsikt att använda, något kommissionen underlät att göra i förevarande fall.

När det gäller följderna av de tre konstaterade förfarandefelen, framgår det av fast rättspraxis att när det föreligger sådana förfarandefel kan ett åsidosättande av rätten till försvar endast anses föreligga om sökandeföretaget visar att det hade kunnat försvara sig bättre om kommissionen inte hade handlat fel i förfarandet. I förevarande fall noterar tribunalen att den bevisning som Qualcomm ingett i målet syftar till att visa att vid förevarande möten och telefonkonferenser kunde det ha framkommit väsentlig information för det fortsatta förfarandet som kunde ha varit relevant för Qualcomm genom att Qualcomm bättre hade kunnat säkerställa sitt försvar, i synnerhet med beaktande av den aktuella utomstående källans ställning.

Å andra sidan, vad beträffar skillnaderna mellan meddelandet om invändningar och det angripna beslutet, påpekar tribunalen först att det angripna beslutet är begränsat till att fastställa ett missbruk på endast marknaden för LTE-chipset, medan meddelandet om invändningar avsåg ett missbruk på såväl förevarande marknad som marknaden för UMTS-chipset. Som svar på meddelandet om

invändningar försökte Qualcomm, genom en ekonomisk analys, som kallas ”analys av den kritiska marginalen”,[414] visa att de aktuella betalningarna inte kunde medföra utestängningseffekter på båda marknaderna. Kommissionen underkände emellertid denna analys i det angripna beslutet. Tribunalen anser emellertid att i den mån ändringen av anmärkningarna avseende missbrukets omfattning påverkade relevansen av de uppgifter som låg till grund för Qualcomms analys som syftade till att bestrida att dess beteende kunde medföra utestängningseffekter, borde kommissionen ha gett Qualcomm tillfälle att yttra sig och, i förekommande fall, anpassa sin analys för att beakta återkallandet av de anmärkningar som avsåg UMTS-chipset, för vilket tillhandahållandet inte längre omfattades av kommissionens kritik. Eftersom Qualcomm inte gavs tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig på denna punkt, finner tribunalen följaktligen att kommissionen har åsidosatt Qualcomms rätt till försvar.

Tribunalen framhöll att de sålunda konstaterande åsidosättandena av Qualcomms rätt till försvar räckte för att motivera att det angripna beslutet skulle ogiltigförklaras, men ansåg likväl att det var lämpligt att fortsätta prövningen efter att ha bifallit talan såvitt avsåg den grund som avsåg åsidosättande av rätten till försvar.

Tribunalen prövar således därefter grunden avseende flera fall av uppenbart felaktig rättstillämpning och uppenbart oriktig bedömning, vilken syftade till att bestrida slutsatsen att de berörda betalningarna kunde ge upphov till potentiella konkurrensbegränsande effekter.

Tribunalen erinrar inledningsvis om att det följer av fast rättspraxis att när ett företag med stöd av bevisning bestrider att det beteende som läggs företaget till last haft en konkurrensbegränsande förmåga och särskilt haft utestängningseffekter, ankommer det på kommissionen att göra en analys av förmågan att eliminera konkurrenter som är åtminstone lika effektiva, i syfte att fastställa huruvida det kritiserade agerandet utgör missbruk.

Tribunalen påpekar först att det beteende som läggs Qualcomm till last endast omfattas av dess avtalsrelationer med Apple under den berörda perioden. Tribunalen påpekar, efter en utförlig analys av det angripna beslutet och av kommissionens uppgifter, att kommissionen ansåg att de berörda betalningarna hade minskat Apples incitament att vända sig till Qualcomms konkurrenter för att köpa in LTE-chipset för samtliga apparater, det vill säga iPhones och iPads, genom att grunda sig på en analys av nämnda betalningars förmåga att medföra konkurrensbegränsande effekter. Kommissionen ansåg vidare, med stöd av en analys av betalningarnas verkliga effekter, att betalningarna verkligen hade minskat Apples incitament att vända sig till Qualcomms konkurrenter för att köpa in LTE-chipset för vissa apparater, nämligen vissa iPad-modeller som Apple planerade att lansera år 2014 och 2015.

Tribunalen prövar i detta sammanhang Qualcomms anmärkningar som avser förevarande två aspekter av kommissionens analys.

För det första konstaterar tribunalen att kommissionen underlät att beakta samtliga omständigheter i målet för att dra slutsatsen att de aktuella betalningarna kunde begränsa konkurrensen för Apples samtliga behov av LTE-chipset för såväl iPhones som iPads. Kommissionen ansåg nämligen i detta avseende att de berörda betalningarna hade minskat Apples incitament att vända sig till Qualcomms konkurrenter för att köpa in LTE-chipset, trots att Apple, såsom framgår av det angripna beslutet, inte hade något tekniskt alternativ till Qualcomms LTE-chipset för den största delen av sina behov under

414 En sådan analys syftar till att visa att en hypotetisk konkurrent som är lika effektiv som Qualcomm kunde ha konkurrerat med Qualcomm i fråga om tillhandahållande av chipset som var kompatibla med båda berörda standarderna till Apple, genom att kunna erbjuda ett pris som täckte dess kostnader och samtidigt kompensera Apple för förlusten av de aktuella stimulansbetalningarna.

den berörda perioden, det vill säga det behov som huvudsakligen motsvarade iPhones. Tribunalen erinrar om att eftersom samtliga omständigheter kring det kritiserade beteendet ska beaktas, kan inte analysen av huruvida beteendet kunde ha en konkurrensbegränsande förmåga vara rent hypotetisk.

För det andra konstaterar tribunalen att slutsatsen att de aktuella betalningarna verkligen hade minskat Apples incitament att vända sig till Qualcomms konkurrenter för att köpa in LTE-chipset för sina behov för vissa iPad-modeller som skulle lanseras åren 2014 och 2015 räcker det inte att fastställa att de är konkurrensbegränsande. Tribunalen anser att en sådan bedömning inte kan avhjälpa att kommissionen inte beaktade samtliga relevanta faktiska omständigheter inom ramen för kommissionens allmänna styrkande av att de aktuella betalningarna kunde medföra konkurrensbegränsande effekter under den berörda perioden i relation till Apples samtliga behov av LTE-chipset. Under alla omständigheter erinrar tribunalen om att analysen av de verkliga effekterna i relation till vissa iPad-modeller som skulle lanseras åren 2014 och 2015 är behäftad med en inkonsekvens i den bevisning som åberopades till stöd för kommissionens slutsatser, har vidare gjorts utan att beakta samtliga relevanta omständigheter i detta avseende, och har slutligen gjorts på grundval av omständigheter som inte kunde ligga till grund för kommissionens slutsatser.

Tribunalen konstaterar därefter att kommissionen inte har styrkt att de aktuella betalningarna utgjorde missbruk av dominerande ställning och bifaller talan såvitt avser den grunden och ogiltigförklarar på grundval härav det angripna beslutet.

Dom av den 14 september 2022, Google och Alphabet/kommissionen (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541)

”Konkurrens – Missbruk av dominerande ställning – Smarta mobila enheter – Beslut vari konstateras en överträdelse av artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet – Begreppen flersidig plattform och flersidig marknad (’ekosystem’) – Operativsystem (Google Android) – Applikationsbutik (Play Store) – Applikationer för sökning och webbläsning (Google Search och Chrome) – Avtal med enhetstillverkare och mobilnätsoperatörer – En enda, fortlöpande överträdelse – Begreppen övergripande plan och beteenden ådagalagda inom ramen för en och samma överträdelse (gruppering av produkter, exklusivitetsbetalningar och antifragmenteringsskyldigheter) – Uteträngningseffekter – Rätten till försvar – Obegränsad behörighet”

Google,[415] ett företag inom informations- och kommunikationsteknik som specialiserat sig på internetrelaterade produkter och tjänster, får merparten av sina intäkter från sin flaggskeppsprodukt sökmotorn Google Search. Googles affärsmodell bygger på ett samspel mellan å ena sidan varor och tjänster som oftast erbjuds användarna kostnadsfritt, och å andra sidan online-reklamtjänster baserade på uppgifter som samlas in från användarna. Dessutom erbjuder Google operativsystemet Android som, enligt Europeiska kommissionen, cirka 80 procent av de smarta mobila enheterna i Europa var utrustade med i juli 2018.

Efter att ha mottagit ett flertal klagomål beträffande Googles affärsmetoder inom mobilt internet inledde kommissionen, den 15 april 2015, ett förfarande mot Google angående Android.[416]

---

415 I det här fallet avser "Google" Google LLC, tidigare Google Inc. och dess moderbolag Alphabet, Inc.

416 Redan i juli 2017 påförde kommissionen Google böter på 2,42 miljarder euro för att ha missbrukat sin marknadsdominans som sökmotor genom att ha givit en olaglig fördel till en annan Google-produkt, dvs. sin prisjämförelsetjänst. Det beslutet fastställdes till övervägande del genom tribunalens dom av den 10 november 2021, ***Google och Alphabet/kommissionen***

I enlighet med ett beslut av den 18 juli 2018[417] påförde kommissionen Google sanktioner för att ha missbrukat sin dominerande ställning, genom att i avtal ha ålagt tillverkare av mobila enheter och mobilnätsoperatörer konkurrensbegränsande restriktioner, för vissa av dem sedan den 1 januari 2011. Det rörde sig om följande tre typer av restriktioner:

– För det första, restriktioner i distributionsavtal, med innebörden att tillverkare av mobila enheter var tvungna att förinstallera Googles applikation för allmän sökning (Google Search) och dess webbläsarapplikation (Chrome), för att kunna erhålla en nyttjandelicens för Googles applikationsbutik (Play Store).

– För det andra, restriktioner i antifragmenteringsavtal, med innebörden att för att tillverkare av mobila enheter som önskade förinstallera applikationerna Google Search och Play Store skulle erhålla den erforderliga nyttjandelicensen åtog de sig att inte sälja enheter med Android-versioner som inte hade godkänts av Google.

– För det tredje, restriktioner i intäktsdelningsavtal, med innebörden att Google gav tillverkare av mobila enheter och mobilnätsoperatörer en viss procentandel av sina reklamintäkter mot att dessa tillverkare och operatörer utfäste sig att inte förinstallera någon konkurrerande allmän söktjänst på enheterna i en viss portfölj.

Enligt kommissionen syftade alla dessa restriktioner till att skydda och stärka Googles dominerande ställning inom allmänna söktjänster, och därigenom dess intäkter från sökannonser. Att de omtvistade restriktionerna hade ett och samma syfte och uppvisade ett inbördes beroende föranledde kommissionen att dra slutsatsen att de var att anse som en enda, fortlöpande överträdelse av artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet.

Följaktligen påförde kommissionen Google böter på nästan 4,343 miljarder euro, vilket är det största bötesbelopp som någonsin har utdömts av en konkurrensmyndighet i Europa.

Tribunalen ogillar i huvudsak Googles talan, och ogiltigförklarar kommissionens beslut endast i den del de nyssnämnda intäktsdelningsavtalen som sådana ansågs utgöra missbruk. Mot bakgrund av omständigheterna i målet och med tillämpning av sin obegränsade behörighet fastställer tribunalen bötesbeloppet till 4,125 miljarder euro.

(Google Shopping) (T-612/17, EU:T:2021:763). Googles överklagande av den domen är för närvarande anhängigt vid domstolen (C-48/22 P).

417 Kommissionens beslut C(2018/4761) final av den 18 juli 2018 om ett förfarande enligt artikel 102 FEUF och artikel 54 i EES-avtalet (Ärende AT.40099 – Google Android).

Tribunalens bedömning

Inledningsvis prövar tribunalen den grund varigenom Google gjort gällande att kommissionen gjorde felaktiga bedömningar när den definierade de relevanta marknaderna och när den därefter undersökte Googles dominerande ställning på vissa av dessa marknader. I detta sammanhang understryker tribunalen att det väsentliga vid prövningen av denna grund är att, mot bakgrund av rättegångsdeltagarnas argument och resonemanget i det angripna beslutet, kontrollera huruvida Googles utövande av inflytande över de relevanta marknaderna faktiskt gav företaget möjlighet att i betydande omfattning uppträda oberoende i förhållande till olika faktorer som skulle kunna tänkas inskränka dess handlingsmöjligheter.

Tribunalen noterar härvidlag att i förevarande fall fastställde kommissionen till att börja med fyra typer av relevanta marknader, närmare bestämt, för det första, den globala marknaden (utom Kina) för licensierbara operativsystem för smarta mobila enheter, för det andra, den globala marknaden (utom Kina) för Android-applikationsbutiker, för det tredje, de olika nationella marknaderna inom EES för tillhandahållande av allmänna söktjänster, och för det fjärde, den globala marknaden för webbläsare avsedda för användning på operativsystemoberoende mobila enheter. Därefter konstaterade kommissionen att Google hade en dominerande ställning på de tre förstnämnda marknaderna. Tribunalen noterar emellertid att kommissionen med fog funnit att de relevanta marknaderna överlappade varandra och hade ett inbördes samband, i synnerhet med hänsyn till Googles övergripande strategi bestående i att främja sin sökmotor genom att integrera den i ett "ekosystem".

Tribunalen, som särskilt har att ta ställning till kommissionens definition av marknaden för licensierbara operativsystem för smarta mobila enheter och dess bedömning av Googles ställning på denna marknad, konstaterar för det första att Google inte framställt några invändningar mot kommissionens slutsats att de operativsystem som uteslutande användes av vertikalt integrerade utvecklare, såsom Apples iOS eller Blackberry, så kallade icke-licensierbara operativsystem, inte omfattas av denna marknad, eftersom tredjepartstillverkare av mobila enheter inte kan erhålla någon licens. Kommissionen begick inte heller något fel när den konstaterade att Googles dominerande ställning på denna marknad inte påverkades av att Apple utövade ett indirekt konkurrenstryck på denna marknad genom sitt icke-licensierbara operativsystem.

Kommissionen hade också fog för sin slutsats att den öppna beskaffenheten hos användarlicensen för Androids källkod inte gav upphov till ett konkurrenstryck som var tillräckligt starkt för att uppväga Googles dominerande ställning.

Därefter undersöker tribunalen de grunder som Google åberopat för att bestrida att de ifrågavarande restriktionerna ska anses utgöra missbruk.

Vad för det första gäller de förinstallationsvillkor som tillverkarna av mobila enheter ålades,[418] kom kommissionen till slutsatsen att de utgjorde missbruk genom att skilja mellan grupperingen av applikationerna Google Search och Play Store å ena sidan, och grupperingen av webbläsaren Chrome och nyssnämnda applikationer å den andra, och konstaterade att dessa produktgrupperingar hade begränsat konkurrensen under överträdelseperioden, utan att Google hade kunnat visa att det fanns några sakliga skäl härför.

I detta avseende noterar tribunalen att kommissionen grundade sin slutsats att förinstallationsvillkoren i fråga hade medfört en betydande konkurrensfördel på den omständigheten

---

418 På grund av likheterna mellan målen hänvisade tribunalen i detta avseende till domen av den 17 september 2007, ***Microsoft/kommissionen*** (T-201/04, EU:T:2007:289), som även kommissionen nämnt i det angripna beslutet.

att en sådan förinstallation gav upphov till en ”status quo-bias”, i så måtto att användarna tenderade att använda de söktjänster som de erbjöds, och att förinstallationen var ett sätt att varaktigt och väsentligt öka användningen av dessa tjänster, utan att Googles konkurrenter kunde kompensera för denna fördel. Tribunalen anser att kommissionens analys i detta avseende inte påverkas av de argument som Google framfört.

Vad därefter gäller invändningarna mot kommissionens slutsats att Googles konkurrenter inte hade möjlighet att väga upp för den konkurrensfördel som Google fick genom de aktuella förinstallationsvillkoren, konstaterar tribunalen att även om dessa villkor inte innebar att det var förbjudet att förinstallera konkurrerande applikationer uppställdes ett sådant förbud i intäktsdelningsavtalen för de enheter som omfattades av dessa avtal, först i de portföljbaserade intäktsdelningsavtalen och därefter i de enhetsbaserade intäktsdelningsavtalen, vilket motsvarade mer än 50 procent av de Google Android-enheter som såldes inom EES under perioden 2011–2016, vilket kommissionen med fog kunde beakta som en del av de kombinerade effekterna av de aktuella restriktionerna. Dessutom kunde kommissionen med rätta grunda sina slutsatser på den faktiska situationen, då den observerade att i praktiken var det i mycket begränsad omfattning som konkurrerande applikationer förinstallerades eller laddades ned, eller som konkurrerande söktjänster användes via webbläsaren. Tribunalen anser att Google inte kan vinna framgång med sin kritik mot de överväganden som föranledde kommissionens slutsats att det inte fanns några sakliga skäl för de aktuella produktgrupperingarna, och ogillar i sin helhet den grund varigenom Google gjort gällande att kommissionen gjorde en oriktig bedömning när den fann att förinstalleringsvillkoren skulle anses utgöra missbruk.

Vad för det andra gäller bedömningen av villkoret i de portföljbaserade intäktsdelningsavtalen om en enda förinstallering, finner tribunalen att kommissionen med fog kunde betrakta de aktuella avtalen som exklusivitetsavtal, eftersom de föreskrivna betalningarna var villkorade av att inga konkurrerande allmänna söktjänster fick vara förinstallerade på de produkter som ingick i den aktuella portföljen.

Tribunalen noterar emellertid att i den mån kommissionen grundade sin slutsats att dessa avtal utgjorde missbruk på det förhållandet att avtalen var ägnade att förmå de berörda tillverkarna av mobila enheter och mobilnätsoperatörerna att inte förinstallera sådana konkurrerande tjänster, följer det av rättspraxis avseende dylika förfaranden[419] att kommissionens är skyldig att analysera huruvida sådana avtal kan begränsa pris- och prestationskonkurrensen mot bakgrund av samtliga relevanta omständigheter, inklusive det omtvistade agerandets marknadstäckningsgrad och dess inneboende förmåga att utestänga åtminstone lika effektiva konkurrenter.

Kommissionens analys i detta avseende byggde i huvudsak på två faktorer, närmare bestämt det omtvistade agerandets täckningsgrad och resultatet av det så kallade AEC-testet.[420] I den mån som kommissionen med hänvisning till den första av dessa faktorer ansåg att de aktuella avtalen omfattade en "betydande del" av de nationella marknaderna för allmänna söktjänster, oberoende av vilken typ av enhet de användes på, finner tribunalen att denna slutsats inte stöds av de bevis som kommissionen har lagt fram i det angripna beslutet. En av förutsättningarna för AEC-testet utmärks dessutom av en liknande brist, närmare bestämt i fråga om den andel av sökförfrågningarna som vore öppen för konkurrens från en hypotetisk åtminstone lika effektiv konkurrent vars applikation också hade förinstallerats, i tillägg till Google Search. Tribunalen finner också att kommissionen gjorde ett flertal felaktiga bedömningar inom ramen för AEC-testet, dels vid beräkningen av

---

419 Se dom av den 6 september 2017, ***Intel/kommissionen*** (C-413/14 P, EU:C:2017:632).

420 Nedan kallat AEC-testet, baserat på engelskans ”As Efficient Competitor”.

kostnaderna för en sådan konkurrent, dels vid prövningen av en sådan konkurrents förmåga att få sin applikation förinstallerad, och slutligen vid uppskattningen av de intäkter som kunde genereras av äldre mobila enheter som redan var i bruk. Tribunalen anser att såsom kommissionen genomfört AEC-testet kunde det inte läggas till grund för slutsatsen att de portföljbaserade intäktsdelningsavtalen som sådana utgjorde missbruk, och godtar därför den grund som Google anfört i detta avseende.

Vad för det tredje gäller bedömningen av de restriktioner som införts i antifragmenteringsavtalen, konstaterar tribunalen inledningsvis att kommissionen funnit att detta förfarande utgjorde missbruk i den mån det syftade till att hindra utvecklingen och förekomsten på marknaden av enheter med en icke-kompatibel Android-avgrening,[421] men att Google hade rätt att ställa kompatibilitetskrav i fråga om enheter med dess applikationer installerade. Tribunalen konstaterar att existensen i sak av det omtvistade agerandet var utredd, och att kommissionen hade fog för sin uppfattning att de icke-kompatibla Android-förgreningarna kunde utöva konkurrenstryck på Google. Tribunalen anser att under dessa omständigheter, och mot bakgrund av den bevisning som lagts fram och som ar ägnad att visa att utvecklingen och saluföringen av konkurrerande produkter på marknaden för licensierade operativsystem hindrades, hade kommissionen fog för slutsatsen att det omtvistade agerandet hade stärkt Googles dominerande ställning på marknaden för allmänna söktjänster, samtidigt som det hämmade innovationen och begränsade mångfalden i de erbjudanden som användarna fick tillgång till.

Härefter prövar tribunalen den grund varigenom Google gjort gällande att företagets rätt till försvar hade kränkts, och varigenom Google yrkat att tribunalen skulle fastställa att kommissionen hade åsidosatt dess rätt att få tillgång till handlingarna i ärendet och dess rätt att yttra sig. Tribunalen undersöker först det påstådda åsidosättandet av rätten att få tillgång till handlingarna i ärendet, och konstaterar inledningsvis att Googles klagomål i detta avseende gäller innehållet i ett antal anteckningar som kommissionen överlämnat i februari 2018, angående vissa möten som kommissionen hållit med tredje parter under sin utredning. Eftersom alla dessa möten syftade till att samla in information om föremålet för utredningen i den mening som avses i artikel 19 i förordning nr 1/2003,[422] var det kommissionens uppgift att se till att mötena protokollfördes i vederbörlig ordning, så att det berörda företaget i sinom tid kunde få ta del av protokollen och således utöva sin rätt till försvar. I förevarande fall konstaterar tribunalen att detta krav inte hade iakttagits, dels på grund av att så lång tid förflutit från det att förhören hölls till dess att förhörsprotokollen överlämnades, dels på grund av protokollens summariska karaktär. När det gäller konsekvenserna av ett dylikt förfarandefel erinrar tribunalen om att det följer av fast rättspraxis att för att ett åsidosättande av rätten till försvar ska anses vara för handen, måste det vara styrkt att det berörda företaget skulle ha kunnat försvara sig bättre om detta fel inte hade förekommit. Tribunalen anser att i förevarande fall framgår det inte av de uppgifter den förfogar över, eller av de argument som lagts fram i detta avseende, att Google skulle ha kunnat försvara sig bättre om kommissionen inte begått detta fel.

Vad gäller det påstådda åsidosättandet av rätten att yttra sig, konstaterar tribunalen att i den mån Googles argument syftar till att kritisera kommissionens vägran att anordna ett muntligt hörande om

---

421 I förevarande fall rör det sig om operativsystem som utvecklats av tredjeman på grundval av Androids källkod, som Google gör tillgänglig under licens för fritt nyttjande. Denna källkod innehåller de grundläggande beståndsdelarna i ett operativsystem men däremot inte de Android-baserade applikationer och tjänster som ägs av Google. I detta sammanhang följde det av antifragmenteringsavtalen att det för användning av Android-källkoden krävdes efterlevnad av en referensstandard med minimikrav på kompatibilitet.

422 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).

AEC-testet, omfattas dessa argument av den processuella aspekten av de invändningar varigenom Google sökt bestrida kommissionens slutsats att vissa av intäktsdelningsavtalen utgjorde missbruk. Tribunalen anser att eftersom kommissionen hade översänt två faktaskrivelser som i realiteten medförde en väsentlig komplettering av innehållet i och räckvidden för invändningen avseende denna slutsats, borde kommissionen också ha antagit ett kompletterande meddelande om invändningar och anordnat ett muntligt hörande, och eftersom så inte hade skett hade kommissionen åsidosatt Googles rätt till försvar genom att inte ha givit företaget möjlighet att muntligen utveckla sina argument vid ett hörande. Tribunalen tillägger att intresset av ett muntligt hörande gjorde sig särskilt gällande i förevarande mål, med hänsyn till de brister som konstaterats vara för handen i fråga om det AEC-test kommissionen genomfört. Även med stöd av denna grund underkänner tribunalen således kommissionens slutsats att de portföljbaserade intäktsdelningsavtalen utgjorde missbruk.

Slutligen tillämpar tribunalen sin obegränsade behörighet att självständigt fastställa bötesbeloppet, och preciserar härvid att även om det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i den del de portföljbaserade intäktsdelningsavtalen som sådana har ansetts utgöra missbruk, påverkar ett sådant partiellt ogiltigförklarande inte den generella giltigheten av kommissionens slutsats om den överträdelsen som konstaterats vara för handen i det angripna beslutet, med hänsyn till de utestängningseffekter som uppstod till följd av de andra ageranden av missbrukskaraktär som Google tillämpat under överträdelseperioden.

Efter en självständig bedömning av samtliga omständigheter avseende den sanktion som ska påföras, finner tribunalen att det angripna beslutet ska ändras och att Google ska påföras böter med 4,125 miljarder euro för den begångna överträdelsen. Härvidlag anser tribunalen i likhet med kommissionen att det är lämpligt att ta hänsyn till att Google begick denna överträdelse uppsåtligen, och till värdet av Googles relevanta försäljning under det sista året då företaget deltog fullt ut i denna överträdelse. I fråga om överträdelsens allvar och varaktighet anser tribunalen däremot att vid bedömningen av verkningarna av de utestängningseffekter som konstaterats i det angripna beslutet, är det – mot bakgrund av de skäl som framgår av domen – lämpligt att beakta hur de olika aspekterna av överträdelsen utvecklades över tid, jämte den omständigheten att de aktuella agerandena kompletterade varandra.

3. Företagskoncentrationer

Dom av den 13 juli 2022, Illumina/kommissionen (T-227/21, EU:T:2022:447)

”Konkurrens – Koncentrationer – Läkemedelsmarknaden – Artikel 22 i förordning (EG) nr 139/2004 – Begäran om hänskjutande från en konkurrensmyndighet som enligt den nationella lagstiftningen inte har behörighet att undersöka koncentrationen – Kommissionens beslut att undersöka koncentrationen – Kommissionens beslut om bifallande av andra nationella konkurrensmyndigheters ansökningar om anslutning till begäran om hänskjutande – Kommissionens behörighet – Tidsfrist för framställande av begäran om hänskjutande – Begreppet ’kom till den medlemsstatens kännedom’ – Rimlig tidsfrist – Berättigade förväntningar – Kommissionens vice ordförandes offentliga uttalande – Rättssäkerhet”

Illumina är ett amerikanskt företag specialiserat inom genomsekvensering. Det utvecklar, tillverkar och saluför integrerade system för genetisk analys, särskilt en ny generation av genomsekvensering som bland annat används inom utveckling av cancerdiagnostiktester. Grail är ett amerikanskt bioteknologiföretag som använder genomsekvensering för att utveckla sådana diagnostiktester.

Den 21 september 2020 offentliggjorde dessa båda företag[423] Illuminas planerade förvärv av en fullständig kontroll över Grail. Då omsättningarna inte översteg de relevanta tröskelvärdena, hade den aktuella koncentrationen ingen europeisk dimension, i den mening som avses i artikel 1 i koncentrationsförordningen, [424] och anmäldes således inte till Europeiska kommissionen. Den anmäldes inte heller i unionens medlemsstater eller i de stater som är parter i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eftersom den inte heller nådde upp till de relevanta nationella tröskelvärdena.

Enligt artikel 22 i koncentrationsförordningen får en nationell konkurrensmyndighet till kommissionen hänskjuta undersökningen av en koncentration som inte har en europeisk dimension, men som påverkar handeln mellan medlemsstater och hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den berörda medlemsstatens territorium.

I förevarande mål kom kommissionen, efter att den 7 december 2020 ha mottagit ett klagomål beträffande den aktuella koncentrationen, emellertid fram till den preliminära slutsatsen att denna koncentration föreföll uppfylla de nödvändiga villkoren för att kunna hänskjutas av en nationell konkurrensmyndighet.[425] Den sände således, den 19 februari 2021, en skrivelse till medlemsstaterna (nedan kallad uppmaningsskrivelsen), i syfte att dels underrätta dem om denna slutsats, dels uppmana dem att till kommissionen framställa en begäran om hänskjutande enligt artikel 22 i koncentrationsförordningen. Den 9 mars 2021 framställde den franska konkurrensmyndigheten en sådan begäran till kommissionen, till vilken de grekiska, belgiska, norska, isländska och nederländska konkurrensmyndigheterna, var och en i den mån koncentrationen berörde dem, därefter ansökte om att få ansluta sig. Den 11 mars 2021 informerade kommissionen de berörda företagen om begäran om hänskjutande genom en skrivelse (nedan kallad underrättelsen). Genom beslut av den 19 april 2021 (nedan kallade de angripna besluten) biföll kommissionen begäran om hänskjutande och de respektive ansökningarna om anslutning.

Illumina, med stöd av Grail, har väckt talan om ogiltigförklaring av de angripna besluten och underrättelsen. Tribunalen ogillar denna talan i dess helhet, genom dom som den meddelar i utökad sammansättning efter ett påskyndat förfarande. Tribunalen uttalar sig, i detta mål, för första gången om tillämpningen av den hänskjutandemekanism som föreskrivs i artikel 22 i koncentrationsförordningen på koncentrationer för vilka det inte krävs någon anmälan i den medlemsstat som begärt hänskjutande av undersökningen av dem, men som innebär förvärv av ett företag vars betydelse för konkurrensen inte återspeglas i dess omsättning. Tribunalen erkänner i förevarande mål principiellt att kommissionen kan förklara sig behörig i en sådan situation. Vidare ger tribunalen förtydliganden beträffande beräkningen av den frist på femton arbetsdagar som medlemsstaterna förfogar över för att framställa en begäran om hänskjutande i en sådan situation.

Den bedömning som tribunalen således godtar föregick ett nytt synsätt hos kommissionen beträffande tillämpningen av den hänskjutandemekanism som fastställs i artikel 22 i

---

423 Nedan gemensamt kallade de berörda företagen.

424 Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, s. 1) (nedan kallad koncentrationsförordningen).

425 Vad gäller, i synnerhet, den aktuella koncentrationens potentiella påverkan på konkurrensen på den inre marknaden, ledde kommissionens preliminära bedömning till att det fanns farhågor för att koncentrationen skulle kunna ge Illumina, som är väletablerat i Europa, en möjlighet att hindra Grails konkurrenters tillgång till den nya generationens sekvenseringssystem som är nödvändiga för utvecklingen av cancerdiagnostiktester och följaktligen att i framtiden begränsa utvecklingen av dessa.

koncentrationsförordningen, enligt den vägledning som publicerades den 31 mars 2021,[426] vars tillämpning genom unionsrättsliga bestämmelser på området kontroll av koncentrationer öppnar upp för en bättre förståelse av koncentrationer som omfattar innovativa företag och som har en betydande konkurrenskraft.

Tribunalens bedömning

Tribunalen uttalar sig för det första om huruvida talan kan tas upp till sakprövning, vilket kommissionen har bestridit mot bakgrund av de angripna rättsakternas karaktär.

Tribunalen påpekar i detta hänseende dels att de angripna besluten i sig är bindanande, dels att vart och ett av dem medför en ändring av vilka rättsliga bestämmelser som är tillämpliga på den aktuella koncentrationen. Vidare har dessa beslut, som avslutade det särskilda förfarandet för hänskjutande, slutligt fastställt kommissionens ståndpunkt i detta avseende. Kommissionen har nämligen, genom att godta de begäranden som de nationella konkurrensmyndigheterna har framställt, enligt artikel 22 i koncentrationsförordningen förklarat sig behörig att undersöka den aktuella koncentrationen enligt det processuella och materiella förfarande som koncentrationsförordningen föreskriver i detta hänseende, till vilket i synnerhet den uppskjutandeskyldighet som avses i dess artikel 7 hör. Mot denna bakgrund kan det således konstateras att de angripna besluten utgör rättsakter mot vilka talan kan väckas i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

Däremot är detta, enligt tribunalen, inte fallet med underrättelsen, vilken, även om den också medför en uppskjutandeskyldighet, icke desto mindre förblir ett mellanliggande skede i hänskjutandeförfarandet, varför talan inte kan tas upp till sakprövning i den del den riktar sig mot denna underrättelse.

Tribunalen gör, för det andra, först en sakprövning av den grund som avser att kommissionen saknar behörighet. Tribunalen preciserar i detta hänseende inledningsvis att den i detta hänseende har ombetts att fastställa huruvida kommissionen, enligt artikel 22 i koncentrationsförordningen, har behörighet att undersöka en koncentration när denna är föremål för en begäran om hänskjutande från en medlemsstat som har ett nationellt system för koncentrationskontroll, men inte omfattas av tillämpningsområdet för denna nationella lagstiftning.

För det första konstaterar tribunalen i förevarande mål att kommissionen, genom att förklara sig behörig i en sådan hypotetisk situation, inte har gjort någon felaktig tolkning av artikel 22 i koncentrationsförordningen.

Lydelsen i denna bestämmelse, särskilt användningen av uttrycket ”en koncentration” visar att en medlemsstat har rätt att hänskjuta varje koncentration som uppfyller de kumulativa villkor som föreskrivs i bestämmelsen till kommissionen, oberoende av huruvida det existerar en nationell förordning på området koncentrationskontroll och vilken räckvidd denna i så fall har. Vidare följer av denna bestämmelses tillkomsthistoria att den hänskjutandemekanism som den fastställer ursprungligen skulle tjäna de medlemsstater som inte har något eget system för koncentrationskontroll, utan att dess tillämplighet därmed skulle begränsas till enbart denna situation. Vidare understryker tribunalen, beträffande koncentrationsförordningens allmänna systematik och syften, att dess tillämpningsområde och således omfattningen av kommissionens behörighet att undersöka koncentrationer visserligen i huvudsak är avhängig att de tröskelvärden för omsättningen som definierar en europeisk dimension överskrids, men även, i andra hand, de hänskjutandemekanismer som bland annat föreskrivs i artikel 22 i denna förordning.

---

426 Meddelande från kommissionen - Vägledning om tillämpning av den mekanism för hänskjutande av ärenden som anges i artikel 22 i koncentrationsförordningen för vissa kategorier av ärenden (EUT C 113, 2021, s. 1).

Under dessa omständigheter anger tribunalen, efter att ha erinrat om att syftet med koncentrationsförordningen är att tillåta en faktisk kontroll av alla koncentrationer som har en påtaglig påverkan på konkurrensstrukturen i unionen, slutligen att den aktuella hänskjutandemekanismen utgör en korrigerande mekanism som bidrar till att uppnå detta syfte. Den medför nämligen den flexibilitet som är nödvändig för att, på unionsnivå, uppnå en undersökning av koncentrationer som kan komma att påtagligt hindra en effektiv konkurrens på den inre marknaden och som, om detta inte var fallet, på grund av att tröskelvärdena för omsättningen inte överstigits, skulle undgå en kontroll enligt såväl unionens som medlemsstaternas system för koncentrationskontroll. Följaktligen gjorde kommissionen en riktig tolkning av artikel 22 i koncentrationsförordningen när den förklarade sig behörig att undersöka den aktuella koncentrationen.

Vidare anser tribunalen att en sådan tolkning varken åsidosätter principen om behörighetsfördelning,[427] subsidiaritetsprincipen,[428] eller proportionalitetsprincipen.[429] Slutligen, vad gäller rättssäkerhetsprincipen, understryker tribunalen att det endast är den tolkning som gjorts i de angripna besluten som garanterar den nödvändiga rättssäkerheten och en enhetlig tillämpning av artikel 22 i koncentrationsförordningen inom unionen. Tribunalen drar således slutsatsen att grunden avseende att kommissionen saknar behörighet ska underkännas i dess helhet.

Vad det för det andra gäller den grund som i huvudsak avser att begäran om hänskjutande har framställts för sent, erinrar tribunalen om att en begäran om hänskjutande, enligt artikel 22.1 andra stycket i koncentrationsförordningen, ska framställas inom 15 arbetsdagar från den dag då koncentrationen kom till den berörda medlemsstatens kännedom, om någon anmälan inte krävs.

Tribunalen anser i detta hänseende att begreppet ”komma till den berörda medlemsstatens kännedom” ska sträcka sig till ett aktivt lämnande av upplysningar till den berörda medlemsstaten, vilka kan göra det möjligt för denna medlemsstat att preliminärt bedöma huruvida de villkor som krävs för ett hänskjutande är uppfyllda. Av detta följer att det i förevarande mål är genom uppmaningsskrivelsen som uppgifterna kommer till medlemsstaternas kännedom. Det kan emellertid, under dessa omständigheter, konstateras att begäran om hänskjutande har inkommit i rimlig tid, varför den inte kan anses ha framställts för sent.

Tribunalen understryker emellertid vidare, inom ramen för undersökningen av de alternativa argument som avser ett åsidosättande av principerna om rättssäkerhet om ”god förvaltning”, att kommissionen icke desto mindre har en skyldighet att iaktta en rimlig tidsfrist i administrativa förfaranden, särskilt i ärenden som avser koncentrationskontroll, mot bakgrund av de grundläggande syftena avseende effektivitet och skyndsamhet som ligger till grund koncentrationsförordningen. Tribunalen anser emellertid, i förevarande mål, att det var orimligt att en period på 47 arbetsdagar förflöt mellan mottagandet av klagomålet och avsändandet av uppmaningsskrivelsen. Eftersom det inte har fastställts att kommissionens bristande iakttagande av en rimlig tidsfrist har påverkat de berörda företagens förmåga att försvara sig på ett effektivt sätt, kan detta emellertid inte motivera en ogiltigförklaring av de angripna besluten. Följaktligen underkänner tribunalen även den andra grunden i dess helhet.

---

427 Såsom den stadgas i artikel 4.1 FEU, jämförd med artikel 5 FEU.

428 Såsom den stadgas i artikel 5.1 och 5.3 FEU och genomförs genom protokollet (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (EUT C 202, 2016, s. 206).

429 Såsom den stadgas i artikel 5.1 och 5.4 FEU.

För det tredje avfärdar tribunalen slutligen den grund som avser ett åsidosättande av principerna om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhet. Då tribunalen anser att påståendena beträffande denna andra princip inte är tillräckligt underbyggda, begränsar den i detta hänseende sin prövning till de invändningar som avser principen om skydd för berättigade förväntningar. Tribunalen erinrar i detta hänseende om att det ankommer på den berörda enskilda personen att styrka att den av unionens behöriga institutioner har erhållit tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor och som har kunnat väcka grundade förhoppningar hos vederbörande. Illumina har emellertid, i förevarande fall inte styrkt några sådana omständigheter och kan inte med framgång göra gällande en ny inriktning av kommissionens beslutspraxis.

4. Statligt stöd

Dom av den 4 maj 2022, Wizz Air Hungary/kommissionen (TAROM; undsättningsstöd) (T-718/20, EU:T:2022:276)

”Statligt stöd – Lufttransport – Stödåtgärd som vidtagits av Rumänien – Undsättningsstöd till TAROM – Beslut att inte göra invändningar – Talan om ogiltigförklaring – Berörd part – Tillvaratagande av processuella rättigheter – Upptagande till prövning – Riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter – Åtgärd som syftar till att förhindra sociala problem eller att åtgärda ett marknadsmisslyckande – Principen att stöd endast får beviljas en gång – Betydelsen av ett tidigare stöd som beviljats före Rumäniens anslutning till unionen – Allvarliga svårigheter – Motiveringsskyldighet”

Den 19 februari 2020 anmälde Rumänien en plan för undsättningsstöd för TAROM. TAROM är ett rumänskt flygbolag som främst är verksamt inom utrikes- och inrikes passagerartrafik samt frakt- och postflyg. Den anmälda åtgärden bestod i ett lån på 36 660 000 euro för att täcka TAROM:s likviditetsbehov. Lånet skulle återbetalas inom sex månader med en möjlighet att göra en delavbetalning i förtid.

Kommissionen beslutade att inte inleda något formellt granskningsförfarande enligt artikel 108.2 FEUF. Den 24 februari 2020[430] kvalificerade kommissionen den anmälda åtgärden som statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter.[431]

Flygbolaget Wizz Air Hungary Zrt. (nedan kallat sökanden) väckte talan om ogiltigförklaring av detta beslut. Tribunalen (tionde avdelningen i utökade sammansättning) ogillar denna talan. I sin dom lämnar tribunalen klargöranden om prövningen av ett undsättnings- och omstruktureringsstöds förenlighet med den inre marknaden med avseende på villkoret i riktlinjerna att sådana stödåtgärder ska bidra till ett mål av gemensamt intresse. Tribunalen tar även för första gången ställning till villkoret enligt samma riktlinjer att undsättnings- och omställningsstöd till företag i svårigheter endast får beviljas en gång.

---

430 Kommissionens beslut C(2020) 1160 final av den 24 februari 2020 angående statligt stöd SA.56244 (2020/N) - Rumänien – Undsättningsstöd till TAROM (EUT C 310, 2020, s. 3).

431 Meddelande från kommissionen – Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (EUT C 249, 31.7.2014, s. 1) (nedan kallade riktlinjerna).

Tribunalens bedömning

Tribunalen ogillar de grunder till stöd för talan om ogiltigförklaring som avser att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den beslutade att inte inleda det formella granskningsförfarandet, trots de tvivel som den borde ha erfarit i samband med den preliminära granskningen av det anmälda stödets förenlighet med den inre marknaden.

Sökanden hade bland annat påstått att konstaterandet att det anmälda stödet var förenligt med den inre marknaden stred mot två villkor i riktlinjerna för att ett stöd till ett företag i svårigheter kan anses vara förenligt med den inre marknaden, nämligen 1) att stödåtgärden ska bidra till ett mål av gemensamt intresse och 2) att undsättnings- och omstruktureringsstöd endast får beviljas en gång. Enligt sökanden visade det faktum att dessa villkor inte var uppfyllda på tvivel som borde ha fått kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.

Tribunalen erinrar först om att när ett anmält stöd ger upphov till tvivel om dess förenlighet med den inre marknaden är kommissionen skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet.

Beträffande villkoret att ett undsättnings- eller omstruktureringsstöd ska bidra till ett mål av gemensamt intresse konstaterar tribunalen att det framgår av punkt 43 i riktlinjerna att det anmälda stödet – för att kunna förklaras vara förenligt med den inre marknaden – måste främja ett mål av gemensamt intresse, genom att det syftar till att förhindra sociala problem eller åtgärda marknadsmisslyckanden. Detta bekräftas av punkt 44 i riktlinjerna enligt vilken medlemsstaterna måste visa att stödmottagarens kollaps skulle medföra allvarliga sociala problem eller ett allvarligt marknadsmisslyckande, särskilt genom att visa att det finns risk för avbrott i viktiga tjänsteleveranser som är svåra att ersätta och där det skulle vara svårt för en konkurrent att fylla den tidigare leverantörens plats.

Enligt tribunalen följer det av dessa punkter i riktlinjerna att även om den berörda medlemsstaten måste visa att stödet syftar till att förhindra sociala problem eller åtgärda ett marknadsmisslyckande, är medlemsstaten inte skyldig att visa att vissa negativa konsekvenser med nödvändighet skulle inträffa om stödåtgärden inte vidtogs, utan endast att dessa konsekvenser riskerar att inträffa.

Beträffande frågan huruvida kommissionen borde ha hyst tvivel om risken för att sociala problem eller ett marknadsmisslyckande inträffar om den anmälda stödåtgärden inte vidtogs eller tvivel om det faktum att åtgärden syftar till att förhindra sådana problem inträffar eller att åtgärda ett sådant misslyckande, konstaterar tribunalen att kommissionen – med hänsyn till det dåliga tillstånd som väg- och järnvägsnätet i Rumänien befinner sig i – gjorde en riktig bedömning när den fann att den regionala konnektiviteten genom TAROM:s inrikes flyglinjer och den internationella konnektiviteten genom TAROM:s utrikes flyglinjer utgjorde en viktig tjänst vars avbrott riskerade att leda till allvarliga sociala problem eller utgöra marknadsmisslyckande, i den mening som avses i punkt 44 b i riktlinjerna.

Tribunalen preciserade dessutom att även om kommissionen i samband med prövningen av huruvida statligt stöd föreligger och av huruvida det är lagenligt kan behöva gå längre än en ren bedömning av de rättsliga och faktiska omständigheter som lagts fram för den, går det inte av detta att dra slutsatsen att det ankommer på kommissionen att – på eget initiativ och utan att det föreligger några indicier – eftersöka all information som skulle kunna ha ett samband med det ärende som är under prövning, även om sådan information är offentlig.

Tribunalen prövar mot bakgrund av dessa preciseringar de olika argument som anförts av sökanden. Tribunalen finner att dessa argument inte kan ifrågasätta kommissionens bedömning av TAROM:s betydelse för de rumänska regionernas konnektivitet och den mycket väsentliga påverkan som företagets kollaps skulle ha på dessa regioner. Av dessa följer att kommissionen, utan att några tvivel föreligger, med stöd av enbart denna omständighet kunde finna att det anmälda stödet uppfyllde kraven i punkterna 43 och 44 i riktlinjerna.

Beträffande villkoret att ett undsättnings- eller omstruktureringsstöd endast får beviljas en gång, erinrar tribunalen om att enligt punkt 70 i riktlinjerna får sådant stöd endast beviljas företag i svårigheter för en enda omstruktureringsåtgärd. I punkt 71 i riktlinjerna anges bland annat att när ett företag redan beviljats ett undsättnings- eller omstruktureringsstöd, får kommissionen endast godkänna nya stödåtgärder om mer än tio år gått 1) sedan det tidigare stödet beviljades, 2) sedan den tidigare omstruktureringsperioden har gått ut eller 3) sedan genomförandet av den tidigare omstruktureringsplanen har upphört.

Tribunalen noterar att det är riktigt att ett omstruktureringsstöd till förmån för TAROM genomförts fram till och med år 2019 i form av ett lån och ett antal garantier för andra lån som bolaget tagit upp. Detta stöd hade emellertid beviljats under perioden 1997–2003 och lånegarantierna togs omedelbart i anspråk efter det att de hade beviljats. Eftersom den faktiska övergången av tillgångar inte är avgörande för att bestämma datumet för beviljandet av ett stöd var det första villkoret i punkt 71 i riktlinjerna, det vill säga att det har gått minst tio från det att det tidigare omstruktureringsstödet beviljades, således uppfyllt.

Beträffande det andra och det tredje villkoret i punkt 71 i riktlinjerna, det vill säga att det ska ha gått minst tio år sedan den tidigare omstruktureringsperioden har gått ut respektive sedan genomförandet av den tidigare omstruktureringsplanen har upphört, finner tribunalen att begreppet omstruktureringsperiod avser den period under vilken omstruktureringsåtgärderna vidtas. Denna period är i princip skild från den period då den statliga stödåtgärd som hänger samman med omstruktureringsåtgärderna genomförs. Sökanden har emellertid inte uppfyllt sin bevisbörda och har inte åberopat någon bevisning eller uppgift som visar att den tidigare omstruktureringsperioden upphört mindre än tio år före beviljandet av det anmälda stödet.

Beträffande begreppet omstruktureringsplan preciserar tribunalen att det faktum att ett omstruktureringsstöd är kopplat till en omstruktureringsplan inte innebär att detta stöd i sig ingår i planen. Planen utgör tvärtom ett nödvändigt villkor för att ett sådant stöd ska kunna anses vara förenligt med den inre marknaden. Tribunalen finner således att det saknas fog för sökandens argument att den omständigheten att det omstruktureringsstöd som beviljats TAROM under perioden 1997–2003 genomförts till och med år 2019, innebär att den omstruktureringsplan som är kopplad till stödet också hade pågått till och med år 2019.

Mot bakgrund av det anförda finner tribunalen även att det saknas fog för sökandens argument att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte inleda det formella granskningsförfarandet, trots de tvivel angående villkoret att undsättnings- och omstruktureringsstöd endast får beviljas en gång som den borde ha känt under det preliminära granskningsförfarandet.

Tribunalen finner också att talan inte kan vinna bifall såvitt avser sökandens grund avseende ett åsidosättande av kommissionens motiveringsskyldighet och ogillar följaktligen talan i dess helhet.

Dom av den 18 maj 2022, Ryanair/kommissionen (Condor; undsättningsstöd) (T-577/20, EU:T:2022:301)

”Statligt stöd – Tyska lufttrafikmarknaden – Lån som Tyskland beviljat Condor Flugdienst – Beslut i vilket stödet förklaras förenligt med den inre marknaden – Artikel 107.3 c FEUF – Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter – Specifika svårigheter som inte är följden av en godtycklig fördelning av kostnaderna inom koncernen – Svårigheter som är så allvarliga att de inte kan åtgärdas inom koncernen – Risk för avbrott i en viktig tjänsteleverans”

Condor Flugdienst GmbH (nedan kallat Condor) tillhandahåller luftfartstjänster till i första hand resebyråer från flera tyska flygplatser. Condor ansökte den 25 september 2019 om att försättas i

konkurs till följd av att Thomas Cook Group plc (nedan kallad Thomas Cook-koncernen) trätt i likvidation. Condor ägdes till 100 procent av Thomas Cook-koncernen.

Förbundsrepubliken Tyskland anmälde samma dag ett undsättningsstöd för Condor till Europeiska kommissionen. Stödet skulle gälla under sex månader. Det anmälda stödet avsåg att upprätthålla välordnad luftfart och begränsa de negativa följderna av moderbolagets likvidation för Condor samt för företagets passagerare och anställda, genom att möjliggöra för företaget att fortsätta att driva sin verksamhet till dess att en överenskommelse med borgenärerna kunde nås eller, i förekommande fall, att en överlåtelse kunde ske.

Kommissionen beslutade att inte inleda det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF. I beslut av den 14 oktober 2019 (nedan kallat det angripna beslutet)[432] kvalificerade kommissionen den anmälda åtgärden som statligt stöd som är förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c FEUF och riktlinjerna för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter.[433]

Tribunalen (tionde avdelningen i utökad sammansättning) ogillar den talan om ogiltigförklaring som väckts av flygbolaget Ryanair DAC (nedan kallat sökanden) mot det angripna beslutet. I sin dom lämnar tribunalen klargöranden om prövningen av ett undsättnings- och omstruktureringsstöds förenlighet med den inre marknaden med avseende på regeln i riktlinjerna att ett företag som ingår i en koncern endast får ta emot sådant stöd under förutsättning att svårigheterna är specifika för företaget och inte är följden av en godtycklig kostnadsfördelning inom koncernen och att företagets svårigheter är så allvarliga att de inte kan åtgärdas inom koncernen.

Tribunalens bedömning

Tribunalen ogillar de grunder till stöd för talan om ogiltigförklaring som avser att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den beslutade att inte inleda det formella granskningsförfarandet, trots de tvivel som den borde ha erfarit i samband med den preliminära granskningen av det anmälda stödets förenlighet med den inre marknaden.

Sökanden hade särskilt gjort gällande att kommissionens fastställande av det anmälda stödets förenlighet med den inre marknaden stred mot punkterna 22, 44 b och 74 i riktlinjerna. Enligt sökanden visade detta på tvivel som borde ha fått kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.

Tribunalen erinrar om att när ett anmält stöd ger upphov till tvivel om dess förenlighet med den inre marknaden är kommissionen skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet och finner därefter att det saknas det fog för sökandens argument angående kommissionens åsidosättande av punkt 22 i riktlinjerna.

Enligt punkt 22 i riktlinjerna är ”ett företag som ingår i … en koncern … i regel inte berättigat till stöd enligt … [riktlinjerna], utom om det kan visas att det endast är det berörda företaget som är i svårigheter och att svårigheterna inte är en följd av en godtycklig kostnadsfördelning inom koncernen och att företagets svårigheter är så allvarliga att de inte kan åtgärdas inom koncernen”.

---

432 Kommissionens beslut C(2019) 7429 final av den 14 oktober 2019 angående statligt stöd SA.55394 (2019/N) – Tyskland – Undsättningsstöd till Condor (EUT C 294, 2020, s. 3).

433 Riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av icke-finansiella företag i svårigheter (EUT C 249, 31.7.2014, s. 1) (nedan kallade riktlinjerna).

Enligt tribunalen framgår det av en bokstavs-, teleologisk och kontextuell tolkning av uttrycket ”utom om det kan visas att det endast är det berörda företaget som är i svårigheter och att svårigheterna inte är en följd av en godtycklig kostnadsfördelning inom koncernen” i punkt 22 att det innehåller ett och samma villkor som ska tolkas så, att svårigheter för ett företag som ingår i en koncern ska anses specifika för det företaget om de inte är följden av en godtycklig kostnadsfördelning inom koncernen.

Tribunalen påpekar att syftet med punkt 22 i riktlinjerna är att förhindra att en företagskoncern överför sina kostnader och skulder till en enhet inom koncernen som därigenom inte kan ta emot något undsättningsstöd, trots att enheten i fråga annars skulle vara berättigad till sådant stöd. Denna bestämmelse har däremot inte till syfte att inte låta ett företag som ingår i en koncern omfattas av undsättningsstöd av det enda skälet att företagets svårigheter har sitt ursprung i svårigheter som har drabbat resten av koncernen eller ett annat företag inom koncernen, under förutsättning att svårigheterna inte har skapats på ett konstlat eller godtyckligt sätt inom koncernen.

I förevarande fall har sökanden inte lyckats vederlägga kommissionens slutsats att Condors svårigheter främst var följden av att Thomas Cook-koncernen hade trätt i likvidation, och inte av en godtycklig kostnadsfördelning inom koncernen. Sökanden har därför inte visat att det förelåg tvivel om den anmälda stödåtgärdens förenlighet med villkoret i punkt 22 i riktlinjerna.

Tribunalens bedömning påverkas inte av konstaterandet att Condors svårigheter var kopplade till att fordringar uppgående till stora belopp som Condor haft mot Thomas Cook-koncernen, hade avskrivits i samband med att Condors och koncernens likvida tillgångar hade slagits samman. Att slå samman de likvida tillgångarna inom en koncern är nämligen vanligt förekommande och syftar till att underlätta koncernens finansiering genom att göra det möjligt för företag inom koncernen att sänka sina finansieringskostnader. I förevarande fall hade dessutom Thomas Cook-koncernen infört sitt system för sammanslagning av likvida tillgångar sedan flera år tillbaka och det var inte detta system som var orsaken till koncernens svårigheter.

Eftersom det inte förelåg några konkreta uppgifter som gör det möjligt att styrka att Thomas Cook-koncernens system för sammanslagning av likvida tillgångar var godtyckligt, ankom det inte på kommissionen att på eget initiativ utreda huruvida systemet var skäligt.

Sökanden har inte heller visat att det förelåg tvivel i samband med prövningen av villkoret i punkt 22 i riktlinjerna att svårigheterna för ett företag, såsom Condor, som ingår i en koncern måste vara så allvarliga att de inte kan åtgärdas inom koncernen. För det första befann sig Thomas Cook-koncernen i likvidation och hade upphört med sin verksamhet. För det andra var kommissionen – med hänsyn till den skyndsamhet som kännetecknar ett undsättningsstöd och den osäkerhet som är en del av samtliga affärsförhandlingar – inte skyldig att invänta utgången av diskussionerna om en eventuell överlåtelse av Condor som lösning på företagets svårigheter.

Tribunalen konstaterar därefter att det saknas fog för argumentet att kommissionens borde ha erfarit tvivel beträffande huruvida det anmälda stödet uppfyllde kravet i punkt 44 b i riktlinjerna, i vilken det anges på vilka sätt medlemsstaterna kan visa hur stödmottagarens kollaps skulle kunna leda till allvarliga sociala problem eller ett allvarligt marknadsmisslyckande.

Enligt punkt 44 b i riktlinjerna kan medlemsstaterna bevisa detta genom att visa att ”det finns en risk för avbrott i viktiga tjänsteleveranser som är svåra att ersätta och där det skulle vara svårt att för en konkurrent att fylla den tidigare leverantörens plats”.

För att en tjänst ska anses ”viktig” krävs det enligt tribunalen varken att det företag som tillhandahåller tjänsten har en väsentlig systemisk roll för ekonomin i en region i den berörda medlemsstaten eller att detta företag är ansvarigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse eller tjänst som är viktig på nationell nivå. Kommissionen gjorde därför en riktig bedömning när den – med hänsyn till att omedelbar hemtransport av Condors 200 000–300 000 passagerare utspridda på 50-150 olika destinationer inte med kort varsel kunde ombesörjas av konkurrerande flygbolag – fann att det förelåg en risk för avbrott i en viktig tjänsteleverans som skulle

vara svår för en konkurrent att fylla, vilket innebar att Condors försvinnande från marknaden kunde medföra ett allvarligt marknadsmisslyckande.

Tribunalen finner även att det saknas fog för sökandens argument att kommissionen gjort en ofullständig och otillräcklig prövning av villkoret i punkt 74 i riktlinjerna att ett undsättningsstöd endast får beviljas en enda gång.

Tribunalen finner också att talan inte kan vinna bifall såvitt avser sökandens grund avseende ett åsidosättande av kommissionens motiveringsskyldighet och ogillar följaktligen talan i dess helhet.

Dom av den 8 juni 2022, Förenade kungariket och ITV/kommissionen (T-363/19 och T-456/19, EU:T:2022:349)

”Statligt stöd – Stödordning som Förenade kungariket har genomfört till förmån för vissa multinationella koncerner – Beslut att förklara stödordningen oförenlig med den inre marknaden och olaglig, samt att erlagt stöd ska krävas åter – Förhandsbesked i skattefrågor (tax rulings) – Beskattningsordning för finansiering av koncerner, särskilt beträffande kontrollerade utländska bolag – Selektiva skattefördelar”

Bolagsskattesystemet i Förenade kungariket innebär att bolag beskattas för vinster de gjort från verksamheter och tillgångar i Förenade kungariket. I de bestämmelser som är tillämpliga på utländska kontrollerade bolag (CFC-bolag) föreskrivs emellertid att vinsten i dessa CFC -bolag beskattas i Förenade kungariket genom en avgift (nedan kallad CFC -avgiften), om den anses ha avletts på ett konstlat sätt från Förenade kungariket.

En sådan CFC-avgift föreskrevs bland annat för CFC-bolags finansiella vinster som inte är förenade med handel, när de härrörde från verksamhet där betydelsefulla funktioner utfördes av personer i Förenade kungariket eller härrörde från medel eller tillgångar med ursprung i denna stat.

I de regler som var tillämpliga på CFC-bolag, såsom de var tillämpliga mellan den 1 januari 2013 och den 31 december 2018, föreskrevs undantag från CFC-avgiften för finansiella vinster, som inte var förenade med handel från koncernintern utlåning från ett CFC-bolag till andra bolag inom den multinationella koncernen, vilka inte var hemmahörande i Förenade kungariket (nedan kallade de kvalificerade lånen), och för vilka dessa koncerner kunde lämna in en ansökan om delvis eller fullständig befrielse från CFC-avgiften (nedan kallad undantagsordningen).

Genom beslut av den 2 april 2019 [434] klassificerade Europeiska kommissionen denna undantagsordning som en stödordning, som var olaglig och oförenlig med den inre marknaden, i den mån den var tillämplig på vinster som härrörde från verksamhet där betydelsefulla funktioner utfördes av personer i Förenade kungariket eftersom den inte var motiverad vare sig på grund av att det var nödvändigt med hanterliga regler mot skatteflykt eller på grund av att det var nödvändigt att respektera de friheter som slås fast i fördragen.

I den mån undantagsordningen var tillämplig på vinster som härrörde från medel eller tillgångar med ursprung i Förenade kungariket, ansåg kommissionen däremot att dessa undantag, trots att de vid

434 Kommissionens beslut (EU) 2019/1352 av den 2 april 2019 om det statliga stöd SA.44896 som Förenade kungariket har genomfört rörande ett undantag för finansiering av företagsgrupper (EUT L 216, 2019, s. 1) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

första påseendet framstod som selektiva var motiverad, eftersom de kunde anses syfta till att säkerställa att CFC-reglerna tillämpades på ett hanterligt sätt.

Förenade kungarikets regering och bolaget ITV plc,[435] som hade omfattats av undantagsordningen (nedan kallade sökandena), väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

Tribunalen (andra avdelningen i utökad sammansättning) ogillar denna talan. I sin dom bekräftar tribunalen, bland annat, att de skatteregler i Förenade kungariket som är tillämpliga på CFC-bolag utgör en lämplig referensram för att bedöma undantagsordningens selektivitet, eftersom de utgör ett särskilt skatteregelverk i det allmänna bolagsskattesystemet i Förenade kungariket.

Tribunalens bedömning

När det gäller bedömningen av skatteåtgärder mot bakgrund av artikel 107.1 FEUF, erinrar tribunalen inledningsvis om att granskningen av såväl kriteriet avseende en fördel som av kriteriet om selektivitet kräver att det fastställs vilka normala skatteregler som bildar den relevanta referensramen för denna granskning.

Tribunalen konstaterar inledningsvis att talan inte kan vinna bifall såvitt avser sökandenas påståenden att kommissionens gjort en oriktig bedömning, när den identifierade de skattebestämmelser som var tillämpliga på CFC-bolag som referensram.

Härvidlag erinrar tribunalen om att referensramen inte kan bestå av ett antal bestämmelser som på ett konstlat vis har lyfts ut från en bredare rättslig ram. När det däremot framgår att åtgärden är klart avskiljbar från det allmänna systemet, kan det inte uteslutas att referensramen som ska beaktas är mer begränsad än detta allmänna system.

Eftersom de skattebestämmelser som är tillämpliga på CFC-bolag syftar till att beskatta vinster som på konstlad väg har avletts från Förenade kungariket av CFC-bolag, grundar de sig således på andra tankegångar än de som ligger till grund för det allmänna beskattningssystemet i Förenade kungariket, vilket avser vinster som genererats i Förenade kungariket. Dessa regler utgör dessutom ett sammanhängande regelverk som skiljer sig från det allmänna systemet för beskattning av bolag i Förenade kungariket, vad gäller beskattningen av CFC-bolagens vinster, bland annat, innehåller dessa regler särskilda definitioner av beskattningsunderlaget, den skattskyldiga personen, den beskattningsgrundande händelsen samt skattesatserna.

Därefter slår tribunalen fast att talan inte kan vinna bifall såvitt avser grunden att kommissionen gjort en oriktig bedömning i samband med konstaterandet att det förelåg en fördel. I den mån undantagsordningen gjorde det möjligt att undanta vissa vinster från beskattning, vilka skulle ha varit föremål för en CFC-avgift på grund av att de avletts från Förenade kungariket på konstlat väg, gav nämligen denna ordning en fördel för de bolag som omfattades av skattebefrielserna.

Vad slutligen gäller sökandenas argument att bedömningen av undantagsordningens selektivitet var felaktig, konstaterar tribunalen att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den ansåg att målet med de skatteregler som var tillämpliga på CFC-bolag var begränsat till beskattning av vinster i CFC-bolag, som på konstlad väg hade avletts från Förenade kungariket, i syfte att skydda beskattningsunderlaget för bolagsskatt i Förenade kungariket. Dessutom anser tribunalen att

---

435 ITV plc, som har skatterättslig hemvist i Förenade kungariket, är det holdingbolag som leder ITV-koncernen, vars verksamhet består av skapande, produktion och distribution av audiovisuellt innehåll på olika plattformar över hela världen. Koncernen omfattar bland annat CFC-bolag såsom ITV Entreprises BV och ITV (Finance) Europe BV, två bolag som bildats enligt nederländsk rätt och som beviljat flera lån till andra bolag inom ITV-koncernen.

kommissionen visat att de aktuella undantagen, i och med att de enbart omfattar finansiella vinster, som inte är förenade med handel som CFC-bolag gjort från kvalificerade lån och inte omfattar sådana vinster från icke kvalificerade lån, leder till att de båda situationerna behandlas olika, trots att de är jämförbara mot bakgrund av målet för nämnda regler. Eftersom såväl de vinster som följde av kvalificerade lån och vinster från icke kvalificerade lån kunde genereras till följd av verksamhet, där betydelsefulla funktioner utfördes av personer i Förenade kungariket, kan uteslutandet av icke kvalificerade lån från de aktuella undantagen inte anses avse särskilda situationer där vinst avleddes på konstlad väg.

Mot bakgrund av dessa påpekanden drar tribunalen slutsatsen, att med hänsyn till att undantagsordningen avvek från skattereglerna för CFC-bolag och endast innebar undantag för finansiella vinster, som inte är förenade med handel som härrörde från kvalificerade lån, ledde denna ordning till att två jämförbara situationer behandlades olika med avseende på syftet med nämnda regler, och den var således a priori selektiv.

Vidare påpekar tribunalen att ingen av de omständigheter som har åberopats av Förenade kungariket kan motivera denna skillnad i behandling. Då det inte har visats att identifieringen och lokaliseringen av betydelsefulla funktioner som utförts av personer vid koncernintern utlåning ingick i ett särskilt kostsamt förfarande, kan de aktuella undantagen inte anses vara berättigade av administrativa skäl. Eftersom CFC-avgiften endast togs ut på vinster som ansågs ha avletts på konstlad väg, kan vidare påförandet av en sådan avgift inte anses utgöra ett hinder för etableringsfriheten. De aktuella undantagen kunde följaktligen inte motiveras av nödvändigheten av att respektera etableringsfriheten.

Slutligen finner tribunalen att kommissionen agerade korrekt när den återkrävde stödet från dem som omfattades av de aktuella befrielserna utan att föreskriva något undantag för de fall där ingen fördel hade erhållits, och tribunalen erinrar om att kommissionen, när det gäller en stödordning, inte är skyldig att göra en bedömning av det stöd som beviljats i varje enskilt fall.

Dom av den 30 november 2022, Österrike/kommissionen (T-101/18, EU:T:2022:728)

”Statligt stöd – Kärnteknisk industri – Stöd som Ungern planerar att genomföra för utvecklingen av två nya kärnreaktorer på Paks anläggning – Beslut i vilket det fastställs att stödet är förenligt med den inre marknaden under förutsättning att vissa åtaganden fullgörs – Artikel 107.3 c FEUF – Stödets förenlighet med andra bestämmelser i unionsrätten än de som avser statligt stöd – Oupplösligt samband – Främjande av kärnenergi – Artikel 192 första stycket i Euratomfördraget – Principen om skydd för miljön, principen om förorenaren betalar, försiktighetsprincipen och hållbarhetsprincipen – Fastställande av den berörda ekonomiska verksamheten – Marknadsmisslyckande – Snedvridning av konkurrensen – Stödets proportionalitet – Behov av statligt ingripande – Fastställande av stödets beståndsdelar – Offentligt upphandlingsförfarande – Motiveringsskyldighet”

Genom beslut av den 6 mars 2017[436] (nedan kallat det angripna beslutet) godkände Europeiska kommissionen det av Ungern anmälda investeringsstödet till förmån för det statliga företaget MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (nedan kallat bolaget

[436] Kommissionens beslut (EU) 2017/2112 av den 6 mars 2017 om den åtgärd/den stödordning/det statliga stöd SA.38454 – 2015/C (f.d. 2015/N) som Ungern planerar att genomföra till förmån för utvecklingen av två nya kärnkraftsreaktorer vid kärnkraftverket Paks II (EUT L 317, 2017, s. 45).

Paks II) avseende driften av två kärnreaktorer som byggs vid Paks kärnkraftverk och som gradvis ska ersätta de fyra kärnreaktorer som redan är i drift på anläggningen.

Detta investeringsstöd (nedan kallat det aktuella stödet), som huvudsakligen består i att nya kärnreaktorer gratis ställs till förfogande för drift för bolaget Paks II, finansieras till stor del genom ett lån i form av en förnybar kreditlinje på 10 miljarder euro som Ryska federationen beviljat Ungern inom ramen för ett mellanstatligt avtal om samarbete på området för fredligt kärnsamarbete. I enlighet med detta avtal anförtroddes bolaget Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (nedan kallat JSC NIAEP) genom direkt tilldelning uppdraget att bygga de nya kärnreaktorerna.

I det angripna beslutet fastställde kommissionen att det aktuella stödet var förenligt med den inre marknaden på vissa villkor, i enlighet med artikel 107.3 c FEUF. Enligt denna bestämmelse kan stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner anses vara förenligt med den inre marknaden, förutsatt att det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Republiken Österrike väckte talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

Tribunalens bedömning

Tribunalen finner för det första att talan inte kan vinna bifall på den grunden att det angripna beslutet var rättsstridigt därför att kommissionen förklarat det aktuella stödet vara förenligt med den inre marknaden trots att den direkta tilldelningen till bolaget JSC NIAEP av kontraktet om uppförandet av de nya kärnreaktorerna stred mot unionens bestämmelser om offentlig upphandling.

Republiken Österrike har bland annat gjort gällande att eftersom tilldelningen av kontraktet avseende uppförande av de nya kärnreaktorerna utgjorde ett villkor som hade ett oupplösligt samband med det aktuella stödet, var kommissionen skyldig att även pröva tilldelningen av kontraktet mot bakgrund av unionsbestämmelserna om offentlig upphandling. Enligt Republiken Österrike framgår det dessutom av domen Österrike/kommissionen[437] att kommissionen borde ha bedömt det aktuella stödet mot bakgrund av de unionsrättsliga bestämmelserna om offentlig upphandling, oberoende av huruvida tilldelningen av byggkontraktet utgjorde ett villkor som hade ett oupplösligt samband med stödet.

Tribunalen avfärdar inledningsvis Republiken Österrikes argument som grundar sig på domen i målet Österrike/kommissionen. Visserligen följer det av den domen att den ekonomiska verksamhet som främjas genom stödet måste vara förenlig med unionsrätten. Österrike har i förevarande fall dock inte åberopat någon överträdelse av unionsrätten som skulle ha skett till följd av den understödda verksamheten, det vill säga kärnenergiproduktionen. Det framgår inte heller av den domen att domstolen avsåg att utvidga omfattningen av den kontroll som kommissionen gör under det förfarande som syftar till att förvissa sig om att ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden, och därigenom avsåg att överge sin rättspraxis enligt vilken det ska göras en åtskillnad mellan de villkor som har ett oupplösligt samband med föremålet för stödet och de villkor som inte har det.

Ett erkännande av en skyldighet för kommissionen att, i ett förfarande som syftar till att kontrollera huruvida ett statligt stöd är förenligt med den inre marknaden, slutgiltigt ta ställning till huruvida det föreligger en överträdelse av andra unionsrättsliga bestämmelser än bestämmelserna om statligt stöd, oavsett sambandet mellan stödvillkoret och stödets föremål, skulle strida dels mot de handläggningsregler och garantier till skydd för enskilda som är specifika för de förfaranden som

---

437 Dom av den 22 september 2020, ***Österrike/kommissionen*** (C-594/18 P, EU:C:2020:742).

särskilt inrättats för att kontrollera tillämpningen av dessa bestämmelser, dels mot principen om de administrativa förfarandenas och rättsmedlens autonomi.

Mot bakgrund av dessa förtydliganden konstaterar tribunalen därefter att tilldelningsbeslutet avseende kontraktet om uppförandet av de två nya kärnreaktorerna, vilket fattades innan stödåtgärden vidtogs, inte utgör ett villkor som har ett oupplösligt samband med stödets föremål. Genomförandet av en offentlig upphandling och ett eventuellt val av ett annat företag för uppförandet av reaktorerna skulle varken påverka stödets föremål, det vill säga tillhandahållandet utan ersättning av två nya kärnreaktorer för drift, eller mottagaren av stödet, som är bolaget Paks II. Dessutom, även om ett upphandlingsförfarande hade haft en inverkan på stödbeloppet, vilket Republiken Österrike inte har visat, skulle en sådan omständighet i sig inte ha medfört några konsekvenser för den fördel som stödet medförde för stödmottagaren, det vill säga gratis tillhandahållande av två nya kärnreaktorer för drift.

Tribunalen understryker slutligen att kommissionen, i motsats till vad Republiken Österrike har gjort gällande, hade fog för att i det angripna beslutet hänvisa till sin bedömning inom ramen för ett tidigare fördragsbrottsförfarande, där kommissionen dragit slutsatsen att det inte stred mot unionsrätten på området för offentlig upphandling att direkt tilldela bolaget JSC NIAEP uppdraget att uppföra två nya kärnreaktorer. Rättssäkerhetsprincipen utesluter nämligen att kommissionen kan ompröva tilldelningen av byggkontraktet inom ramen för ett förfarande angående statligt stöd när det inte har framkommit nya uppgifter sedan den tidpunkt då kommissionen beslutade att avsluta fördragsbrottsförfarandet.

För det andra underkänner tribunalen grunderna om att förekomsten av oproportionerlig snedvridning av konkurrensen och ojämlik behandling lett till att producenter av förnybar energi uteslutits från den avreglerade inre marknaden för el. Tribunalen erinrar i detta avseende om att medlemsstaterna är fria att bestämma sammansättningen av sin energiförsörjning och att kommissionen inte kan kräva att statens finansiering ska användas till alternativa energikällor.

För det tredje finner tribunalen, efter att ha underkänt grunden avseende förstärkande eller skapande av en dominerande ställning på marknaden, att talan inte heller kan bifallas på den grund som avser likviditetsrisken för den ungerska grossistmarknaden för el.

IV. Immateriella rättigheter

1. EU-varumärke

Dom av den 8 juni 2022, Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345)

”EU-varumärke – Upphävandeförfarande – EU-ordmärket UM – Verkligt bruk av varumärket – Användning med innehavarens medgivande – Användning i den form för vilken varumärket registrerats – Artikel 51.1 a i förordning (EG) nr 207/2009 (nu artikel 58.1 a i förordning (EU) 2017/1001) – Innehavaren av varumärkets företrädare – Bevis på användning av varumärket har ingetts inom den fastställda fristen”

År 2010 ingav hälso- och sjukvårdsföretaget MSM[438] en ansökan om registrering som EU-varumärke av ordkännetecknet UM för medicinska tjänster. År 2015 blev företaget föremål för ett insolvensförfarande och en konkursförvaltare utsågs.

Klaganden Ulrike Muschaweck, ingav därefter år 2017 en ansökan om upphävande av det omstridda varumärket på grund av att varumärket inte hade varit föremål för verkligt bruk.[439] Efter att hälso- och sjukvårdsföretaget MSM hade försatts i konkurs, samma år, överläts varumärket till läkarmottagningen HUMJC[440] och ett år senare registrerades det på Joachim Conze som är rättslig efterträdare till läkarmottagningen.

Annulleringsenheten vid Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO) biföll delvis klagandens ansökan genom att upphäva det omstridda varumärket för samtliga registrerade varor och tjänster, med undantag för medicinska tjänster inom området för bråckkirurgi. Beslutet överklagades och avslogs därefter av EUIPO:s andra överklagandenämnd.

Tribunalen som har att pröva ett överklagande med yrkande om att dessa två beslut ska ogiltigförklaras respektive upphävas, tolkar för första gången EUIPO:s riktlinjer för prövning av EU-varumärken[441] och har därigenom klargjort vad som gäller vid förlängningen av en frist i de fall då en begäran om förlängning av en frist som kan förlängas görs en andra gång. Tribunalen ogillar därför överklagandet och finner att det omstridda varumärket verkligen har använts för medicinska tjänster inom området för bråckkirurgi.

Tribunalens bedömning

Tribunalen finner för det första, att Joachim Conze var behörig att på eget initiativ och utan klagandens samtycke, i egenskap av delägare i läkarmottagningen HUMJC, utse den advokatbyrå som företrädde läkarmottagningen vid annulleringsenheten. Om klaganden hade varit tvungen att godkänna beslutet avseende ombudet, skulle det nämligen ha funnits en stor risk för att klaganden inte hade godkänt det, eftersom klaganden hade ansökt om upphävande av det omstridda

---

438 Medizinische Systeme Dr. Muschaweck GmbH (nedan kallat hälso- och sjukvårdsföretaget MSM).

439 På grundval av artikel 51.1 a i rådets förordning (EG) nr 207/2009 av den 26 februari 2009 om EU-varumärken (EGT L 78, 2009, s. 1).

440 Cabinet médical Hernienzentrum Dr. Ulrike Muschaweck und PD Dr. Joachim Conze PartG.

441 Nedan kallade EUIPO:s riktlinjer för granskning. De finns tillgängliga på EUIPO:s webbplats.

varumärket. En sådan situation hade således inneburit ett åsidosättande av läkarmottagningen HUMJC:s rätt till ett effektivt domstolsskydd.[442]

För det andra, underkänner tribunalen grunden avseende att bevisningen på användning av det omstridda varumärket som läkarmottagningen HUMJC ingett till annulleringsenheten hade inkommit för sent.

Tribunalen erinrar om att EUIPO:s riktlinjer för granskning utgör en kodifiering av ett förhållningssätt som EUIPO själv vill hålla sig till och att EUIPO, förutsatt att de är förenliga med överordnad lagstiftning, måste rätta sig efter dessa föreskrifter. Även om dessa riktlinjer inte är bindande, utgör de emellertid en referenskälla för EUIPO:s praxis i fråga om varumärken. Det föreskrivs i EUIPO:s riktlinjer för granskning att om en begäran om förlängning av en frist som kan förlängas inkommer före utgången av nämnda frist och inte beviljas, ska den berörda parten beviljas minst en dag för att iaktta fristen, även om begäran om förlängning inkom den sista dagen före fristens utgång.[443] För att säkerställa den ändamålsenliga verkan av EUIPO:s riktlinjer anser tribunalen att den nya fristen ska beviljas från och med den dag då den instans vid EUIPO som har att pröva en begäran om förlängning av en frist, delger sitt svar. En andra begäran om förlängning av samma frist ska dessutom avslås, såvida inte sökanden förklarar och vederbörligen motiverar de ”exceptionella omständigheter” som hindrat denne från att vidta den nödvändiga åtgärden under de två tidigare fristerna och som fortfarande hindrar sökanden från att vidta den.[444]

I förevarande fall konstaterar tribunalen att fristen för att inkomma med bevis på användning av det omstridda varumärket, vilken läkarmottagningen HUMJC begärt förlängning av en andra gång, är en frist som kan förlängas och att läkarmottagningen HUMJC ingav denna begäran den sista dagen före utgången av nämnda frist. Tribunalen påpekar vidare att det inte skulle strida mot en bestämmelse i överordnad lagstiftning att av skälighetshänsyn bevilja minst en ytterligare dag till följd av en begäran om förlängning av en frist som ingetts på fristdagen. Annulleringsenheten kunde följaktligen inte endast avslå läkarmottagningen HUMJC:s andra begäran om förlängning av fristen utan att bevilja en ytterligare frist från och med dagen för delgivningen av dess svar. Den bevisning som lades fram mellan ingivandet av den andra begäran om förlängning av fristen och annulleringsenhetens svar kan således inte anses ha ingetts för sent och ska därför beaktas vid prövningen av användningen av det omstridda varumärket.

Tribunalen bekräftat för det tredje och slutligen att det omstridda varumärket verkligen har använts för medicinska tjänster inom området för bråckkirurgi. Tribunalen påpekar inledningsvis att den period som ska beaktas när det gäller bevis för verkligt bruk av det omstridda varumärket är den period på fem år som föregår det datum då ansökan om upphävande lämnades in, även om nämnda period delvis sammanfaller med anståndsperioden.[445] Tribunalen finner vidare att det omstridda varumärket har använts av läkarmottagningen HUMJC med samtycke från hälso- och sjukvårdsföretaget MSM som var innehavare av varumärket under den aktuella perioden. Bolagets konkursförvaltare hade närmare bestämt sedan flera år implicit samtyckt till användningen av det omstridda varumärket. Tribunalen konstaterar slutligen, i samband med att den uttalar sig om det omtvistade varumärkets geografiska användning, att bevisningen visar att läkarmottagningen HUMJC varit verksam inte bara i München, utan i hela Tyskland samt i London.

---

442 I enlighet med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

443 Punkt 4.3 i EUIPO:s riktlinjer för granskning avseende förlängning av de frister som fastställts av EUIPO.

444 Ibidem.

445 Enligt artikel 15.1 första stycket och artikel 51.1 a i förordning nr 207/2009 omfattar anståndsperioden en period på fem år från den dag då EU-varumärket registrerades. Under den perioden kan innehavarens rättigheter inte upphävas.

Dom av den 6 juli 2022, Zdút/EUIPO – Nehera m.fl. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430)

”EU-varumärke – Ogiltighetsförfarande – EU-figurmärket NEHERA – Absolut ogiltighetsgrund – Ond tro föreligger inte – Artikel 52.1 b i förordning (EG) nr 207/2009 (nu artikel 59.1 b i förordning (EU) 2017/1001)”

År 2014 beviljades klagandens, Ladislav Zdút, ansökan om registrering av EU-figurmärket NEHERA för textilvaror av Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO).

Isabel Nehera, Jean-Henri Nehera och Natacha Sehnal ingav år 2019 en ansökan om ogiltighetsförklaring av nämnda varumärke. De gjorde gällande att klaganden hade varit i ond tro när ansökan om registrering av varumärket gavs in.[446] De anförde att deras farfar/morfar Jan Nehera under 1930-talet hade skapat ett företag i Tjeckoslovakien som saluförde kläder och accessoarer och hade låtit registrera och använt ett nationellt varumärke, som hade åtnjutit renommé, som är identiskt med det omstridda varumärket.

EUIPO:s andra överklagandenämnd biföll ansökan om ogiltigförklaring. Enligt nämnda överklagandenämnd hade klaganden haft för avsikt att dra otillbörlig fördel av Jan Neheras och det tidigare tjeckoslovakiska varumärkets renommé. Överklagandenämnden drog därav slutsatsen att klaganden var i ond tro när ansökan om registrering av det omstridda varumärket gavs in.

Klaganden överklagade EUIPO:s överklagandenämnds beslut och yrkade att det skulle ogiltigförklaras.

Tribunalen ogiltigförklarade det överklagade beslutet och preciserade begreppet ond tro när denna grundar sig på en avsikt att dra otillbörlig fördel av ett tidigare varumärkes renommé eller en känd persons namn.

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att det, för att bedöma klagandens onda tro, är möjligt att beakta hur känt det aktuella kännetecknet var när registreringsansökan gavs in, i synnerhet när kännetecknet tidigare har registrerats eller använts som varumärke av en tredje man. Den omständigheten att användandet av ett kännetecken som avses av en registreringsansökan skulle göra det möjligt för sökanden att dra otillbörlig fördel av ett äldre varumärkes eller kännetecknens renommé, eller av en känd persons namn, tyder nämligen på att sökanden är i ond tro. Omsättningskretsen vid bedömningen av huruvida detta renommé föreligger och huruvida otillbörlig fördel dras av detta renommé är den som avses med det omstridda varumärket, det vill säga genomsnittskonsumenten av de varor för vilka varumärket är registrerat.

Tribunalen konstaterar vidare att det i princip endast är möjligt att snylta på ett kännetecknens eller ett namns renommé, om detta kännetecken eller namn faktiskt, för närvarande, har ett visst renommé eller i viss mån är känt. Vid tidpunkten för ansökan om registrering av det omstridda varumärket var emellertid det tidigare tjeckoslovakiska varumärket och Jan Neheras namn inte längre registrerade eller skyddade, de användes inte heller av tredje man för att saluföra kläder och var inte ens kända hos omsättningskretsen. Tribunalen preciserar i detta avseende att den omständigheten att den som ansökt om registrering av ett varumärke, har eller borde ha haft kännedom om att tredje man,

---

446 I den mening som avses i artikel 52.1 b i rådets förordning (EG) nr 207/2009 av den 26 februari 2009 om EU-varumärken (EUT L 78, 2009, s. 1).

tidigare, har använt ett varumärke som är identiskt med eller liknande det sökta varumärket, inte räcker för att slå fast att den som ansökt om registrering var i ond tro.

Tribunalen erinrar också om att det inte räcker att omsättningskretsen har uppfattningen att det föreligger en koppling mellan ett äldre varumärke och ett kännetecken, eller äldre namn, för att dra slutsatsen att otillbörlig fördel har dragits av kännetecknets eller det äldre namnets renommé. Det ska i detta avseende noteras att klaganden har gjort en egen kommersiell ansträngning för att återställa bilden av detta varumärke. Den omständigheten att klaganden har hänvisat till den historiska bilden av det tidigare tjeckoslovakiska varumärket och Jan Nehera i syfte att marknadsföra det omstridda varumärket förefaller inte i sig strida mot god affärssed.

Det kan enligt tribunalen i och för sig inte uteslutas att tredje mans återanvändning av ett tidigare varumärke som tidigare var känt eller av namnet på en tidigare känd person under vissa särskilda omständigheter kan ge ett falskt intryck av kontinuitet eller arv med avseende på nämnda varumärke eller person. Detta kan, bland annat, vara fallet när den som ansöker om registrering av ett varumärke för omsättningskretsen presenterar sig som rättslig eller ekonomisk efterträdare till innehavaren av det tidigare varumärket, trots att det inte föreligger någon kontinuitet eller något arvsförhållande mellan innehavaren av det tidigare varumärket och den som ansökt om registrering av varumärket. En sådan omständighet skulle kunna beaktas för att i förekommande fall fastställa att varumärkessökanden varit i ond tro. I förevarande fall förefaller klaganden emellertid inte avsiktligen ha försökt skapa ett oriktigt intryck av kontinuitet eller arvsförhållande mellan hans företag och Jan Neheras företag.

Slutligen konstaterar tribunalen, vad gäller påståendet att klaganden försökte bedra Jan Neheras ättlingar och arvingar, och tillskansa sig deras rättigheter, att det tidigare tjeckoslovakiska varumärket och Jan Neheras namn, vid tidpunkten för ansökan om registrering av det omstridda varumärket, inte längre omfattades av något rättsligt skydd. Härav följer att Jan Neheras ättlingar och arvingar inte hade någon rättighet som kunde bli föremål för bedrägeri eller vilken klaganden kunde tillskansa sig.

Tribunalen konstaterar följaktligen att klaganden inte var i ond tro och att beslutet av EUIPO:s andra överklagandenämnd ska ogiltigförklaras.

2. Formgivning

Dom av den 27 april 2022, Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Duschränna) (T-327/20, EU:T:2022:263)

”Gemenskapsformgivning – Ogiltighetsförfarande – Registrerad gemenskapsformgivning för en duschränna – Tidigare formgivning som åberopats efter ansökan om ogiltighetsförklaring – Artikel 28.1 b v i förordning (EG) nr 2245/2002 – Överklagandenämndens utrymme för skönsmässig bedömning – Tillämpningsområde – Artikel 63.2 i förordning (EG) nr 6/2002 – Muntlig förhandling och åtgärder för bevisupptagning – Artiklarna 64 och 65 i förordning nr 6/2002 – Ogiltighetsgrund – Särprägel – Artikel 6 och artikel 25.1 b i förordning nr 6/2002 – Identifiering av tidigare formgivning – Den kompletta formgivningens företräde i tiden – Fastställande av den omstridda formgivningens utmärkande egenskaper – Övergripande jämförelse”

Easy Sanitary Solutions BV är innehavare av en gemenskapsformgivning i form av en duschränna. I-Drain BVBA, den rättsliga föregångaren till Group Nivelles NV, ansökte om ogiltighetsförklaring av formgivningen med motiveringen att den inte var ny och saknade särprägel. I ansökan nämndes endast en tidigare internationell formgivning. I sitt svar på Easy Sanitary Solutions synpunkter återgav I-Drain emellertid utdrag ur kataloger från företaget Blücher i vilka en annan formgivning avbildades, nämligen en täckande platta.

Annulleringsenheten vid Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet (EUIPO), överklagandenämnden och därefter tribunalen prövade den omstridda formgivningen genom att beakta den täckande plattan i Blücher-katalogerna som tidigare formgivning. Genom dom av den 13 maj 2015[447] ogiltigförklarade tribunalen överklagandenämndens första beslut. Överklagandena av denna dom ogillades av domstolen den 21 september 2017.[448]

Ärendet återförvisades till EUIPO:s överklagandenämnd. Efter att ha konstaterat att den tidigare formgivning som granskats av de instanser som tidigare hade avgjort ärendet inte fanns med i ansökan om ogiltighetsförklaring, beaktade överklagandenämnden endast de formgivningar som nämndes i ansökan om ogiltighetsförklaring som tidigare formgivning. Överklagandenämnden fann att den omstridda formgivningen hade särprägel och att den således i än högre grad var ny. Ansökan om ogiltighetsförklaring avslogs.

Tribunalen har ogillat Group Nivelles överklagande av detta beslut och funnit att endast de tidigare formgivningar som identifieras i ansökan om ogiltighetsförklaring kan beaktas.

Tribunalens bedömning

I sin dom påpekar tribunalen för det första att den tidigare formgivningen ska identifieras redan när ansökan om ogiltighetsförklaring lämnas in, eftersom det är i denna som föremålet för tvisten anges. EUIPO:s utrymme för skönsmässig bedömning vid beaktandet av omständigheter eller bevis som de berörda parterna inte har lämnat in i rätt tid[449] kan således endast tillämpas på faktiska omständigheter och bevis[450] och inte på angivandet och återgivningen av tidigare formgivningar.[451] Även om beaktandet av kompletterande bevisning visserligen kan leda till att de faktiska omständigheterna i ansökan om ogiltighetsförklaring kompletteras med andra bevis avseende redan åberopade tidigare formgivningar kan detta inte utvidga den rättsliga ramen för ansökan, eftersom ansökans omfattning slutgiltigt fastställdes den dag ansökan lämnades in och den åberopade tidigare formgivningen identifierades. Följaktligen är det endast de tidigare formgivningar som identifierats i ansökan om ogiltighetsförklaring som ska prövas.

För det andra finner tribunalen att grunden avseende överklagandenämndens felaktiga bedömning av den omstridda formgivningens särdrag var verkningslös, eftersom det åberopade felet inte fanns med bland skälen till beslutet, utan i sammanfattningen av de faktiska omständigheterna. Dessutom ska den omstridda formgivningen jämföras med tidigare formgivningar i den form som formgivningen registrerats. Det kan inte överlåtas åt parterna att fritt avgöra vilka slutsatser som ska dras i fråga om en omstridd formgivnings föremål och utmärkande egenskaper.

För det tredje bekräftar tribunalen att den omstridda formgivningen har särprägel. Till att börja med understryker tribunalen att en tidigare formgivning som ingår i en annan produkt än den som berörs av den omstridda formgivningen i princip utgör en tidigare formgivning som är relevant för bedömningen av särprägel. Tribunalen preciserar vidare att de fel som överklagandenämnden

---

447 Dom av den 13 maj 2015, ***Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Duschränna)*** (T-327/13, EU:T:2015:281).

448 Dom av den 21 september 2017, ***Easy Sanitary Solutions och EUIPO/Group Nivelles*** (C-361/15 P och C-405/15 P, EU:C:2017:720).

449 Artikel 63.2 i rådets förordning (EG) nr 6/2002 av den 12 december 2001 om gemenskapsformgivning (EGT L 3, 2002, s. 1).

450 I den mening som avses i artikel 28.1 b vi i kommissionens förordning (EG) nr 2245/2002 av den 21 oktober 2002 om tillämpning av rådets förordning (EG) nr 6/2002 om gemenskapsformgivning (EGT L 341, 2002, s. 28).

451 Artikel 28.1 b v i förordning nr 2245/2002.

eventuellt gjort sig skyldig till genom att anse att de tidigare formgivningarnas utmärkande egenskaper endast utgör en del av en duschränna inte påverkar beslutets lagenlighet, eftersom jämförelsen med de kompletta formgivningarna inte är behäftad med något fel. Eftersom en tidigare formgivning ska bedömas i sin helhet är endast de formgivningar som återger kompletta duschrännor relevanta. Med beaktande av den omstridda formgivningens eleganta och minimalistiska utseende ger denna formgivning slutligen ett annat helhetsintryck än den tidigare formgivningen, som hade mer funktionella och icke-dekorativa särdrag.

Tribunalen anser vidare att även om EUIPO kan hålla en muntlig förhandling[452] är en vägran att hålla en sådan endast uppenbart felaktig om det är styrkt att EUIPO inte förfogade över alla nödvändiga uppgifter. Vad gäller vägran att höra vittnen[453] rör det sig inte om något uppenbart fel när vittnesutsagorna hade kunnat ges in skriftligen och i än högre grad när dessa utsagor, såsom i förevarande fall, faktiskt har ingetts.

Slutligen framhåller tribunalen att det av metod- och processekonomiska skäl inte är nödvändigt att pröva nyhetskravet, eftersom det av den omständigheten att en formgivning har särprägel går att dra slutsatsen att formgivningen är ny.

---

452 Artikel 64.1 i förordning 6/2002.

453 Artikel 65.1 och 65.3 i förordning 6/2002.

V. Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder

1. Ukraina

Dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet (T-125/22, EU:T:2022:483)

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Tillfälligt förbud mot att sända innehåll från vissa medier och tillfälligt upphävande av tillstånd att sända sådant innehåll – Upptagande i förteckningen över de enheter som omfattas av restriktiva åtgärder – Rådets befogenhet – Rätten till försvar – Rätten att yttra sig – Yttrandefrihet och informationsfrihet – Proportionalitet – Näringsfrihet – Principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet”

Till följd av den militära aggression som Ryska federationen (nedan kallad Ryssland) inledde mot Ukraina den 24 februari 2022 antog Europeiska unionens råd flera ”paket” med restriktiva åtgärder mot Ryssland. Dessa åtgärder kompletterar de tidigare restriktiva åtgärder som rådet vidtagit sedan år 2014 med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserat situationen i Ukraina[454] och som reaktion på Rysslands olagliga annektering av Krim och staden Sevastopol.[455]

Det var mot denna bakgrund som rådet den 1 mars 2022 antog beslut 2022/351[456] och förordning 2022/350[457] (nedan kallade de angripna rättsakterna) i syfte att tillfälligt förbjuda Rysslands propaganda riktad mot det civila samhället i unionen och grannländerna, till stöd för sin militära aggression mot Ukraina, som genomfördes via vissa Rysslandskontrollerade medier, eftersom denna propaganda utgjorde ett hot mot unionens ordning och säkerhet. Enligt de angripna rättsakterna är det förbjudet för samtliga aktörer som är etablerade i Europeiska unionen att sända innehåll som produceras av de juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i rättsakternas bilagor.[458]

Sökanden, RT France, har upptagits på förteckningen över enheter i bilagan till de angripna rättsakterna. RT France är ett bolag som drivs i associationsformen ”société par actions simplifiée” (förenklat aktiebolag) med en enda ägare och har sitt säte i Frankrike. Bolagets verksamhet består i sändning av temakanaler. RT France är helägt av den ryska oberoende ideella föreningen ANO ”TV Novosti”, som är en association utan aktiekapital och som har sitt säte i Moskva (Ryssland). RT France

---

454 Rådets beslut 2014/512/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).

455 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).

456 Rådets beslut (Gusp) 2022/351 av den 1 mars 2022 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 65, 2022, s. 5).

457 Rådets förordning (EU) 2022/350 av den 25 februari 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 65, 2022, s. 1).

458 I artikel 4g i beslut 2014/512/Gusp anges följande: ”1. Det ska vara förbjudet för operatörer att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll som utförs av de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga IX, inbegripet genom överföring eller distribution på något sätt såsom kabel, satellit, bredbands-tv, internetleverantörer, internetbaserade videodelningsplattformar eller -applikationer, oavsett om de är nya eller förinstallerade.

2. Alla sändningslicenser eller sändningstillstånd, sändnings- och distributionsarrangemang med de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga IX ska tillfälligt upphävas.”

väckte talan vid tribunalen och yrkade att de angripna rättsakterna skulle ogiltigförklaras, eftersom bolaget ansåg att de åsidosatte dess rätt till försvar, yttrande- och informationsfrihet samt näringsfrihet. RT France gjorde även gällande att icke-diskrimineringsprincipen hade åsidosatts. Bolaget anförde dessutom att rådet saknade befogenhet att anta de aktuella rättsakterna.

Tribunalen beslutade att målet skulle avgöras av stora avdelningen och beslutade även ex officio att det skulle handläggas skyndsamt.[459] I sin dom prövar tribunalen för första gången restriktiva åtgärder som antagits av rådet för att förbjuda spridning av audiovisuellt innehåll. gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) besluta om restriktiva åtgärder och prövar särskilt frågor som rör iakttagandet av rätten till försvar och begränsningar i utövandet av yttrandefriheten för en medieaktör som producerar audiovisuellt innehåll mot bakgrund av villkoren i artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

Tribunalens bedömning

Tribunalen prövar inledningsvis frågan om rådets befogenhet att vidta de aktuella restriktiva åtgärderna. I det avseendet anför tribunalen att det följer av de relevanta bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionen att unionen ska bidra till ”fred [och internationell] säkerhet”[460] och att rådet för detta ändamål har getts befogenhet att anta ”beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär”.[461] Tribunalen anger att unionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken omfattar samtliga utrikespolitiska områden och samtliga frågor som rör unionens säkerhet[462] och att unionens åtgärder i internationella sammanhang särskilt syftar till att främja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.[463] Begreppet ”unionens inställning” ska ges en vid tolkning, vilket innebär att unionens inställning kan ta formen av beslut om åtgärder som direkt kan förändra enskildas rättsställning, vilket bekräftas av ordalydelsen i artikel 275 andra stycket FEUF.[464] Vid antagandet av det angripna beslutet utövade rådet således en fördragsfäst befogenhet som tillkommer unionen enligt bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Tribunalen understryker i samband med detta att den omständigheten att nationella myndigheter, såsom Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (tillsynsmyndigheten för audiovisuell och digital kommunikation) (Arcom) i Frankrike, har befogenhet att besluta om sanktioner mot programföretag inte utgör hinder för den nyss nämnda befogenheten för rådet, eftersom de nationella myndigheternas befogenhet inte grundas på samma värderingar och inte eftersträvar samma mål. De nationella myndigheternas befogenhet kan nämligen inte anses

---

459 I enlighet med artikel 151.2 i tribunalens rättegångsregler. Tribunalens ordförande hade tidigare, genom beslut av den 30 mars 2022 (***RT France/rådet***, T-125/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:199), avslagit RT Frances ansökan om interimistiska åtgärder.

460 Artikel 3.5 FEU.

461 Artikel 29 FEU.

462 Artikel 24.1 FEU.

463 Artikel 21.1 FEU.

464 Artikel 275 andra stycket FEUF har följande lydelse: ”Domstolen är … behörig att kontrollera att artikel 40 i fördraget om Europeiska unionen följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket i det här fördraget 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 i fördraget om Europeiska unionen.”

garantera samma resultat som enhetliga och omedelbara åtgärder från rådets sida inom hela unionen, såsom åtgärder som vidtas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Tribunalen övergår därefter till att pröva RT Frances påståenden om att bolagets grundläggande rättigheter har åsidosatts.

I det avseendet konstaterar tribunalen att det följer av artikel 52.1 i stadgan att de grundläggande rättigheterna inte utgör absoluta rättigheter utan de kan begränsas, under förutsättning att begränsningarna är föreskrivna i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i den aktuella grundläggande rättigheten och att de, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen.

Vad beträffar åsidosättandet av rätten till försvar, och särskilt rätten att yttra sig, konstaterar tribunalen, mot bakgrund av målen med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, att de aktuella åtgärderna har tillkommit under extraordinära och extremt brådskande förhållanden, som präglats av en snabb försämring av situationen som gjort det svårt att göra anpassningar av åtgärderna som syftar till att förhindra en utvidgning av konflikten. Tribunalen konstaterar vidare följande. Inom ramen för en strategi för att motverka så kallade hybridhot, inbegripet desinformation, har det, sedan den väpnade konflikten bröt ut, av tvingande och akuta skäl blivit nödvändigt att vidta restriktiva åtgärder mot medieaktörer som, likt RT France, finansieras via den ryska statsbudgeten och direkt eller indirekt kontrolleras av statsledningen i angriparen Ryssland, eftersom det har ansetts att dessa medieaktörer kontinuerligt och på ett samordnat sätt har ägnat sig åt desinformations- och faktaförvrängningsverksamhet. Syftet med åtgärderna är att bevara sakligheten i den demokratiska samhällsdebatten i Europa. Tribunalen finner att det med hänsyn till de rent extraordinära förhållanden som föranlett antagandet av de angripna rättsakterna, det mål som eftersträvas med dem och de däri föreskrivna restriktiva åtgärdernas effektivitet därför inte förelåg någon skyldighet för unionens myndigheter att ge RT France tillfälle att yttra sig innan bolagets namn för första gången upptogs i de aktuella förteckningarna och att bolagets rätt att yttra sig följaktligen inte har åsidosatts.

Tribunalen övergår därefter till att pröva frågan om åsidosättande av yttrande- och informationsfriheten.[465] Tribunalen redogör inledningsvis för de principer som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast på detta område i sin praxis[466] och anför därvid följande. Med tanke på den makt som medierna har i det moderna samhället är journalisters rätt att förmedla information om frågor av allmänintresse skyddad under förutsättning att journalisterna handlar i god tro, på grundval av korrekta fakta, och tillhandahåller ”tillförlitliga och exakta” upplysningar i enlighet med journalistisk etik och principerna för ansvarsfull journalistik. Vid prövningen av huruvida de aktuella restriktiva åtgärderna är proportionerliga ska det, i det avseendet, tas hänsyn till att audiovisuella medietjänster har betydligt mer direkta och kraftfulla effekter än den tryckta pressen. Uttalanden i frågor av allmänintresse påkallar visserligen ett starkt skydd, men uttalanden som försvarar eller rättfärdigar våld, hat, främlingsfientlighet eller andra former av intolerans är däremot normalt sett inte skyddade. Särskild vikt bör således fästas vid lydelsen i sådana uttalanden och det sammanhang i vilket de spridits.

Tribunalen gör sedan en prövning av villkoren i artikel 52.1 i stadgan och konstaterar i det avseendet att de aktuella restriktiva åtgärderna bland annat är föreskrivna ”i lag”, i den meningen att de anges i rättsakter med allmän giltighet som har tydliga rättsliga grunder i unionsrätten[467] och att de kunde

---

465 Artikel 11 i stadgan.

466 Se särskilt i det avseendet följande domar: Europadomstolen, 5 april 2022, NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien, CE:ECHR:2022:0405JUD 002847012, punkterna 178–182, och Europadomstolen, 15 oktober 2015, Perinçek mot Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD 002751008, punkterna 197, 205, 206 och 230.

467 Det vill säga artikel 29 FEU, vad gäller det angripna beslutet, och artikel 215 FEUF, vad gäller den angripna förordningen.

förutses mot bakgrund av RT Frances agerande. Den anser även att villkoret att en åtgärd måste eftersträva ett av unionen erkänt mål av allmänt samhällsintresse är uppfyllt. Med de aktuella restriktiva åtgärderna eftersträvar rådet nämligen det dubbla målet att skydda unionens allmänna ordning och säkerhet, som hotas av den aktuella propagandakampanjen, och att utöva påtryckningar på de ryska myndigheterna för att de ska upphöra med sin militära aggression mot Ukraina.

Tribunalen anser vidare att rådet gjorde en riktig bedömning när det ansåg att den bevisning av olika slag som lagts fram utgjorde en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som kunde visa att RT France aktivt stödde Rysslands politik gentemot Ukraina innan de angripna rättsakterna antogs och att bolaget ägnade sig åt informationsförmedling som rättfärdigade Rysslands militära aggression, vilket utgjorde ett betydande och direkt hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet. Tribunalen finner i det avseendet att de omständigheter som RT France har anfört inte styrker att bolagets informationsförmedling om det pågående kriget på det stora hela har varit balanserad. Tribunalen övergår därefter till att pröva frågan om avvägning mellan olika berörda intressen.

Den påpekar därvid att RT Frances informationsförmedling inte kan omfattas av det förstärkta skydd som pressfriheten ges i artikel 11 i stadgan. I det sammanhanget ska det även tas hänsyn till Förenta nationernas internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter av den 16 december 1966, som både medlemsstaterna och Ryssland är parter i, där det anges att ”all propaganda för krig ska vara förbjuden i lag”.[468] Tribunalen finner med hänsyn till de extraordinära omständigheterna kring målet att de aktuella begränsningarna av RT Frances yttrandefrihet står i proportion till de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärder som rådet vidtagit.

Tribunalen övergår därefter till att pröva frågan om åsidosättande av näringsfriheten och finner även här att de aktuella åtgärderna inte på ett oproportionerligt sätt strider mot det väsentliga innehållet i RT Frances näringsfrihet, eftersom de är tillfälliga och reversibla.

Tribunalen prövar slutligen frågan om åsidosättande av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, som slås fast i bland annat artikel 21.2 i stadgan. Tribunalen anger därvid att denna princip ska tillämpas i enlighet med artikel 18 första stycket FEUF,[469] som rör situationer som omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten i vilka en medborgare i en medlemsstat diskrimineras i förhållande till medborgare i en annan medlemsstat uteslutande på grund av sin nationalitet. Vad beträffar det aktuella fallet, där RT France har påstått att bolaget har blivit diskriminerat på grund av att det har en rysk ägare och att det av detta skäl har behandlats mindre förmånligt än andra franska medieaktörer som producerar audiovisuellt innehåll (vilka inte står under samma typ av kontroll från en enhet i ett tredjeland), finner tribunalen att en skillnad i behandling av detta slag inte omfattas av tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse.

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen RT Frances talan.

2. Syrien

Dom av den 18 maj 2022, Foz/rådet (T-296/20, EU:T:2022:298)

---

468 Artikel 20.1.

469 Artikel 18 andra stycket FEUF har följande lydelse: ”Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.”

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar – Oriktig bedömning – Proportionalitet – Rätt till egendom – Rätt att driva ekonomisk verksamhet – Maktmissbruk – Motiveringsskyldighet – Rätt till försvar – Rätt till en rättvis rättegång – Fastställande av kriterier för upptagande i förteckningarna”

Amer Foz är en syrisk affärsman. Hans namn togs i februari 2020[470] upp i förteckningarna över personer eller enheter som omfattas av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Arabrepubliken Syrien, och hans namn bibehölls därefter i förteckningarna i maj 2020 och i maj 2021.[471] Hans namn togs upp i förteckningarna i egenskap av ledande affärsman med egna och familjemedlemmars intressen och verksamheter i flera sektorer inom den syriska ekonomin, som gagnas ekonomiskt av tillgången till affärsmöjligheter och stöder den syriska regimen, samtidigt som han har samröre med sin bror Samer Foz vars namn också har förts upp i förteckningarna. I maj 2021 angav rådet även att Amer Foz bedrev flera affärsprojekt med sin bror, bland annat inom sektorn för tillverkning av kablar och solenergi, och att de båda bröderna bedrev olika verksamheter tillsammans med Islamiska staten i Irak och Levanten (nedan kallad Isil) för den syriska regimens räkning, däribland leverans av vapen och ammunition i utbyte mot olja och vete.

Namnet Amer Foz hade tagits upp i de aktuella förteckningarna mot bakgrund av tre kriterier, nämligen kriteriet ledande affärsman med verksamhet i Syrien, kriteriet samröre med den syriska regimen och kriteriet band till en person eller enhet som omfattas av de restriktiva åtgärderna.[472]

Tribunalen ogillar den talan om ogiltigförklaring som Amer Foz väckt mot de rättsakter genom vilka hans namn tagits upp i de omtvistade förteckningarna (nedan kallade de ursprungliga rättsakterna, 2020 års rättsakter om bibehållande och 2021 års rättsakter om bibehållande), och preciserar kriterierna för nämnda upptagande för det fall rådet tillämpat olika kriterier för upptagande samtidigt. I detta sammanhang specificerar tribunalen bland annat räckvidden av kriteriet band till en person eller enhet som redan omfattas av de restriktiva åtgärderna. För första gången prövar tribunalen även villkoret angående förekomsten av tillräckliga uppgifter om att de personer vars namn förts upp på förteckningarna inte utgör en reell risk i fråga om kringgående av de åtgärder som vidtagits. Om detta villkor är uppfyllt ska en person som har band till en annan person eller enhet som omfattas av restriktiva åtgärder inte bibehållas i nämnda förteckningar.

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om att flera skäl för upptagande i en förteckning kan sammanfalla för en och samma person, samtidigt som de i ett sådant fall kan grundas på olika kriterier. Tribunalen gör

---

470 Rådets genomförandebeslut (Gusp) 2020/212 av den 17 februari 2020 om genomförande av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 43 I, 2020, s. 6) och rådets genomförandeförordning (EU) 2020/211 av den 17 februari 2020 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 43 I, 2020, s. 1).

471 Rådets beslut (Gusp) 2020/719 av den 28 maj 2020 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 168, 2020, s. 66) och rådets genomförandeförordning (EU) 2020/716 av den 28 maj 2020 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 168, 2020, s. 1); rådets beslut (Gusp) 2021/855 av den 27 maj 2021 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 188, 2021, s. 90) och rådets genomförandeförordning (EU) 2021/848 av den 27 maj 2021 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 188, 2021, s. 18).

472 Skälen grundade sig på dels kriteriet ledande affärsman med verksamhet i Syrien, som definieras i artikel 27.2 a och artikel 28 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och i artikel 15.1a led a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning nr 2015/1828, dels kriteriet samröre med den syriska regimen, som definieras i artikel 27.1 och artikel 28 i nämnda beslut och i artikel 15.1 a i nämnda förordning, och, slutligen, på kriteriet band till en person eller enhet som omfattas av de restriktiva åtgärderna, som definieras i slutet av meningen i artikel 27.2 och i artikel 28.2 i beslut 2013/255 samt i slutet av meningen i artikel 15.1 a i förordning nr 36/2012.

en analog tillämpning av domen i målet Kaddour/rådet[473] och slår fast att en person kan anses vara en ledande affärsman med verksamhet i Syrien och anses, bland annat genom affärsförbindelser, ha anknytning till en annan person som omfattas av de restriktiva åtgärderna genom samma verksamheter. På samma sätt kan personen ha samröre med den syriska regimen och samtidigt, av samma skäl, ha anknytning till en person som omfattas av de restriktiva åtgärderna.

Vad därefter gäller kriteriet avseende det band som Amer Foz hade till en person eller enhet som omfattas av de restriktiva åtgärderna,[474] erinrar tribunalen om att Amer Foz brors namn tagits upp i förteckningarna på grund av hans ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien och hans samröre med den syriska regimen. Eftersom Samer Foz vid tribunalen[475] inte visat att de åtgärder som vidtagits mot honom skulle ogiltigförklaras, omfattas dessa åtgärder av presumtionen att unionsinstitutionernas rättsakter är lagenliga varför de fortsätter att ha rättsverkningar så länge de inte har återkallats eller förklarats vara ogiltiga. Rådet har inte hävdat att tillhörigheten till familjen Foz är ett självständigt kriterium för upptagande i förteckningarna, till skillnad från tillhörigheten till familjerna al-Assad eller Makhlouf, enligt beslut 2013/255. Tribunalen anser därför att förekomsten av detta broderskapsband ska bedömas som en faktisk omständighet, bland annat vid prövningen av affärsförbindelserna mellan Amer et Samer Foz.

Tribunalen drar i detta hänseende slutsatsen att rådet har lagt fram en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier vad gäller de band som Amer och Samer Foz hade inom ramen för nämnda affärsförbindelser vid tidpunkten för antagandet av de ursprungliga rättsakterna, dels via familjeföretaget Aman Holding och bolaget ASM International General Trading, dels via nämnda familjeföretag vad gäller 2020 års rättsakter om bibehållande, och slutligen, vad gäller 2021 års rättsakter om bibehållande, eftersom de bedrev verksamheter med Isil på den syriska regimens vägnar. Förekomsten av affärsförbindelser mellan de två männen konkretiseras även genom en form av samordning i förvaltningen av deras aktieportföljer.

Med hänsyn till de relevanta bestämmelserna i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, med beaktande av Samer Foz privilegierade ställning i den syriska ekonomin och hans inflytande, de befintliga eller tidigare affärsförbindelserna mellan Amer och Samer Foz, det faktum att de är bröder, storleken på det familjeföretag i vilket de innehade andelar och ledande befattningar samt den omständigheten att en eventuell samordning mellan Amer Foz och hans bror för att överlåta deras andelar i olika bolag omöjligen kan uteslutas, finner tribunalen slutligen att det är det rimligt att anse att Amer Foz utgör en reell risk i fråga om kringgående av de restriktiva åtgärderna.

3. Demokratiska republiken Kongo

Dom av den 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/rådet (T-108/21, EU:T:2022:253)

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med hänsyn till situationen i Demokratiska republiken Kongo – Frysning av tillgångar – Restriktioner vad gäller tillträde till medlemsstaternas territorier – Beslut att låta sökanden kvarstå i förteckningarna över de personer som omfattas av åtgärderna – Bevis för att det finns skäl för att uppta och låta sökanden kvarstå i

---

473 Dom av den 23 september 2020, ***Kaddour/rådet*** (T-510/18, EU:T:2020:436, punkt 77).

474 Artikel 27.2 och 28.2 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836.

475 Se i detta avseende dom av den 24 november 2021, ***Foz/rådet*** (T-258/19, ej publicerad, EU:T:2021:820).

förteckningarna – Faktiska och rättsliga omständigheter som var för handen när de restriktiva åtgärderna beslutades fortbestår”

Rådet antog den 12 december 2016, till följd av de försämrade säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo och den förvärrade politiska situationen i detta land under slutet av år 2016, beslut 2016/2231 och förordning 2016/2230.[476] I dessa rättsakter föreskrivs frysning av tillgångar och ekonomiska resurser tillhörande personer som kränker rättsstatsprincipen eller bidrar till handlingar som utgör allvarliga brott mot de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo.

Sökandens namn, Ferdinand Ilunga Luyoyo, upptogs ursprungligen i förteckningarna över personer som omfattades av dessa restriktiva åtgärder år 2016. Genom beslut 2020/2033 och förordning 2020/2021[477] behöll rådet sökandens namn[478] i dessa förteckningar, med motiveringen att han i egenskap av befälhavare för en nationell insatsstyrka (LNI) fram till år 2017, och därefter befälhavare för en skyddsenhet för institutioner och betydelsefulla personer (UPIHP), bar ansvar för de kränkningar som den kongolesiska polisen (PNC) hade gjort sig skyldig till när den använde oproportionerligt våld och brutalt förtryck i Kinshasa i september år 2017. Rådet anförde även att Ferdinand Ilunga Luyoyo hade behållit sin grad som general och fortfarande var offentligt aktiv i Demokratiska republiken Kongo.

Ferdinand Ilunga Luyoyo ansåg att rådet hade gjort en uppenbart felaktig bedömning, eftersom han inte hade haft någon ställning inom den kongolesiska polisen sedan år 2019 och inte längre hade någon offentlig ställning. Han hävdade att hans tidigare befattningar inte kunde ligga till grund för beslutet att låta honom kvarstå i de omtvistade förteckningarna.

Tribunalen slår fast att Ferdinand Ilunga Luyoyos talan om ogiltigförklaring ska vinna bifall. Rådet har nämligen inte kunnat visa att det är motiverat att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot honom, särskilt i förhållande till utvecklingen av hans personliga situation efter det ursprungliga upptagandet av hans namn i de ifrågavarande förteckningarna.

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om att unionsdomstolen ska försäkra sig om att det beslut genom vilket restriktiva åtgärder har antagits grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. I den mån det ankommer på den behöriga unionsmyndigheten att, vid ett eventuellt bestridande, visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, är det viktigt att de uppgifter och den bevisning som inges stöder de skäl som har åberopas. Tribunalen har i detta avseende påpekat att det var ostridigt parterna emellan att Ferdinand Ilunga Luyoyo inte längre hade någon ställning inom PNC sedan december år 2019 och att rådet hade tillgång till denna information vid översynen av de ifrågavarande restriktiva åtgärderna.

---

476 Rådets beslut (Gusp) 2016/2231 av den 12 december 2016 om ändring av beslut 2010/788/Gusp om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 336I, 2016, s. 7) och rådets förordning (EU) 2016/2230 av den 12 december 2016 om ändring av förordning (EG) nr 1183/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot personer som bryter vapenembargot mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 336I, 2016, s. 1).

477 Rådets beslut (Gusp) 2020/2033 av den 10 december 2020 om ändring av beslut 2010/788/Gusp om restriktiva åtgärder mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 419, 2020, s. 30) och rådets genomförandeförordning (EU) 2020/2021 av den 10 december 2020 om genomförande av artikel 9 i förordning (EG) nr 1183/2005 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot personer som bryter vapenembargot mot Demokratiska republiken Kongo (EUT L 419, 2020, s. 5).

478 Vilket redan hade skett tre gånger. Se, i detta avseende, dom av den 12 februari 2020, ***Ilunga Luyoyo/rådet*** (T-166/18, ej publicerad, EU:T:2020:50), dom av den 3 februari 2021, ***Ilunga Luyoyo/rådet*** (T-124/19, ej publicerad, EU:T:2021:63), och dom av den 15 september 2021, ***Ilunga Luyoyo/rådet*** (T-101/20, ej publicerad, EU:T:2021:575).

Tribunalen erinrar vidare om att de aktuella restriktiva åtgärderna är av säkerhetskaraktär och, per definition, provisoriska, där giltigheten alltid är beroende av att vissa faktiska och rättsliga omständigheter som var för handen när åtgärden beslutades består, och att det är nödvändigt att behålla åtgärderna för att uppnå det eftersträvade målet. Således ankommer det på rådet att vid den regelbundna översynen av dessa restriktiva åtgärder göra en förnyad bedömning av situationen och att analysera effekterna av dessa åtgärder.

I förevarande fall konstaterar tribunalen att rådet inte har åberopat några omständigheter som kan styrka att det föreligger ett samband mellan kränkningar av de mänskliga rättigheterna och Ferdinand Ilunga Luyoyo efter december 2019, det vill säga nästan ett år före antagandet av de angripna rättsakterna. Rådet har inte heller visat att han eventuellt skulle återfå någon befattning som hade samband med säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo. Den omständigheten att Ferdinand Ilunga Luyoyo behöll sin grad som general innebär inte i sig att han kan antas ha något inflytande över säkerhetsstyrkorna i Demokratiska republiken Kongo. Vad gäller Ferdinand Ilunga Luyoyos ställning som ordförande för boxningsförbundet innehåller de artiklar som åberopats av rådet inga konkreta uppgifter som kan styrka det politiska inflytande som ordföranden för detta förbund skulle kunna ha över säkerhetsförhållandena i Demokratiska republiken Kongo eller att Ferdinand Ilunga Luyoyo av denna anledning hade en i högsta grad politiserad roll.

Rådet har inte lagt fram tillräcklig bevisning för att det förelåg ett tillräckligt samband mellan sökanden och de säkerhetsförhållanden som låg till grund för kränkningarna av de mänskliga rättigheterna i Demokratiska republiken Kongo. Sedan en väsentlig tidsperiod på nästan ett år innan de angripna rättsakterna antogs innehade sökanden nämligen inte längre de olika befattningar som motiverade det ursprungliga upptagandet av hans namn i de omtvistade förteckningarna. Tribunalen bedömer därför att rådet inte heller kunde åberopa den omständigheten att Ferdinand Ilunga Luyoyo inte hade tagit öppet avstånd från den tidigare regimen i Demokratiska republiken Kongo till stöd för att de restriktiva åtgärderna mot honom ska kvarstå.

4. Bekämpande av terrorism

Dom av den 30 november 2022, Kurdistan Workers' Party (PKK)/rådet (förenade målen T-148/19 och T-316/14 RENV EU:T:2022:727)

"Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot PKK inom ramen för kampen mot terrorism – Frysning av tillgångar – Gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp – Tillämplighet på situationer med väpnad konflikt – Terroristgrupp – Faktisk grund för besluten om frysning av tillgångar – Beslut fattat av en behörig myndighet – Myndighet i ett tredjeland – Översyn – Proportionalitet – Motiveringsskyldighet – Rätten till försvar – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Justering av ansökan"

Sedan år 2002 är Kurdistan Workers' Party (PKK) uppfört, i egenskap av organisation inblandad i terroristhandlingar, på förteckningen över personer eller enheter som är föremål för frysning av tillgångar, som bilagts gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp och förordning nr 2580/2001.[479] I de rättsakter som rådet antog år 2014 mot den organisationen grundade det sig på nationella beslut

[479] Rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2001, s. 93) och rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2001, s. 70). Dessa rättsakter har uppdaterats regelbundet.

som antagits av en brittisk myndighet respektive amerikanska myndigheter. Till dessa tillades, från år 2015, rättsliga avgöranden från franska domstolar.

Genom dom av den 22 april 2021, rådet/PKK (C-46/19 P),[480] upphävde domstolen den dom som tribunalen hade meddelat den 15 november 2018 i målet PKK/rådet (T-316/14),[481] vilken i sin tur hade ogiltigförklarat flera rättsakter som antagits av Europeiska unionens råd mellan åren 2014 och 2017,[482] genom vilka upptagandet av PKK i de omtvistade förteckningarna bibehölls. Målet återförvisades till tribunalen (T-316/14 RENV) och förenades med målet PKK/rådet (T-148/19), i vilket PKK även yrkade ogiltigförklaring av de rättsakter som rådet hade antagit mot PKK mellan åren 2019 och 2020.[483]

Genom den dom som meddelas i de båda målen ogiltigförklarar tribunalen de förordningar som rådet antog år 2014 avseende beslutet att behålla PKK på de omtvistade förteckningarna, med motiveringen att rådet åsidosatt sin skyldighet att uppdatera bedömningen av huruvida risken för att PKK ska vara inblandat i terroristverksamhet kvarstår. Vad gäller rådets senare rättsakter drar tribunalen däremot slutsatsen att de grunder som sökanden anfört avseende de amerikanska och brittiska nationella besluten inte gör det möjligt att ifrågasätta rådets bedömning, som bland annat grundar sig på beaktandet av senare incidenter och faktiska omständigheter, vad gäller den fortsatta risken. Tribunalen preciserar i detta sammanhang även sin praxis avseende räckvidden av artikel 266 FEUF på området för restriktiva åtgärder.

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om de principer som styr det ursprungliga antagandet av restriktiva åtgärder och rådets översyn av dem enligt gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.[484] Eftersom unionen saknar egna utredningsresurser, pågår det förfarande som kan leda till det ursprungliga beslutet om frysning av tillgångar på två nivåer: dels den nationella nivån, genom att behörig nationell myndighet fattar ett beslut rörande den berörde, dels unionsnivån, genom att rådet beslutar att inkludera den berörde på förteckningen i fråga, på grundval av exakta upplysningar eller uppgifter i ärendet som visar att ett sådant beslut har fattats på nationell nivå. Ett sådant föregående beslut syftar till att fastställa att det föreligger bevis eller seriösa, trovärdiga indicier för att den berörda personen är inblandad i terroristverksamhet, vilka de nationella myndigheterna anser trovärdiga. Det ankommer följaktligen inte på rådet att kontrollera huruvida de faktiska omständigheter som legat till

---

480 Dom av den 22 april 2021, rådet/PKK (C-46/19 P, EU:T:2021:316).

481 Dom av den 15 november 2018, PKK/rådet (T-316/14, EU:T:2018:788).

482 Rådets genomförandeförordning (EU) nr 125/2014 av den 10 februari 2014 (EUT L 40, 2014, s. 9); rådets genomförandeförordning (EU) nr 790/2014 av den 22 juli 2014 (EUT L 217, 2014, s. 1); rådets beslut (Gusp) 2015/521 av den 26 mars 2015 (EUT L 82, 2015 s. 107); rådets genomförandeförordning (EU) 2015/513 av den 26 mars 2015 (EUT L 82, 2015 s. 1); rådets beslut (Gusp) 2015/1334 av den 31 juli 2015 (EUT L 206, 2015, s. 61); rådets genomförandeförordning (EU) 2015/1325 av den 31 juli 2015 (EUT L 206, 2015, s. 12); rådets genomförandeförordning (EU) 2015/2425 av den 21 december 2015 (EUT L 334, 2015, s. 1); rådets genomförandeförordning (EU) 2016/1127 av den 12 juli 2016 (EUT L 188, 2016, s. 1); rådets genomförandeförordning (EU) 2017/150 av den 27 januari 2017 (EUT L 23, 2017, s. 3); rådets beslut (Gusp) 2017/1426 av den 4 augusti 2017 (EUT L 204, 2017 s. 95); rådets genomförandeförordning (EU) 2017/1420 av den 4 augusti 2017 (EUT L 204, 2017, s. 3).

483 Rådets beslut (Gusp) 2019/25 av den 8 januari 2019 (EUT L 6, 2019, s. 6); rådets beslut (Gusp) 2019/1341 av den 8 augusti 2019 (EUT L 209, 2019, s. 15); rådets genomförandeförordning (EU) 2019/1337 av den 8 augusti 2019 (EUT L 209, 2019, s. 1); rådets genomförandeförordning (EU) 2020/19 av den 13 januari 2020 (EUT L 8I, 2020, s. 1); rådets beslut (Gusp) 2020/1132 av den 30 juli 2020 (EUT L 247, 2020, s. 18); rådets genomförandeförordning (EU) 2020/1128 av den 30 juli 2020 (EUT L 247, 2020, s. 1).

484 Se artikel 1.4 och 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.

grund för det ursprungliga uppförandet i de nationella fällande domarna är korrekta eller kan tillskrivas den berörde, och den bevisbörda som åligger rådet i detta avseende har således ett relativt begränsat syfte.

Tribunalen noterar vidare att man för var och en av de angripna rättsakterna måste skilja mellan om de grundar sig på de beslut av behöriga nationella myndigheter som motiverat att sökanden ursprungligen uppförts på förteckningen eller om de grundar sig på senare beslut av dessa nationella myndigheter eller på omständigheter som rådet fastställt på egen hand.[485] Vad gäller de omständigheter som rådet kan stödja sig på för att visa att det föreligger en fortsatt risk för inblandning i terroristverksamhet vid tidpunkten för den regelbundna omprövningen av tidigare beslutade åtgärder,[486] ankommer det på rådet att styrka att de faktiska omständigheter som nämns i rättsakterna om att bibehålla den berörda enheten på förteckningarna, om dessa bestrids, och på unionsdomstolen att kontrollera om de är materiellt riktiga.

Tribunalen påpekar vidare att rådet även är skyldigt att motivera såväl de incidenter som beaktats i de nationella beslut som beaktats vid det inledande antagandet av de aktuella rättsakterna som de incidenter som legat till grund för senare nationella beslut eller händelser som eventuellt kan beaktas av rådet självständigt.

Vad gäller beslutet av Förenade kungarikets inrikesminister av den 29 mars 2001 om förbud mot PKK erinrar tribunalen om att den redan tidigare i sin praxis har funnit att det beslutet kommer från en ”behörig myndighet” i den mening som avses i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Denna gemensamma ståndpunkt utesluter nämligen inte att beslut från förvaltningsmyndigheter beaktas när dessa myndigheter kan anses ”likvärdiga” med rättsliga myndigheter när deras avgöranden kan överklagas till domstol avseende såväl faktiska som rättsliga omständigheter. Besluten av Förenade kungarikets inrikesminister kan överklagas till Proscribed Organisations Appeal Commission (överklagandenämnden för förbjudna organisationer) och, i förekommande fall, till en appellationsdomstol.

I förevarande fall konstaterar tribunalen, efter att ha preciserat att den gemensamma ståndpunkten inte fordrar att den ifrågavarande behöriga myndighetens beslut nödvändigtvis måste ha fattats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande i egentlig mening, att 2001 års beslut faktiskt rör kampen mot terrorismen och ingår i ett nationellt förfarande som syftar till att vidta förebyggande eller repressiva åtgärder mot PKK. Tribunalen finner att de angripna rättsakterna uppfyller de villkor som uppställs i den gemensamma ståndpunkten i detta avseende.[487]

Tribunalen finner däremot att det ankom på rådet att kontrollera den kvalificering av de faktiska omständigheterna som gjorts av den behöriga nationella myndigheten och huruvida de handlingar som denna myndighet beaktat stämde in på den definition av terroristhandlingar som fastställts i den gemensamma ståndpunkten. Enligt tribunalen räcker det därvidlag att rådet, i redogörelsen för skälen för de angripna rättsakterna, har angett att de skäl som låg till grund för de behöriga nationella myndigheternas beslut omfattades av definitionen av terrorism i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp. Tribunalen preciserar att denna kontrollskyldighet endast avser incidenter som beaktats i de nationella myndigheternas beslut att för första gången uppta den berörda enheten i förteckningarna. När rådet bibehåller en enhets namn i förteckningarna avseende frysning av

---

485 Dessa båda typer av grunder regleras av skilda bestämmelser i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp, varav de förstnämnda omfattas av artikel 1.4 i ståndpunkten och de senare av artikel 1.6 i densamma.

486 Se artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.

487 Artikel 1.4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.

tillgångar inom ramen för en regelbunden översyn,[488] behöver rådet endast visa att risken för att enheten är inblandad i sådana rättsakter kvarstår.

Inom ramen för denna översyn är rådet således skyldigt att kontrollera att de faktiska omständigheterna, sedan det ursprungliga upptagandet av namnet på den berörda personen eller enheten, inte har förändrats med hänsyn till personens inblandning i terroristverksamhet och, i synnerhet, att det nationella beslutet inte har upphävts eller återkallats på grund av nya omständigheter eller på grund av en ändring av den behöriga nationella myndighetens bedömning. Enbart den omständigheten att det nationella beslut som låg till grund för det ursprungliga upptagandet kvarstår kan, mot bakgrund av den tid som förflutit och med hänsyn till utvecklingen av omständigheterna i det enskilda fallet, inte räcka för att dra slutsatsen att risken kvarstår. I en sådan situation är rådet således skyldigt att grunda bibehållandet av de restriktiva åtgärderna på en uppdaterad bedömning av den situation som visar att risken kvarstår. Rådet kan då stödja sig på nya omständigheter som inte enbart avser nationella beslut som antagits av behöriga myndigheter, utan även andra källor, och således på sin egen bedömning.

Tribunalen påpekar att unionsdomstolen i ett sådant fall är skyldig att, i enlighet med motiveringsskyldigheten, kontrollera att de skäl som anges i redogörelsen för skälen för att behålla sina tillgångar i förteckningarna avseende frysning av tillgångar är tillräckligt precisa och konkreta, och, vid prövningen av huruvida de är lagenliga i materiellt hänseende, att dessa skäl är styrkta och grundar sig på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Oberoende av huruvida dessa omständigheter härrör från ett nationellt beslut som antagits av en behörig myndighet eller från andra källor, ankommer det således på rådet att, vid ett eventuellt bestridande, visa att det finns grund för de konstateranden som gjorts av de faktiska omständigheterna och på unionsdomstolen att pröva huruvida de faktiska omständigheterna i fråga är materiellt riktiga.

Vad slutligen gäller artikel 266 FEUF, som PKK åberopat enbart i mål T-148/19, enligt vilken den institution, vars rättsakt har förklarats ogiltig, ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen,[489] erinrar tribunalen om att den skyldigheten gäller så snart domen meddelats när den ogiltigförklarar ett beslut, till skillnad från om den ogiltigförklarar en förordning.[490] När 2019 års beslut om PKK fattades var rådet således skyldigt att antingen stryka PKK från förteckningen eller anta en rättsakt om att åter uppföra organisationen med anledning av domen av den 15 november 2018 (T-316/14). Tribunalen understryker att utan denna skyldighet skulle unionsdomstolens ogiltigförklaring förlora sin ändamålsenliga verkan.

Tribunalen noterar i detta avseende att rådet i 2019 års beslut har upprepat samma skäl som i rättsakterna från år 2015 till år 2017, vilka kritiserades i domen av den 15 november 2018. Även om rådet överklagade denna dom, vilken inte hade suspensiv verkan, kunde en sådan vägran att följa vad som är slutligt avgjort från rådets sida skada enskildas förtroende för att domstolsavgöranden skulle iakttas. Eftersom domen av den 15 november 2018 (T-316/14) har upphävts genom domstolens dom av den 22 april 2021 (C-46/19 P), bland annat i den del som den själv ogiltigförklarade rättsakterna från år 2015 till år 2017, och med hänsyn till den retroaktiva verkan av domstolens ogiltigförklaring, finner tribunalen emellertid att rådets åsidosättande av sina skyldigheter inte kan leda till en

---

488 Med stöd av artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.

489 Artikel 266FEUF: ”Den institution, det organ eller den byrå vars rättsakt har förklarats ogiltig eller vars underlåtenhet att agera har förklarats strida mot fördragen ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen. Denna skyldighet ska inte påverka någon förpliktelse som kan följa av tillämpningen av artikel 340 andra stycket.”

490 Enligt artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska domar om ogiltigförklaring av förordningar gälla först efter det att tiden för överklagande har löpt ut eller efter det att överklagandet har avslagits.

ogiltigförklaring av 2019 års beslut. Eftersom sökanden trots detta kunde tro sig ha fog för att väcka talan i mål T-148/19, tar tribunalen hänsyn till denna omständighet vid fördelningen av rättegångskostnaderna mellan parterna.

Mot denna bakgrund finner tribunalen, beträffande rådets regelbundna översyn,[491] att rådet har åsidosatt sin skyldighet att uppdatera bedömningen av huruvida risken för att PKK deltar i terroristverksamhet kvarstår med avseende på 2014 års rättsakter. Tribunalen ogiltigförklarar följaktligen rådets genomförandeförordning nr 125/2014 och förordning nr 790/2014 i mål T-316/14 RENV. Vad däremot gäller de senare rättsakterna från år 2015 till år 2017 samt 2019 års beslut, drar tribunalen slutsatsen att de grunder som sökanden har åberopat inte gör det möjligt att ifrågasätta rådets bedömning att det fortfarande finns en risk för att PKK deltar i terroristverksamhet, vilken fortfarande grundas på att beslutet av Förenade kungarikets inrikesminister ännu gäller samt, i förekommande fall, andra incidenter som inträffat senare. Tribunalen ogillar följaktligen talan i övrigt i mål T-316/14 RENV och ogillar talan i mål T-148/19.

491 Enligt artikel 1.6 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp.

VI. Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning

Dom av den 22 juni 2022, Italien/kommissionen (T-357/19, EU:T:2022:385)

”Eruf – Regionalpolitik – Operativa program i Italien hänförliga till målet ’Investering för tillväxt och sysselsättning’ – Beslut om godkännande av ekonomiskt bidrag från Eruf till det större projektet ’Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche’ – Huruvida stödmottagarens utgifter för mervärdesskatt inte är stödberättigande – Artikel 69.3 c i förordning (EU) nr 1303/2013 – Begreppet ’mervärdesskatt som kan återbetalas enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt’”

År 2015 antog Republiken Italien ”Italiensk strategi för bredband av typen VDSL [(uppkoppling med mycket hög överföringshastighet)]”. Målet med denna strategi var bland annat att garantera höga internetuppkopplingshastigheter i Italien. Strategin avsåg särskilt områden där marknadsmisslyckande förelåg, där den nya generationens internetaccessnät inte fanns och där privata aktörer inte hade planer på att bygga ut sådana nät under den närmaste tiden (nedan kallade vita zoner).

Det upprättades planer på en direkt insats av det allmänna motsvarande omkring 4 miljarder euro[492] för att bygga ut den nya generationens internetaccessnät i dessa vita zoner.

År 2017 inkom de italienska myndigheterna till Europeiska kommissionen med en ansökan om ekonomiskt bidrag från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) till genomförandet av ”Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche” (Större nationella projektet för höghastighetsbredband – vita zoner) (nedan kallat BUL-projektet). Det italienska ministeriet för ekonomisk utveckling angavs som stödmottagare i förhållande till bidraget från Eruf medan genomförandet av projektet skulle ombesörjas av Infratel Italia SpA (nedan kallat Infratel), ett bolag som ägdes av det italienska ekonomi- och finansministeriet. Till koncessionshavare med uppdraget att färdigställa infrastrukturen för internetaccessnätet och att ombesörja underhåll och kommersiell drift därav utsåg Infratel bolaget Open Fiber SpA.

De italienska myndigheterna ansåg att mervärdesskatten på byggkostnaderna berättigade till finansiering från Eruf, eftersom denna skatt skulle betalas av ministeriet för ekonomisk utveckling, som inte skulle kunna få den återbetald enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt på grund av att nämnda ministerium inte är någon beskattningsbar person med avseende på mervärdesskatt och inte kan göra avdrag för mervärdesskatt. Faktureringsupplägget innebar att koncessionshavaren fakturerade Infratel kostnaden för det utförda arbetet, inklusive mervärdesskatt, och att Infratel sedan fakturerade ministeriet för ekonomisk utveckling samma belopp, inklusive mervärdesskatt, varefter ministeriet betalade den del av beloppet för Infratels fakturor som inte utgjordes av mervärdesskatt och betalade mervärdesskatten direkt till det italienska ekonomi- och finansministeriet enligt de regler för uppdelad betalning av mervärdesskatt som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

---

492 Genom beslut C(2016) 3931 final av den 30 juni 2016 gjorde kommissionen bedömningen att denna offentliga finansiering utgjorde statligt stöd som var förenligt med den inre marknaden.

I det angripna beslutet[493] gjorde kommissionen bedömningen att utgiften för mervärdesskatt hänförlig till BUL-projektet inte berättigade till ett ekonomiskt bidrag från Eruf. Den mervärdesskatt som ministeriet för ekonomisk utveckling skulle betala i samband med genomförandet av det projektet skulle enligt kommissionen inte komma att utgöra någon ekonomisk börda för stödmottagaren, varför det inte kunde anses att denna mervärdesskatt var sådan mervärdesskatt som inte kan återbetalas enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt i den mening som avses i artikel 69.3 c i förordning nr 1303/2013.[494]

Den talan som Republiken Italien har väckt mot det beslutet bifalls av tribunalen.

I förevarande mål har tribunalen för första gången haft anledning att tolka artikel 69.3 c i förordning nr 1303/2013, där det föreskrivs att mervärdesskatt i princip ska uteslutas från de kostnader som berättigar till bidrag från de europeiska struktur- och investeringsfonderna utom när den inte kan återbetalas ”enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt”. I samband med många offentliga investeringar som kan berättiga till unionsfinansiering utgör kostnaden för mervärdesskatt en avsevärd ekonomisk börda för lokala och regionala myndigheter (i det aktuella fallet uppgick den sammanlagda kostnaden för mervärdesskatt till över 210 miljoner euro, varav 125 miljoner euro som kunde berättiga till finansiering genom Eruf).

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att regeln i artikel 69.3 c i förordning nr 1303/2013 att mervärdesskatt inte utgör en kostnad som berättigar till finansiering i form av bidrag från de europeiska struktur- och investeringsfonderna, annat än om denna mervärdesskatt inte kan återbetalas enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt, är ett sätt att garantera att de mekanismer för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning som införs genom den förordningen fungerar väl.

Om mervärdesskatt ingick bland de kostnader som berättigade till bidrag från de europeiska struktur- och investeringsfonderna, skulle nämligen bidragsmottagaren erhålla en obehörig vinst om denne efter att ha betalat mervärdesskatt på finansierade varuleveranser eller tjänstetillhandahållanden kunde få denna mervärdesskatt återbetald enligt nationell lagstiftning. Om mervärdesskatt som inte är återbetalningsbar inte ingick bland de kostnader som berättigade till finansiering, skulle detta däremot medföra att de som erhöll bidrag från dessa fonder själva skulle behöva stå för en större del av finansieringen, vilket skulle kunna hindra genomförandet av de insatser som de aktuella medlen är avsedda att finansiera.

Därefter konstaterar tribunalen, med hänsyn till lydelsen av artikel 69.3 c i förordning nr 1303/2013 och mot bakgrund av förarbetena till denna, att den bestämmelsen innebär att den enda

---

493 Kommissionens genomförandebeslut C(2019) 2652 final av den 3 april 2019 om godkännande av det ekonomiska bidraget till det större projektet ”Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga – Aree Bianche”, vilket i Italien har valts ut inom ramen för de operativa programmen ”POR Abruzzo FESR 2014–2020”, ”Basilicata”, ”POR Calabria FESR FSE”, ”Campania”, ”POR Emilia Romagna FESR”, ”POR Lazio FESR”, ”POR Liguria FESR”, ”POR Lombardia FESR”, ”POR Marche FESR 2014–2020”, ”POR Piemonte FESR”, ”POR Puglia FESR–FSE”, ”POR Sardegna FESR”, ”Sicilia”, ”Toscana”, ”POR Umbria FESR” och ”POR Veneto FESR 2014–2020” samt ”Imprese e competitività”.

494 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 (EUT L 347, 2013, s. 320). I förordning nr 1303/2013 fastställs, med verkan den 1 januari 2014, dels gemensamma regler för ”de europeiska struktur- och investeringsfonderna”, vilka inbegriper Eruf, dels allmänna bestämmelser för Eruf.

mervärdesskatt som numera inte kan berättiga till finansiering från de europeiska struktur- och investeringsfonderna är sådan mervärdesskatt som kan återbetalas enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt – alltså inte sådan mervärdesskatt som kan återbetalas på vilket sätt som helst.[495]

Tribunalen framhåller även att uttrycket ”mervärdesskatt som kan återbetalas enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt” nödvändigtvis innefattar avdragsgill mervärdesskatt men däremot inte kan anses innefatta enbart avdragsgill mervärdesskatt, eftersom även andra möjligheter till ersättning som föreskrivs i nationell mervärdesskattelagstiftning kan utgöra hinder för beaktande av mervärdesskatt i samband med finansiering från de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

Slutligen konstaterar tribunalen, på grundval av sin tolkning av sammanhanget och av rättspraxis samt av förarbetena till den tidigare lagstiftning som förordning nr 1303/2013[496] härrör från, att utgångspunkten för bedömningen av mervärdesskattens återbetalningsbarhet ska vara den enhet eller person som är stödmottagare i förhållande till finansieringen från Eruf.

Detta betyder att om mervärdesskatt som ska betalas med anledning av genomförandet av en insats som har erhållit ett bidrag från en av de europeiska struktur- och investeringsfonderna reellt och slutgiltigt betalas av den som är stödmottagare i förhållande till detta bidrag och om stödmottagaren enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt kan få den mervärdesskatten återbetald, kan denna mervärdesskatt inte ingå bland de kostnader som berättigar till bidraget.

Mot bakgrund av dessa överväganden finner tribunalen att de argument som kommissionen grundade det angripna beslutet på inte kan motivera att mervärdesskatten på kostnaderna för genomförandet av BUL-projektet inte beaktas bland de kostnader som berättigar till finansiering från Eruf.

För det första konstaterar tribunalen nämligen att det såvitt avsåg genomförandet av BUL-projektet var ministeriet för ekonomisk utveckling som var stödmottagare i den mening som avses i förordning nr 1303/2013 och att skyldigheten att betala mervärdesskatt på kostnaderna för att bygga VDSL-internetaccessnätet åvilade det ministeriet.

Vidare finner tribunalen att kommissionen saknar fog för argumentet att mervärdesskatt som nämnda ministerium betalar till ett annat ministerium, i det aktuella fallet ekonomi- och finansministeriet, inte kan anses utgöra en kostnad för den italienska statens centrala förvaltning, bland annat på grund av att kommissionens resonemang skulle få till följd att mervärdesskatt systematiskt uteslöts från de kostnader som berättigade till finansiering från Eruf när stödmottagaren var en central förvaltning i en medlemsstat, exempelvis ett ministerium, vilket skulle strida mot artikel 2.10 i förordning nr 1303/2013.[497]

För det andra bedömer tribunalen att det andra argumentet i det angripna beslutet är rättsstridigt. Detta argument innebär i allt väsentligt att skyldigheten att betala mervärdesskatt inte borde ha åvilat

---

495 I motsats till det tidigare rättsläget, som innebar att mervärdesskatt var utesluten från finansiering från unionens fonder om den på något sätt var återbetalningsbar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2012, ***Ungern/kommissionen*** T-89/10, ej publicerad, EU:T:2012:451, och dom av den 20 september 2012, ***Ungern/kommissionen***, T-407/10, ej publicerad, EU:T:2012:453).

496 I synnerhet Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (EUT L 210, 2006, s. 1).

497 Enligt den bestämmelsen innefattar begreppet stödmottagare offentliga organ, utan att det tas någon hänsyn till huruvida ett sådant organ ingår i en medlemsstats centrala förvaltning eller är en från den stat som det tillhör fristående och självständig juridisk person.

ministeriet för ekonomisk utveckling utan i stället Infratel i dess egenskap av internt bolag (in house-bolag), varvid Infratel skulle ha kunnat få ersättning för mervärdesskatten genom att göra avdrag för den. Utöver påpekandet att begreppen intern transaktion och internt bolag inte används i mervärdesskattedirektivet,[498] konstaterar tribunalen i synnerhet att medlemsstaterna visserligen enligt artikel 11 i det direktivet har möjlighet att betrakta personer med nära inbördes band som en enda beskattningsbar person men att denna möjlighet inte har genomförts i den italienska lagstiftningen såvitt avser sådana enheter som ministeriet för ekonomisk utveckling och Infratel, vilka utgör två separata rättsliga enheter.

För det tredje finner tribunalen slutligen, såvitt avser det tredje argumentet i det angripna beslutet, att den omständigheten att de koncessionsavgifter för VDSL-internetaccessnätet som koncessionshavaren ska betala till Infratel är mervärdesskattepliktiga i sig saknar betydelse för frågan huruvida utgiften för mervärdesskatt på genomförandet av det berörda projektet reellt och slutgiltigt betalas av ministeriet för ekonomisk utveckling. Tribunalen påpekar bland annat att det inte framgår av handlingarna i målet att ministeriet för ekonomisk utveckling, på indirekt väg och enligt nationell lagstiftning för mervärdesskatt, ens delvis skulle kunna erhålla återbetalning av den mervärdesskatt som koncessionshavaren ska betala på koncessionsavgifter under etappen för drift av VDSL-internetaccessnätet, vilket skulle ha kunnat föranleda bedömningen att den utgiften inte reellt och slutgiltigt betalades av nämnda ministerium.

498 Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, 2006, s. 1).

VII. Skydd av personuppgifter

Dom av den 27 april 2022, Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261)

”Utomobligatoriskt skadeståndsansvar – Samarbete mellan medlemsstaternas polismyndigheter och andra brottsbekämpande organ – Brottsbekämpning – Europols tillhandahållande av information till en medlemsstat – Påstått otillåten behandling av uppgifter – Förordning (EU) 2016/794 – Artikel 50.1 – Ideell skada”

Inom ramen för en utredning till följd av ett beslag på 1,5 ton metamfetamin begärde den slovakiska polisen bistånd från Europol[499] och angav att Leon Leonard Johan Veen misstänktes vara inblandad i denna droghandel.

På grundval av den information som medlemsstaterna hade översänt upprättade Europol en rapport, vilken endast delgavs Frankrike, Nederländerna, Slovakien och Förenta staterna. I rapporten anges att Leon Leonard Johan Veen hade varit föremål för flera nederländska undersökningar och identifierats i samband med utredningar i Sverige och i Polen.

Leon Leonard Johan Veen ansåg sig ha lidit skada på grund av den felaktiga uppgiften att han varit föremål för utredning i Sverige och Polen. Med stöd av Europolförordningen[500] väckte han talan vid tribunalen om ersättning för den ideella skada som han påstod sig ha lidit till följd av Europols påstått rättsstridiga behandling av personuppgifter.

Tribunalen ogillar talan och tillämpar, för första gången, den särskilda och självständiga ordningen för skydd av personuppgifter inom ramen för Europols verksamhet.

Tribunalens bedömning

Tribunalen understryker till att börja med att omnämnandet i en av Europols rapporter av personuppgifter om en person inte i sig kan utgöra ett rättsstridigt beteende som kan medföra skadeståndsansvar för Europol. Europol har nämligen bland annat till uppgift att samla in, lagra, behandla, analysera och utbyta information, inbegripet kriminalunderrättelser, och utan dröjsmål underrätta medlemsstaterna om eventuella uppgifter om och samband mellan brott som berör dem.

För detta ändamål får Europol enligt Europolförordningen behandla information, inbegripet personuppgifter, bland annat genom samkörningar som syftar till att kartlägga kopplingar eller andra relevanta samband mellan uppgifter som rör olika kategorier av personer.[501] Europol måste emellertid iaktta de garantier för skydd av personuppgifter som föreskrivs i denna förordning.[502]

---

499 Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning.

500 Artikel 50.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och som ersätter och upphäver rådets beslut 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI och 2009/968/JAI (EUT L 135, 2016, s. 53).

501 Artikel 18.1 och 18.2 i Europolförordningen.

Detta skydd är således självständigt och anpassat till den specifika karaktären hos behandlingen av personuppgifter i ett repressivt sammanhang.

I Europolförordningen preciseras i detta sammanhang fördelningen av ansvaret för skydd av personuppgifter mellan bland annat Europol och medlemsstaterna.[503] Europol ansvarar således bland annat för att de allmänna principerna om uppgiftsskydd iakttas, med undantag för kravet på noggrannhet och uppdatering av dessa uppgifter samt ansvaret för all behandling av uppgifter som Europol utför. Medlemsstaterna är å sin sida ansvariga för kvaliteten på de personuppgifter som de tillhandahåller Europol och för att överföringen av uppgifterna är lagenlig.

Även om det antas att de uppgifter som nämns i rapporten är felaktiga, kan Europol följaktligen inte hållas ansvarig för eventuella felaktigheter i de uppgifter som lämnats av en medlemsstat.

Tribunalen påpekar vidare att Europol inte är skyldig att inhämta föregående tillstånd från en oberoende domare eller förvaltningsmyndighet innan personuppgifter behandlas eller att höra en person innan personuppgifter som rör honom eller henne anges i en rapport. Att ålägga Europol en sådan skyldighet skulle kunna äventyra den ändamålsenliga verkan av Europolförordningen och de åtgärder som vidtas av polisiära myndigheter och vissa brottsbekämpande myndigheter.

När det slutligen gäller påståendena om åsidosättande av artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna[504] om respekt för privatlivet och familjelivet och skydd av personuppgifter, erinrar tribunalen om att artikel 52.1 i stadgan, som rör de garanterade rättigheternas räckvidd, innebär att en lagstiftning som innehåller en åtgärd som möjliggör ett ingrepp i dessa rättigheter måste föreskriva klara och precisa bestämmelser som reglerar räckvidden och tillämpningen av den aktuella åtgärden och som föreskriver minimikrav.

Europolförordningen har emellertid utarbetats för att i synnerhet säkerställa rätten till skydd av personuppgifter och rätten till privatliv, samtidigt som den eftersträvar det legitima och nödvändiga målet att effektivt bekämpa allvarliga former av brottslighet som påverkar flera medlemsstater. I detta sammanhang har unionslagstiftaren utarbetat klara och precisa bestämmelser om omfattningen av Europols befogenheter, förenat Europols verksamhet med minimikrav i fråga om skydd av personuppgifter och inrättat oberoende, öppna och ansvariga kontrollorgan.

Eftersom Leon Leonard Johan Veen inte har visat att Europol underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, kan det således inte konstateras att artiklarna 7 och 8 i stadgan har åsidosatts.

504 Nedan kallad stadgan.

VIII. Folkhälsa

Dom av den 27 april 2022, Roos m.fl./parlamentet, (T-710/21, T-722/21 och T-723/21, EU:T:2022:262)

”Folkhälsa – Krav på att uppvisa giltigt digitalt EU-covid-19-intyg för att få tillträde till parlamentets byggnader – Rättslig grund – Ledamöternas frihet och obundenhet – Skyldigheten att slå vakt om hälsan för personal i unionens tjänst – Parlamentarisk immunitet – Behandling av personuppgifter – Rätten till respekt för privatlivet – Rätten till fysisk integritet – Rätten till säkerhet – Likabehandling – Proportionalitet”

Den 27 oktober 2021 införde Europaparlamentets presidium exceptionella hälso- och säkerhetsbestämmelser för tillträde till parlamentets byggnader på de tre arbetsorterna (Bryssel, Strasbourg och Luxemburg). Beslutet syftar i huvudsak till att villkora tillträdet till nämnda byggnader med uppvisande av ett digitalt intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19,[505] eller motsvarande intyg,[506] för en period som ursprungligen sträckte sig fram till den 31 januari 2022. Sökandena, samtliga ledamöter av Europaparlamentet, har väckt talan vid Europeiska unionens tribunal med yrkande om att beslutet skulle ogiltigförklaras.

Tribunalen (i utökad sammansättning) prövar för första gången lagenligheten av vissa restriktioner som införts av EU-institutionerna för att skydda hälsan för bland annat personalen, mot bakgrund av covid-19-pandemin. Tribunalen ogillar ledamöternas talan och finner att parlamentet får kräva att giltigt covid-intyg visas upp för att vederbörande ska få tillträde till parlamentets byggnader.

Tribunalens bedömning

Tribunalen finner, för det första, att parlamentet inte behövde något uttryckligt tillstånd från unionslagstiftaren för att anta det angripna beslutet. Eftersom beslutet syftar till att begränsa tillträdet till parlamentets byggnader till att endast omfatta personer som innehar ett giltigt covid-intyg, omfattas beslutet av parlamentets interna organisationsbehörighet[507] och kan endast tillämpas i parlamentets lokaler. Beslutet får dessutom fastställa vad som ska ingå i behandlingen av personuppgifter, eftersom det utgör en ”lag”,[508] då det begreppet inte är begränsat till lagstiftningsakter som antagits efter en debatt i parlamentet.

För det andra understryker tribunalen att det angripna beslutet inte utgör ett oproportionerligt eller oskäligt ingrepp i det fria och oberoende utövandet av mandatet som ledamot. Tribunalen medger att beslutet, i och med att det ålägger dem ytterligare ett villkor för tillträde till parlamentets byggnader, utgör ett ingrepp i det fria och oberoende utövandet av ledamöternas mandat. Nämnda beslut har emellertid ett legitimt syfte, nämligen att balansera två konkurrerande intressen i samband med pandemier, nämligen kontinuiteten i parlamentets verksamhet och hälsan hos de personer som vistas i parlamentets byggnader.

---

505 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid 19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid 19-pandemin (EUT L 211, 2021, s. 1).

506 I den mening som avses i artikel 8 i förordning 2021/953 (covid 19-intyg och andra dokument som utfärdats av ett tredjeland).

507 I den mening som avses i artikel 25.2 i Europaparlamentets arbetsordning, som i sin tur grundas på artikel 232 FEUF.

508 I den mening som avses i artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Vad gäller påståendet att ledamöternas immunitet har åsidosatts, påpekar tribunalen att det varken av protokollet om Europeiska unionens immunitet och privilegier [509] eller av parlamentets arbetsordning framgår att parlamentet inte kunde vidta de aktuella interna organisationsåtgärderna. Tvärtom föreskrivs det uttryckligen i arbetsordningen att ledamöternas rätt att aktivt delta i parlamentets arbete utövas i enlighet med dess bestämmelser.[510]

För det tredje finner tribunalen att parlamentets behandling av personuppgifter enligt det angripna beslutet inte var olaglig eller illojal. Dels utgör det angripna beslutet, som antagits på grundval av befogenheter i fråga om intern organisation enligt EUF-fördraget, rättslig grund för behandling av personuppgifter som finns i covid-intyg.[511] Tribunalen finner i denna del att behandlingen syftar till att uppnå ett mål av samhällsintresse inom unionen, nämligen folkhälsoskyddet. Dels är behandlingen av uppgifterna transparent och lojal, eftersom parlamentet tidigare har försett de registrerade med information om den senare behandlingen av uppgifterna för ett annat ändamål än det för vilket uppgifterna ursprungligen hade erhållits.[512]

För det fjärde anser tribunalen att det angripna beslutet inte kränker eller innebär en oproportionerlig kränkning av rätten till fysisk integritet, principerna om likabehandling och icke-diskriminering, rätten till fritt och informerat samtycke för alla medicinska ingrepp i kroppen, rätten till frihet och slutligen rätten till respekt för privatlivet och skydd för personuppgifter. Tribunalen anser dessutom att de aktuella åtgärderna var nödvändiga och lämpliga mot bakgrund av den epidemiologiska situationen och de vetenskapliga rön som förelåg vid den tidpunkt då de vidtogs. Det är visserligen riktigt att varken vaccinering, tester eller tillfrisknande gör det möjligt att helt utesluta spridning av covid 19, men skyldigheten att uppvisa ett giltigt covid-intyg gör det möjligt att på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt minska denna spridningsrisk och således uppnå folkhälsomålet.

Tribunalen konstaterar vidare att de ifrågavarande åtgärderna även är proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet. Sökandena har nämligen inte visat att det finns åtgärder som är mindre ingripande men samtidigt lika effektiva. Utan de aktuella åtgärderna skulle en person som varken vaccinerats eller tillfrisknat, och som kan vara bärare av viruset, få fritt tillträde till parlamentets byggnader, och därmed riskera att smitta andra personer. I det angripna beslutet beaktas dessutom den allmänna epidemiologiska situationen i Europa och parlamentets särdrag, bland annat frekventa internationella resor som företas av personer som vistas i dess byggnader. De aktuella åtgärderna är för övrigt begränsade i tiden och ses över med regelbundna intervaller.

Slutligen anser tribunalen att de praktiska olägenheter som uppvisandet av ett giltigt intyg ger upphov till inte kan väga tyngre än folkhälsoskyddet och ej heller likställas med oproportionerliga kränkningar av sökandenas grundläggande rättigheter.

Tribunalen erinrar emellertid om att dessa åtgärder ska ses över periodiskt mot bakgrund av hälsosituationen i unionen och på parlamentets tre arbetsorter och att de endast ska tillämpas om de exceptionella omständigheter som motiverar dem består.

---

509 Protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier (EUT C 326, 2012, s. 1).

510 Artikel 5 i parlamentets arbetsordning.

511 Med iakttagande av 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).

512 I enlighet med artikel 16.4 i förordning 2018/1725.

Dom av den 23 november 2022, CWS Powder Coatings/kommissionen (förenade målen T-279/20, T-288/20 och T-283/20, EU:T:2022:725)

”Miljö och skydd för människors hälsa – Förordning (EG) nr 1272/2008 – Klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar – Delegerad förordning (EU) 2020/217 – Klassificering av titandioxid i form av pulver som innehåller minst 1 % partiklar med en aerodynamisk diameter ≤ 10 µm – Kriterier för att klassificera ett ämne som cancerframkallande – Tillförlitliga och godkända studier – Ämne med inneboende cancerframkallande egenskaper – Beräkning av lungöverbelastning av partiklar – Uppenbart oriktiga bedömningar”

Titandioxid är ett oorganiskt kemiskt ämne som bland annat används i form av ett vitt pigment, för sina färgande och täckande egenskaper i olika produkter, såsom allt från målarfärg till läkemedel och leksaker. År 2016 överlämnade den behöriga franska myndigheten ett förslag till klassificering av titandioxid som cancerframkallande till Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa).[513] Året därefter avgav Echas riskbedömningskommitté (nedan kallad riskbedömningskommittén) ett yttrande avseende titandioxid där den bedömde att titandioxid skulle klassificeras som ett cancerframkallande ämne i kategori 2 med faroangivelsen ”H351 (inhalation)”.

På grundval av riskbedömningskommitténs yttrande antog kommissionen förordning 2020/217,[514] genom vilken den gjorde en harmoniserad klassificering och märkning av titandioxid. Titandioxid i form av pulver som innehåller minst 1 % partiklar med en aerodynamisk diameter ≤ 10 µm identifierades genom denna förordning som misstänkt cancerframkallande för människor vid inandning.

Sökandena väckte, i egenskap av tillverkare, importörer, nedströmsanvändare och leverantörer av titandioxid, talan vid tribunalen om delvis ogiltigförklaring av förordning 2020/217.

Genom sin dom, som meddelades i utökad sammansättning i tre förenade mål,[515] ogiltigförklarade tribunalen den angripna förordningen vad gäller harmoniserad klassificering och märkning av titandioxid. Tribunalen uttalar sig vid detta tillfälle om nya frågor avseende uppenbart oriktiga bedömningar och åsidosättande av de kriterier som fastställts för harmoniserad klassificering och märkning enligt förordning nr 1272/2008, vad gäller dels huruvida den vetenskapliga studie som klassificeringen grundar sig på är tillförlitlig och kan godkännas, dels det kriterium som fastställs i denna förordning, enligt vilket klassificeringen ska avse ett ämne med inneboende cancerframkallande egenskaper.[516]

Tribunalens bedömning

---

513 Förslag till harmoniserad klassificering och märkning inlämnat i enlighet med artikel 37.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (EUT L 353, 31.12.2008, s. 1).

514 Kommissionens delegerade förordning (EU) 2020/217 av den 4 oktober 2019 om ändring, för anpassning till den tekniska och vetenskapliga utvecklingen, av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar och rättelse av den förordningen (EUT L 44, 2020, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen).

515 T-279/20, T-283/20 och T-288/20.

516 De kriterier som anges i punkt 3.6.2.2.1 i bilaga I till förordning nr 1272/2008.

Tribunalen fann för det första att kravet på att klassificeringen av ett ämne som cancerframkallande ska ske på grundval av tillförlitliga och godkända studier inte var uppfyllt i förevarande fall.

Riskbedömningskommittén hade nämligen gjort en uppenbart oriktig bedömning när den uppgav att resultaten från en vetenskaplig studie på vilken den grundade sitt yttrande om klassificering och märkning av titandioxid var tillräckligt trovärdiga, relevanta och lämpliga för att bedöma den potentiella cancerframkallande verkan av detta ämne. För att beräkna nivån på den lungöverbelastning av titandioxidpartiklar som uppstod under denna vetenskapliga studie för att bedöma den cancerframkallande verkan har riskbedömningskommittén använt ett täthetsvärde som motsvarar tätheten hos icke-agglomererade primärpartiklar av titandioxid, vilket är ännu högre än tätheten hos titandioxidagglomerat av nanopartiklar. Genom detta tillvägagångssätt har riskbedömningskommittén emellertid inte beaktat alla relevanta omständigheter för att beräkna lungöverbelastningen under den ifrågavarande vetenskapliga studien, nämligen egenskaperna av de partiklar som testades under denna studie, den omständigheten att dessa partiklar tenderade att agglomerera samt den omständigheten att tätheten hos partikelagglomerat var lägre än partikeltätheten och att dessa agglomerat av denna anledning upptog en större volym i lungorna. Riskbedömningskommitténs slutsatser att lungöverbelastningen under den ifrågavarande vetenskapliga studien var godtagbar förlorade således all rimlighet.

Kommissionen gjorde därefter samma uppenbart oriktiga bedömning som riskbedömningskommittén. Den grundade nämligen den angripna förordningen på kommitténs yttrande, vad gäller harmoniserad klassificering och märkning av titandioxid, och följde således kommitténs slutsats att resultaten från den ifrågavarande studien, som var avgörande för förslaget till klassificering av titandioxid, var tillförlitliga och kunde godkännas.

För det andra konstaterar tribunalen att den omtvistade klassificeringen och märkningen strider mot kriteriet att klassificeringen av ett ämne som cancerframkallande endast kan avse ett ämne med inneboende cancerframkallande egenskaper.

Med hänsyn till att den harmoniserade klassificeringen och märkningen av ett ämne som cancerframkallande enligt förordning nr 1272/2008 endast kan grundas på ämnets inneboende egenskaper, vilka avgör dess inneboende förmåga att framkalla cancer, gör tribunalen en tolkning av begreppet ”inneboende egenskaper”. Tribunalen påpekar i detta avseende att även om detta begrepp saknas i förordning nr 1272/2008, så ska det tolkas enligt dess bokstavliga mening, som att det avser ”ett ämnes egna egenskaper som tillhör ämnet i sig”. Denna tolkning är förenlig med syftet och ändamålen för harmoniserad klassificering och märkning enligt denna förordning.

Tribunalen framhåller dessutom att den omtvistade klassificeringen och märkningen syftar till att identifiera och meddela en cancerframkallande verkan av titandioxid som inte ”avsåg en inneboende fara i ordets klassiska bemärkelse”. Det preciseras att det förhållandet att det ”inte förelåg någon inneboende egenskap i ordets klassiska bemärkelse” följer av flera omständigheter som omnämns såväl i yttrandet som i den angripna förordningen. Faran motsvarande cancerframkallande verkan är nämligen endast knuten till vissa respirabla titandioxidpartiklar, när de förekommer i en viss form, ett visst fysikaliskt tillstånd, en viss storlek eller en viss mängd. Den kan vidare endast iakttas vid lungöverbelastning och motsvarar en partikeltoxicitet.

Tribunalen konstaterar således att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att utgå från slutsatsen i riskbedömningskommitténs yttrande, enligt vilken det cancerframkallande verkningssätt som kommittén grundade sig på inte kunde anses vara en inneboende toxicitet i ordets klassiska bemärkelse, men ändå skulle beaktas för harmoniserad klassificering och märkning enligt förordning nr 1272/2008.

Tribunalen påpekar att de exempel på klassificering och märkning av andra ämnen som åberopats för att jämföra dem med klassificering och märkning av titandioxid endast illustrerar de fall där partiklarnas form och storlek visserligen har beaktats, men där vissa av de aktuella ämnenas egna egenskaper likväl har varit avgörande för deras klassificering, vilket inte är fallet i förevarande mål.

IX. Energi

Dom av den 7 september 2022, BNetzA/Acer, (T-631/19, EU:T:2022:509)

”Energi – Den inre marknaden för el – Förordning (EU) 2019/942 – Beslut av Acers överklagandenämnd – Talan om ogiltigförklaring – Rättsakt mot vilken talan inte kan väckas – Avvisning – Acers behörighet – Artikel 8 i förordning (EG) nr 713/2009 – Artikel 6.10 i förordning 2019/942 – Artikel 9.12 i förordning (EU) 2015/1222 – Tillämplig rätt – Förordning (EU) 2019/943”

Den 24 juli 2015 antog Europeiska gemenskapens kommission förordning 2015/1222 om fastställande av riktlinjer för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning[517] inom elsektorn. I denna förordning anges ett antal krav avseende kapacitetstilldelning mellan områden och hantering av överbelastning på dagen före-marknaderna och intradagsmarknaderna, bland annat fastställande av gemensamma metoder för samordnad kapacitetsberäkning (nedan kallade KBM) i var och en av kapacitetsberäkningsregionerna (nedan kallade KBR).[518]

Med tillämpning av denna förordning[519] ingav de systemansvariga för överföringssystem i KBR Core[520] två förslag till de nationella tillsynsmyndigheterna i den aktuella regionen för godkännande. Dessa förslag avsåg det regionala utkastet till dagen före-KBM respektive det regionala utkastet till intradags-KBM, vilka ändrats på nämnda myndigheters begäran.

Eftersom tillsynsmyndigheterna inte hade lyckats nå en enhällig överenskommelse för att validera de två ändrade förslagen, antog Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer), enligt samma förordning,[521] ett beslut om dagen före- och intradags-KBM i KBR Core (nedan kallat det ursprungliga beslutet).

Sökanden, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), överklagade,[522] i egenskap av nationell tillsynsmyndighet i Förbundsrepubliken Tyskland, det ursprungliga beslutet till Acers överklagandenämnd (nedan kallad överklagandenämnden). Eftersom överklagandenämnden avslog sökandens överklagande väckte denna talan vid tribunalen och yrkade, i första hand, att vissa bestämmelser i det ursprungliga beslutet samt överklagandenämndens beslut skulle ogiltigförklaras och, i andra hand, att de båda besluten skulle ogiltigförklaras i sin helhet.

I sin dom ogiltigförklarar tribunalens andra avdelning i utökad sammansättning överklagandenämndens avslagsbeslut, samtidigt som den avvisar talan i den del den riktas mot det

---

517 Kommissionens förordning (EU) 2015/1222 av den 24 juli 2015 om fastställande av riktlinjer för kapacitetstilldelning och hantering av överbelastning (EUT L 197, 2015, s. 24).

518 Artiklarna 20-26 i förordning 2015/1222.

519 Artikel 9.7 och artikel 20.2 i förordning 2015/1222.

520 ”KBR Core” är det geografiska område som består av Belgien, Tjeckien, Tyskland, Frankrike, Kroatien, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Österrike, Polen, Rumänien, Slovenien och Slovakien, som upprättats enligt artikel 15 i förordning 2015/1222.

521 Artikel 9.12 i förordning 2015/1222.

522 Med stöd av artikel 19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 av den 13 juli 2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (EUT L 211, 2009, s. 1).

ursprungliga beslutet. Vid detta tillfälle preciserar tribunalen dels omfattningen av Acers behörighet i förhållande till de nationella tillsynsmyndigheternas behörighet vid fastställande av regionala KBM, dels vilken materiell rätt som är tillämplig i förevarande fall.

Tribunalens bedömning

Tribunalen slår inledningsvis fast att talan om ogiltigförklaring ska avvisas i den del den avser det ursprungliga beslutet. Tribunalen påpekar i detta avseende att frågan huruvida en talan om ogiltigförklaring som väckts av fysiska eller juridiska personer mot akter som antagits av Acer och som ska ha rättsverkan i förhållande till dessa personer ska prövas mot bakgrund av de särskilda villkor och former som föreskrivs i den akt genom vilken denna byrå inrättats, nämligen förordning 2019/942.[523] En förutsättning, enligt nämnda förordning, för att talan om ogiltigförklaring av ett beslut av Acer ska kunna anses tas upp till prövning, i händelse av ett internt överklagande av beslutet, är således att talan riktas mot det beslut genom vilket överklagandenämnden har avslagit det interna överklagandet eller genom vilket nämnden, i förekommande fall, har fastställt det ursprungliga beslutet.[524] I den mån överklagandenämndens beslut grundas på de skäl som angetts i det ursprungliga beslutet eller till och med fastställer dessa skäl, antingen underförstått eller uttryckligen, ska samtliga grunder och argument vilka anförts mot samma skäl följaktligen anses vara fullt verksamma vid prövningen av lagenligheten av överklagandenämndens beslut.

I enlighet med vad som fastställts ovan fortsätter tribunalen sin prövning i sak. Tribunalen prövar, för det första, huruvida överklagandenämnden gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte konstatera att Acer, vid antagandet av det ursprungliga beslutet, överskred gränserna för sin behörighet. Den kontrollerar i detta syfte om bestämmelserna i förordningarna 2019/942[525] och 2015/1222,[526] som var i kraft och var tillämpliga vid den tidpunkt då överklagandenämnden antog beslutet, gav Acer befogenhet att slutligt fastställa dagen före- och intradags-KBM för KBR Core. Enligt dessa bestämmelser är Acer således behörig att anta enskilda beslut i tillsynsfrågor eller tillsynsärenden som påverkar gränsöverskridande handel eller gränsöverskridande systemsäkerhet, såsom fastställande av dagen före- och intradags-KBM för varje KBR, när, såsom i förevarande fall, de behöriga nationella tillsynsmyndigheterna inte har nått en överenskommelse. I motsats till sökandens argument framgår det nämligen inte av dessa bestämmelser att Acers behörighet begränsar sig till att endast avse de punkter beträffande vilka de aktuella myndigheterna är oeniga. Däremot betraktas de tillsynsfrågor eller ärenden som ursprungligen omfattades av de nationella tillsynsmyndigheternas behörighet – innan de, i avsaknad av en överenskommelse mellan dessa myndigheter, kommit att omfattas av Acers behörighet[527] – såsom en oskiljaktig helhet som de nationella tillsynsmyndigheterna och därefter Acer haft att pröva i deras helhet, utan att göra någon åtskillnad mellan de punkter där det rådde enighet eller de där det rådde oenighet.

Denna bokstavstolkning stöds av sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som dessa bestämmelser ingår i. Av motiveringen till förslagen till förordning 2019/942 och

---

523 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/942 av den 5 juni 2019 om inrättande av Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (omarbetning) (EUT L 158, 2019, s. 22) (nedan kallad förordning 2019/942).

524 Skäl 34 och artiklarna 28 och 29 i förordning 2019/942.

525 Artikel 6.10 i förordning 2019/942, tidigare artikel 8.1 i förordning nr 713/2009.

526 Artikel 9.12 i förordning 2015/1222.

527 Artikel 6.10 i förordning 2019/942, tidigare artikel 8.1 i förordning nr 713/2009.

förordning nr 713/2009,[528] som tidigare gällde, följer härvidlag att det var unionslagstiftarens tydliga avsikt att göra beslutsfattandet i gränsöverskridande frågor effektivare och snabbare, genom en förstärkning av Acers individuella beslutsbefogenheter som är förenlig med upprätthållandet av de nationella tillsynsmyndigheternas centrala roll på energiregleringsområdet, i enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det framgår även av ingressen till förordning 2019/942[529] att Acer inrättades för att fylla luckor i bestämmelserna på unionsnivå och bidra till välfungerande inre marknader för el och naturgas.

Syftet med de bestämmelser som tolkats och det sammanhang i vilket de ingår, samt omständigheterna i det aktuella fallet, bekräftar således att Acer, när tillsynsmyndigheterna, på medlemsstatsnivå, inte har lyckats fatta ett beslut i detta avseende, har befogenhet att själv besluta om utarbetandet av regionala KBM, utan att det påverkar bibehållandet av den centrala roll som de nationella tillsynsmyndigheterna tillerkänns genom samtycket av tillsynsnämnden, i vilken de företräds, och utan att Acers behörighet är begränsad till att endast avse de särskilda aspekter som ger uttryck för oenigheten mellan nämnda nationella tillsynsmyndigheter. Eftersom Acer har tilldelats egna beslutsbefogenheter för att den ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag på ett självständigt och effektivt sätt, har Acer dessutom rätt att ändra förslag från systemansvariga för överföringssystem för att säkerställa att de är förenliga med unionsrätten på energiområdet, och Acer kan inte vara bunden av eventuella punkter beträffande vilka de behöriga nationella tillsynsmyndigheterna är eniga.

Tribunalen finner således att överklagandenämnden inte gjorde en felaktig rättstillämpning genom att inte konstatera att Acer överskred gränserna för sin behörighet när den, i det ursprungliga beslutet, prövade punkter i dagen före- och intradags-KBM för KBR Core som angavs ha varit föremål för en överenskommelse mellan de nationella tillsynsmyndigheterna i denna KBR.

Tribunalen prövar, för det andra, huruvida överklagandenämnden gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning vid fastställandet av tillämplig rätt genom att inte pröva huruvida de KBM som angavs i Acers ursprungliga beslut var rättsenliga mot bakgrund av de krav som gäller fastställandet av KBM enligt artiklarna 14–16 i förordning 2019/943.

Tribunalen påpekar i detta hänseende att artiklarna 14–16 i förordning nr 2019/943 omfattar kapacitetstilldelning på marknaderna för gränsöverskridande dagen före- och intradagshandel och fastställer således de krav som ska beaktas vid antagandet av dagen före- och intradags-KBM. Tribunalen erinrar även om att en ny rättsregel ska tillämpas från och med ikraftträdandet av den rättsakt genom vilken den införs och att rättsregeln, även om den inte är tillämplig på rättsliga situationer som har uppkommit och slutligt fullbordats under den äldre lagens giltighetstid, är tillämplig på framtida verkningar av en sådan situation liksom på nya rättsliga situationer. Vid tidpunkten för antagandet av det ursprungliga beslutet, nämligen den 21 februari 2019, var det så, att artiklarna 14–16 i förordning 2019/943 ännu varken hade trätt i kraft eller var tillämpliga, medan de, visserligen med vissa begränsningar vad gäller artikel 16, hade trätt i kraft vid den tidpunkt då överklagandenämnden antog sitt beslut, nämligen den 11 juli 2019. Om, såsom i förevarande fall, ett överklagande har ingetts till överklagandenämnden mot ett beslut av Acer som avser dagen före- och intradags-KBM, är det således överklagandenämndens beslut om fastställande av detta beslut som slutgiltigt slår fast Acers ståndpunkt om dessa metoder, efter det att nämnden gjort en fullständig prövning av den aktuella situationen, i faktiskt och rättsligt hänseende, med beaktande av de rättsregler som var tillämpliga vid den tidpunkt då nämnden antog sitt beslut. Eftersom artiklarna 14–16 i förordning nr 2019/943 redan var tillämpliga vid denna tidpunkt, var överklagandenämnden

---

528 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 713/2009 av den 13 juli 2009 om inrättande av en byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (EUT L 211, 2009, s. 1).

529 Skäl 10 i förordning 2019/942, tidigare skäl 5 i förordning nr 713/2009.

följaktligen skyldig att kontrollera huruvida de KBM som godkänts av Acer i det ursprungliga beslutet var förenliga med de nya regler som följer av dessa artiklar.

Överklagandenämnden gjorde därför en felaktig rättstillämpning vid fastställandet av tillämplig rätt vid tidpunkten för det slutliga fastställandet av nämnda KBM genom att inte kontrollera huruvida dagen före- och intradags-KBM för KBR Core var rättsenliga mot bakgrund av kraven i artiklarna 14–16 i förordning 2019/943.

Följaktligen ogiltigförklaras överklagandenämndens beslut.

X. Gemensam handelspolitik

Dom av den 18 maj 2022, Uzina Metalurgica Moldovenească/kommissionen (T-245/19, EU:T:2022:295)

”Skyddsåtgärder – Marknaden för stålprodukter – Genomförandeförordning (EU) 2019/159 – Talan om ogiltigförklaring – Berättigat intresse av att få saken prövad – Talerätt – Upptagande till sakprövning – Likabehandling – Berättigade förväntningar – Principen om god förvaltningssed – Omsorgsplikt – Hot om allvarlig skada – Uppenbart oriktig bedömning – Inledande av en skyddsåtgärdsundersökning – Kommissionens befogenhet – Rätten till försvar”

Europeiska kommissionen har inom ramen för unionens handelspolitik infört en övervakning i förväg av import av vissa stålprodukter med ursprung i vissa tredjeländer[530] (nedan kallad den berörda produkten). Med hänsyn till de statistiska uppgifter som samlats in i detta syfte inledde kommissionen en skyddsåtgärdsundersökning i slutet av vilken kommissionen antog genomförandeförordning (EU) 2019/159,[531] genom vilken det infördes slutgiltiga skyddsåtgärder i form av tullkvoter mot denna import.[532]

Uzina Metalurgica Moldovenească OAO (nedan kallad sökanden), som är etablerad i Moldavien och är en exporterande tillverkare av vissa kategorier av den berörda produkten, väckte talan om ogiltigförklaring av den angripna förordningen i den del den var tillämplig på sökanden.

Tribunalen finner att talan kan tas upp till sakprövning i fråga om skyddsåtgärderna. Efter prövningen av huruvida kommissionen har åsidosatt principen om icke-diskriminering, som en grundläggande princip i unionsrätten, när den behandlade Moldavien annorlunda än medlemsstaterna i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), ogillar tribunalen talan. Tribunalen tolkar även för första gången artikel 5.1 i grundförordningen om skyddsåtgärder[533] mot bakgrund av kommissionens befogenhet att inleda en skyddsåtgärdsundersökning på eget initiativ.

Tribunalens bedömning

Vad gäller frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning ogillar tribunalen kommissionens invändning om rättegångshinder bestående i att sökanden saknar ett berättigat intresse av att få saken prövad och talerätt.

Vad gäller huruvida sökanden har ett berättigat intresse av att få saken prövad, anser tribunalen att en delvis ogiltigförklaring av den angripna förordningen i sig kan få rättsliga följder och kan medföra

---

530 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/670 av den 28 april 2016 om införande av unionsövervakning i förväg av import av vissa järn- och stålprodukter med ursprung i vissa tredjeländer (EUT L 115, 2016, s. 37).

531 Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/159 av den 31 januari 2019 om införande av slutgiltiga skyddsåtgärder på import av vissa stålprodukter (EUT L 31, 2019, s. 27) (nedan kallad den angripna förordningen).

532 I förevarande fall har det i den angripna förordningen fastställts en särskild tullkvot per land för de länder som hade ett betydande intresse i egenskap av leverantörer och en ”återstående” kvot för andra länder som exporterar till unionen. Länder som har ett betydande intresse av att leverera, såsom Moldavien, kunde använda sig av de två separata systemen och de behöriga myndigheterna var skyldiga att tillämpa en tilläggstull på 25 procent på import från dessa länder när de två tullkvoterna var uttömda (nedan kallad tullsatsen ovanför kvoten).

533 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/478 av den 11 mars 2015 om gemensamma importregler (EUT L 83, 2015, s. 16).

en fördel för sökanden. Det framgår nämligen av den mekanism som införts genom den angripna förordningen, nämligen införandet av en tullsats ovanför kvoten på 25 procent om tullkvoten uttöms, att de rättsregler som är tillämpliga på exportverksamheten till unionen av sökandens produkter är mindre förmånliga än de rättsregler som var tillämpliga på exportverksamheten innan förordningen antogs.

Vad gäller huruvida sökanden har talerätt erinrar tribunalen om att sökanden är direkt och personligen berörd av den angripna förordningen. När det gäller huruvida sökanden är direkt berörd, konstaterar tribunalen för det första att den angripna förordningen har en direkt inverkan på sökandens rättsliga ställning. I förordningen fastställs nämligen den rättsliga ramen och under vilka villkor sökanden har möjlighet att exportera till unionen, såväl i fråga om volym som i fråga om priser, eftersom sökandens produkter numera omfattas av ett system med tullkvoter och inte fri omsättning i unionen, vilket varken kräver tilldelning av kvantiteter eller tillstånd från kommissionen. För det andra ger inte den angripna rättsakten de behöriga myndigheterna i medlemsstaten något utrymme för skönsmässig bedömning i samband med genomförandet av skyddsåtgärderna, eftersom de behöriga myndigheterna är skyldiga att tillämpa en tullsats ovanför kvoten när tullkvoten är uttömd. Vad gäller huruvida sökanden är personligen berörd, finner tribunalen att det föreligger en rad faktiska och rättsliga omständigheter som utgjorde en särskild situation vilken särskilde sökanden i förhållande till alla andra ekonomiska aktörer och som visar att sökanden är personligen berörd av den angripna förordningen. Sökanden kan nämligen för det första anses ingå i en sluten krets, för det andra vara identifierbar i den angripna förordningen, för det tredje ha deltagit i undersökningen vid förberedelsen inför införandet av skyddsåtgärderna och för det fjärde vara den enda aktör vars affärsuppgifter användes för att fastställa tullkvoterna för Moldavien.

I sak ogillar tribunalen för det första sökandens invändning om att kommissionen har åsidosatt principen om icke-diskriminering genom att inte undanta Republiken Moldavien från den angripna förordningens tillämpningsområde, i likhet med EES-länderna, trots att de befann sig i en jämförbar situation vad gäller den nära ekonomiska integrationen med unionsmarknaden, de totala importsiffrorna och den låga risken för en omläggning av handeln. Tribunalen förklarar att frågan huruvida situationerna är jämförbara ska bedömas mot bakgrund de relationer som förbinder unionen och det berörda tredjelandet. Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och associeringsavtalet mellan unionen och Europeiska atomenergigemenskapen och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Moldavien, å andra sidan, skiljer sig emellertid åt i fråga om omfattning, ändamål och institutionella mekanismer. Kommissionen kan således inte kritiseras för att ha ansett att situationen för Moldavien inte var jämförbar med situationen för de berörda EES-länderna.

För det andra underkänner tribunalen sökandens invändning att kommissionen har åsidosatt artikel 5.1 i grundförordningen om skyddsåtgärder, [534] genom att inleda en skyddsåtgärdsundersökning på eget initiativ, trots att endast medlemsstaterna kan ta initiativ till att inleda en sådan undersökning. Tribunalen anser att sökandens tolkning av nämnda bestämmelse – enligt vilken en undersökning inleds om en medlemsstat har vänt sig till kommissionen – förutom att den förefaller vara inkonsekvent med avseende på andra bestämmelser i den angripna förordningen även är oförenlig med strukturen i det system som föreskrivs i denna förordning. Eftersom ingen skyddsåtgärd kan införas utan att en undersökning dessförinnan inletts, är kommissionens befogenhet att på eget initiativ införa skyddsåtgärder när de materiella villkoren är uppfyllda

534 I artikel 5.1 i grundförordningen om skyddsåtgärder föreskrivs följande: ”Om kommissionen finner det uppenbart att det finns tillräckliga bevis för att motivera en undersökning, ska den inom en månad efter dagen för mottagandet av underrättelsen från medlemsstaten inleda en undersökning och offentliggöra ett meddelande om detta i *Europeiska unionens officiella tidning*.”

nämligen begränsad i sina verkningar.[535] Dessutom skulle själva syftet med övervakningsmekanismen påverkas genom att det väsentliga intresset av att studera de uppgifter som samlats in enligt denna mekanism gå förlorad, då dessa uppgifter har gjort det möjligt för kommissionen att anse att den berörda produktens importutveckling kunde göra det nödvändigt att använda sig av skyddsåtgärder. Tribunalen slår därmed fast att kommissionen har möjlighet att agera på eget initiativ när den förfogar över tillräckliga bevis för att motivera sitt agerande och att en sådan möjlighet erkänns inom ramen för inledandet av undersökningar enligt artikel 5.1 i grundförordningen om skyddsåtgärder.

535 Enligt artikel 15.1 i grundförordningen om skyddsåtgärder får kommissionen för att skydda unionens intressen bland annat på eget initiativ införa sådana åtgärder när de materiella villkoren är uppfyllda.

XI. Ekonomisk och monetär politik

1. Gemensamma resolutionsmekanismen[536]

Dom av den 1 juni 2022, Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno och SFL/SRB (T-481/17, EU:T:2022:311)

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Talan om ogiltigförklaring – Rättsakt mot vilken talan kan väckas – Upptagande till prövning – Rätten att yttra sig – Rätt till egendom – Motiveringsskyldighet – Artiklarna 18, 20 och 24 i förordning (EU) nr 806/2014”

Dom av den 1 juni 2022, Del Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB (T-510/17, EU:T:2022:312)

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Rätten att yttra sig – Delegering av befogenhet – Rätt till egendom – Motiveringsskyldighet – Artiklarna 18, 20 och 21 i förordning (EU) nr 806/2014”

Dom av den 1 juni 2022, Eleveté Invest Group m.fl./kommissionen och SRB (T-523/17, EU:T:2022:313)

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Rätten att yttra sig – Motiveringsskyldighet – Artiklarna 18 och 20 i förordning (EU) nr 806/2014 – Utomobligatoriskt skadeståndsansvar”

Dom av den 1 juni 2022, Algebris (UK) och Anchorage Capital Group/kommissionen (T-570/17, EU:T:2022:314).

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Delegering av befogenhet – Motiveringsskyldighet – Principen om god förvaltning – Artikel 20 i förordning (EU) nr 806/2014 – Rätten att yttra sig – Rätt till egendom”

---

536 Gemensam resumé av mål: Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno och SFL/SRB (T-481/17), Del Valle Ruíz m.fl./kommissionen och SRB CRU (T-510/17), Eleveté Invest Group m.fl./kommissionen och SRB (T-523/17), Algebris (UK) och Anchorage Capital Group/kommissionen (T-570/17) och Aeris Invest/kommissionen och SRB (T-628/17).

Dom av den 1 juni 2022, Aeris Invest/kommissionen och SRB (T-628/17, EU:T:2022:315)

”Ekonomiska och monetära unionen – Bankunionen – Gemensam resolutionsmekanism för kreditinstitut och vissa värdepappersföretag (SRM) – Resolutionsförfarande som är tillämpligt när en enhet fallerar eller sannolikt kommer att fallera – Gemensamma resolutionsnämndens antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español – Delegering av befogenhet – Rätten att yttra sig – Rätt till egendom – Motiveringsskyldighet – Artiklarna 14, 18 och 20 i förordning (EU) nr 806/2014”

Banco Popular Español, SA (nedan kallad Banco Popular), var ett spanskt kreditinstitut som stod under direkt tillsyn av Europeiska centralbanken (ECB). Den 7 juni 2017 antog Gemensamma resolutionsnämnden (SRB) ett beslut om en resolutionsordning för Banco Popular[537] (nedan kallad resolutionsordningen). Samma dag antog Europeiska kommissionen beslut 2017/1246 [538] om godkännande av resolutionsordningen.

Innan resolutionsordningen antogs gjordes en värdering av Banco Popular, vilken innehöll två rapporter som bifogades resolutionsordningen, nämligen en första värdering (nedan kallad värdering 1), daterad den 5 juni 2017, avfattad av SRB och en andra värdering (nedan kallad värdering 2), daterad den 6 juni 2017, avfattad av en oberoende expert. Värdering 2 syftade bland annat till att uppskatta värdet på Banco Populars tillgångar och skulder och tillhandahålla uppgifter som gjorde det möjligt att fatta beslut om de aktier och värdepapper som skulle överföras och de uppgifter som gjorde det möjligt för SRB att fastställa vad som utgjorde affärsmässiga villkor för en försäljning av verksamheten. Den 6 juni 2017 gjorde ECB, efter att ha hört SRB, även en bedömning av situationen avseende Banco Popular där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera,[539] varvid ECB ansåg att Banco Popular, med hänsyn till de likviditetsproblem som banken ställdes inför, troligen inte skulle vara i stånd att inom en nära framtid betala sina skulder eller andra åtaganden på förfallodagen.[540] Banco Populars styrelse underrättade samma dag ECB om att den hade dragit slutsatsen att banken var i en situation där den sannolikt skulle komma att fallera.

I resolutionsordningen fann SRB att Banco Popular uppfyllde villkoren för antagande av en resolutionsåtgärd,[541] nämligen att banken var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera, att det inte fanns andra åtgärder som skulle kunna förhindra att banken fallerar inom en rimlig tidsfrist och att en resolutionsåtgärd i form av en försäljning av verksamheten[542] var nödvändig av hänsyn till allmänintresset. SRB utnyttjade sina nedskrivnings- eller

---

537 Beslut av SRB:s verkställande session SRB/EES/2017/08 av den 7 juni 2017 om antagande av en resolutionsordning för Banco Popular Español, SA.

538 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).

539 I enlighet med artikel 18.1 andra stycket i 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 227, 2014, s. 1) (nedan kallad SRM-förordningen). Artikel 18 i denna förordning avser resolutionsförfarandet. Artikel 18 i denna förordning avser resolutionsförfarandet.

540 Enligt artikel 18.1 a och 18.4 c i förordning nr 806/2014.

541 Enligt artikel 18.1 i förordning nr 806/2014.

542 Enligt artikel 24.2 a i förordning nr 806/2014.

konverteringsbefogenheter avseende Banco Populars kapitalinstrument[543] och förordnade att de nya aktierna till följd av denna åtgärd skulle överföras till Banco Santander till ett pris av en euro.

Talan som väckts i dessa mål betecknades som pilotmål som motsvarar ett hundratal mål där talan väckts av fysiska och juridiska personer som innehade Banco Populars kapitalinstrument före resolutionen. Respektive talan avsåg ogiltigförklaring av resolutionsordningen och/eller beslut 2017/1246 samt yrkanden om skadestånd.

Genom de fem domar som meddelats av tredje avdelningen i utökad sammansättning ogillar tribunalen sökandenas respektive talan i sin helhet. Förevarande mål ger tribunalen tillfälle att för första gången uttala sig om lagenligheten av ett beslut avseende en resolutionsordning som antagits av SRB.

Tribunalens bedömning

Tribunalen understryker för det första att talan kan väckas mot en resolutionsordning som antagits av SRB, utan att det krävs att talan även väcks mot kommissionens beslut att godkänna denna rättsakt, vilket innebär att en sådan resolutionsordning, när den väl godkänts av kommissionen, har rättsverkningar och utgör en rättsakt som kan bli föremål för en självständig talan om ogiltigförklaring.

När det för det andra gäller omfattningen av dess prövning anser tribunalen att de beslut som SRB ska anta inom ramen för ett resolutionsförfarande grundar sig på ytterst komplicerade ekonomiska och tekniska bedömningar, varför tribunalens prövning är inskränkt. Tribunalen anser emellertid att unionsdomstolen, även när det rör sig om komplicerade bedömningar, såsom de bedömningar som gjorts av SRB i förevarande fall, inte bara ska pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även 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.

För det tredje prövar tribunalen sökandenas argument mot bakgrund av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Tribunalen konstaterar att även om det inte kan uteslutas att aktieägare och borgenärer till en enhet som är föremål för en resolutionsåtgärd kan göra gällande rätten att yttra sig inom ramen för resolutionsförfarandet, kan utövandet av denna rätt bli föremål för begränsningar. Tribunalen preciserar i detta avseende att förfarandet för resolution av Banco Popular hade ett mål av allmänt intresse, nämligen målet att säkerställa stabiliteten på finansmarknaderna, vilket kunde motivera en begränsning av rätten att yttra sig. Inom ramen för förfarandet för resolution av Banco Popular utgör avsaknaden av en bestämmelse om att den berörda enhetens aktieägare och borgenärer ska höras och det förhållandet att sökandena inte har hörts en begränsning av rätten att yttra sig som är motiverad och nödvändig för att uppfylla ett mål av allmänt intresse och som är förenlig med proportionalitetsprincipen. Ett muntligt hörande i dessa fall skulle nämligen ha äventyrat målen att skydda stabiliteten på finansmarknaderna och kontinuiteten i enhetens kritiska funktioner samt kraven på snabbhet och effektivitet vid resolutionsförfarandet.

Vad gäller äganderätten bland annat om att Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera och att det inte fanns några alternativa åtgärder som kunde förhindra denna situation. Beslutet att nedsätta och konvertera Banco Popular kapitalinstrument genom resolutionsordningen utgör således inte ett oproportionerligt och oacceptabelt ingripande

543 Enligt artikel 21 i förordning nr 806/2014.

som påverkar själva kärnan i sökandenas äganderätt, utan ska betraktas som en motiverad och proportionerlig inskränkning av deras äganderätt.

Vad gäller rätten att få tillgång till handlingarna i ärendet, att den omständigheten att SRB, under det administrativa förfarande som ledde fram till antagandet av resolutionsordningen, underlät att lämna ut värdering 2 och att SRB och kommissionen inte lämnade ut de handlingar som de grundade sig på inte utgör ett åsidosättande av nämnda rätt. Vissa uppgifter som SRB har tillgång till, vilka återfinns i resolutionsbeslutet, i värdering 2 och i de handlingar som nämnden grundade sig på omfattas nämligen av tystnadsplikt och är konfidentiella. Tribunalen finner således att sökandena, efter antagandet av resolutionsordningen, inte har någon rätt att få tillgång till samtliga handlingar i ärendet som nämnden lagt till grund för sitt beslut.

För det fjärde underkänner tribunalen grunden avseende en invändning om rättsstridighet i form av att de relevanta bestämmelserna i SRM-förordningen[544] åsidosätter principerna om delegering av befogenhet och tribunalen understryker att det är nödvändigt att en unionsinstitution, det vill säga kommissionen eller rådet, godkänner resolutionsordningen i fråga om dess skönsmässiga aspekter för att den ska få rättsverkningar. Unionslagstiftaren har således anförtrott en institution det rättsliga och politiska ansvaret för att fastställa unionens resolutionspolitik och därigenom undvika en ”verklig ansvarsövergång”,[545] utan att ha delegerat en självständig befogenhet till SRB.

För det femte, när det gäller värderingarna 1 och 2, anger tribunalen att SRB, med hänsyn till att situationen ställer krav på skyndsamhet, kunde grunda sig på värderingen 2 för att anta resolutionsordningen. Med hänsyn till tidsbegränsningarna och de tillgängliga uppgifterna är vissa osäkerheter och approximationer oundvikliga för all preliminär värdering, och de reservationer som framförts av en sakkunnig som har utfört denna värdering innebär inte att den inte var ”rättvis, försiktig och realistisk”.[546] Vidare påpekar tribunalen att värdering 1, som avsåg att fastställa huruvida Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera, i syfte att fastställa huruvida villkoren för att inleda ett förfarande för resolution eller nedskrivning eller konvertering av kapitalinstrument var uppfyllda, hade blivit obsolet till följd av ECB:s bedömning den 6 juni 2017 att Banco Popular var i en situation där kreditinstitutet fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

För det sjätte anser tribunalen att SRB och kommissionen inte har gjort någon uppenbart oriktig bedömning genom att anse att villkoren i artikel 18.1 i förordning nr 806/2014 för antagande av en resolutionsåtgärd var uppfyllda.

Tribunalen konstaterar att enhetens insolvens inte är ett villkor för att det ska kunna konstateras att ett institut fallerar eller sannolikt kommer att fallera och således inte är ett villkor för antagande av en resolutionsordning. Den omständigheten att en enhet är solvent mot bakgrund av dess balansräkning innebär nämligen inte att den förfogar över tillräckliga likvida medel, det vill säga tillgängliga medel för att betala sina skulder eller andra åtaganden som förfaller till betalning. Tribunalen finner således att SRB och kommissionen inte gjorde någon uppenbart oriktig bedömning när de fann att Banco Popular var i en situation där ett kreditinstitut fallerar eller sannolikt kommer att fallera. Den påpekar vidare att resolutionsordningen har antagits på ett giltigt sätt oavsett vilka skäl som har lett till att Banco Popular är i en situation där ett kreditinstitut fallerar eller sannolikt kommer att fallera.

---

544 Artiklarna 18, 21, 22 och 24 i SRM-förordningen.

545 I den mening som avses i domen av den 13 juni 1958, ***Meroni/Haute Autorité*** (C-9/56, EU:C:1958:7).

546 Enligt artikel 20.1 i SRM-förordningen.

Vidare anser tribunalen att sökandena inte har visat att det finns alternativa åtgärder i förhållande till resolutionen och att SRB och kommissionen inte har gjort någon uppenbart oriktig bedömning genom att anse att det inte fanns några andra rimliga utsikter att med andra alternativa åtgärder i den privata sektorn eller genom tillsynsåtgärder hindra att Banco Popular fallerar inom en rimlig tidsfrist.

Tribunalen påpekar att SRB och kommissionen inte heller har gjort någon uppenbart oriktig bedömning genom att anse att resolutionsåtgärden var nödvändig och proportionerlig med hänsyn till de eftersträvade målen av allmänintresse.

För det sjunde underkände tribunalen grunden att kommissionen inte hade undersökt resolutionsordningen innan den godkändes och tribunalen understryker att kommissionen utser en företrädare som är behörig att delta i SRB:s sammanträden, verkställande session och plenarsession, som permanent observatör, och att dess företrädare har rätt att delta i förhandlingarna och har tillgång till samtliga handlingar. Kommissionen hade således, genom att ha deltagit i flera möten med SRB, deltagit i de olika faserna innan resolutionsordningen antogs och den hade fått kännedom om de preliminära utkasten till denna rättsakt och hade deltagit i utarbetandet av dessa.

För det åttonde underkänner tribunalen grunden avseende åsidosättande av kommissionens motiveringsskyldighet. Tribunalen understryker att när kommissionen godkänner resolutionsordningen i beslut 2017/1246 får kommissionen, för att motivera beslutet, begränsa sig till en motivering som markerar innehållet i denna resolutionsordning och de skäl som SRB har anfört.

För det nionde underkänner tribunalen argumenten om att försäljningsförfarandet var rättsstridigt. Tribunalen bekräftar bland annat lagenligheten av SRB:s beslut att begära att den nationella resolutionsmyndigheten endast kontaktar de institut som deltagit i förfarandet för privat försäljning av Banco Popular. Denna myndighet har rätt att bland annat kontakta vissa potentiella förvärvare.[547]

För det tionde och slutligen utesluter tribunalen i förevarande fall SRB:s och kommissionens utomobligatoriska ansvar. Tribunalen påpekar i detta avseende att sökandena inte har visat att SRB eller kommissionen har agerat rättsstridigt. Det har nämligen inte visats att SRB eller kommissionen har lämnat ut konfidentiella uppgifter om genomförandet av ett resolutionsförfarande avseende Banco Popular, och något åsidosättande av principen om konfidentialitet eller tystnadsplikten från deras sida har inte kunnat fastställas.

Sökandena har inte heller visat att det föreligger ett orsakssamband mellan SRB:s och kommissionens rättsstridigheter, förutsatt att de skulle anses styrkta, och likviditetskrisen i Banco Popular och således mellan rättsstridigheterna och den åberopade skadan.

---

547 Enligt artikel 39.2 andra stycket i 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 (EUT L 173, 2014, s. 190).

2. Tillsyn av kreditinstitut

Dom av den 22 juni 2022, Anglo Austrian AAB och Belegging-Maatschappij "Far-East"/ECB (T-797/19, EU:T:2022:389)

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Särskilda tillsynsuppgifter som tilldelats ECB – Beslut om att återkalla tillståndet för ett kreditinstitut – Allvarlig överträdelse av nationell lagstiftning som införlivar direktiv 2005/60/EG – Proportionalitet – Åsidosättande av kreditinstitutens styrsystem – Rätten till försvar – Uppenbart oriktig bedömning – Rätten till ett effektivt domstolsskydd”

Österreichische Finanzmarktbehörde (den österrikiska tillsynsmyndigheten för finansmarknaderna, nedan kallad FMA) har sedan år 2010 utfärdat ett stort antal förelägganden och sanktioner gentemot AAB Bank, ett kreditinstitut etablerat i Österrike. FMA utarbetade därför, år 2019, ett utkast till beslut för Europeiska centralbankens (ECB) övervägande i syfte att återkalla AAB Banks tillstånd att bedriva verksamhet som kreditinstitut. ECB återkallade genom sitt beslut[548] bankens tillstånd. ECB fann i huvudsak, på grundval av de konstateranden som FMA gjort inom ramen för sitt tillsynsuppdrag och som avsåg fortlöpande och upprepade åsidosättanden av kraven avseende bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt AAB Banks interna styrning, att banken inte kunde säkerställa en sund hantering av dessa risker.

Tribunalen (nionde avdelningen i utökad sammansättning) ogillar talan om ogiltigförklaring av ECB:s beslut. I sin dom uttalar sig tribunalen för första gången om en återkallelse av ett kreditinstituts tillstånd på grund av allvarliga överträdelser av lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om åsidosättande av reglerna om kreditinstitutens styrsystem.

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att kriterierna för att återkalla tillståndet enligt direktiv 2013/36,[549] vilka har införlivats med nationell rätt, var uppfyllda i förevarande fall.

När det gäller ECB:s konstaterande att AAB Bank befunnits ansvarig för allvarliga brott mot de nationella bestämmelser om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som antagits med stöd av direktiv 2005/60,[550] [551]finner tribunalen att ECB inte har gjort sig skyldig till någon uppenbart oriktig bedömning.

Tribunalen påpekar till att börja med att ECB, vid utövandet av sin behörighet att återkalla tillstånd för kreditinstitut, är skyldig att bland annat tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som införlivar direktiv 2013/36.

I förevarande fall anger tribunalen att ECB, med beaktande av bland annat FMA:s beslut och avgöranden från österrikiska domstolar, gjorde den bedömningen att AAB Bank, sedan flera år tillbaka, åsidosatte de nationella bestämmelserna om införlivande av direktiv 2013/36. Banken

---

548 Beslut ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009 av den 14 november 2019.

549 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).

550 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 2005, s. 15).

551 Kriterium som leder till att tillståndet återkallas, enligt artikel 67.1 o i direktiv 2013/36.

tillämpade inget lämpligt förfarande för riskhantering i syfte att bekämpa penningtvätt och hade befunnits skyldig till allvarliga, upprepade och systematiska överträdelser av den nationella lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Med hänsyn till vikten av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism finner tribunalen att ett kreditinstitut kan förklaras ansvarigt för allvarliga brott på grundval av förvaltningsbeslut som fattats av en behörig nationell myndighet, beslut som i sig är tillräckliga för att motivera ett beslut om att återkalla bankens tillstånd. Den omständigheten att det eventuellt rör sig om tidigare eller korrigerade överträdelser påverkar inte förutsättningarna för detta ansvar. I de nationella bestämmelser som är relevanta föreskrivs nämligen inte någon tidsfrist inom vilken tidigare beslut om fastställande av ett sådant ansvar kan beaktas. Inte heller kräver de att allvarliga överträdelser inte ska ha avbrutits eller fortfarande föreligger vid tidpunkten för återkallandebeslutet, särskilt som överträdelserna i förevarande fall konstaterades endast några år innan det omtvistade beslutet antogs. Vad AAB Banks ståndpunkt beträffar, att överträdelserna hade korrigerats och följaktligen inte längre kunde motivera ett återkallande av tillståndet, preciserar tribunalen att ett sådant synsätt skulle äventyra syftet att skydda det europeiska banksystemet, eftersom det skulle göra det möjligt för kreditinstitut som gjort sig skyldiga till allvarliga överträdelser att fortsätta sin verksamhet så länge de behöriga myndigheterna inte återigen visar att de begått nya överträdelser. Ett kreditinstitut som i ett lagakraftvunnet beslut förklarats ha gjort sig skyldigt till allvarliga överträdelser kan inte heller åberopa en eventuell preskription av sådana överträdelser.

Tribunalen avfärdar även de argument som AAB Bank har anfört i syfte att bestrida de konstaterade överträdelsernas svårighetsgrad.

Tribunalen framhåller särskilt i detta hänseende att överträdelsernas allvar inte kan bestridas under det administrativa förfarandet vid ECB, eftersom de behöriga myndigheterna i de beslut som föregick FMA:s förslag om att återkalla tillståndet, och som hade vunnit laga kraft när det angripna beslutet antogs, funnit att AAB Bank hade gjort sig skyldig till dessa överträdelser. Mot bakgrund av målet att skydda den europeiska bankmarknaden kan ECB inte heller klandras för att ha ansett att systematiska, allvarliga och fortlöpande åsidosättanden av den nationella lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska kvalificeras som allvarliga brott som motiverar att tillståndet återkallas.

Vidare ansluter sig tribunalen till ECB:s hållning att ABB Bank inte har infört de styrsystem som behöriga myndigheter krävt enligt de nationella bestämmelserna om införlivande av direktiv 2013/36.[552] AAB Bank kan därför inte vinna framgång med argumentet att den, vid tidpunkten för det angripna beslutet, inte åsidosatte lagstiftningen om styrsystem. Tribunalen påpekar att en tolkning enligt vilken överträdelser som begåtts tidigare eller som har begränsats inte kan motivera ett återkallande av tillståndet varken framgår av direktiv 2013/36 eller av relevant nationell rätt.

Tribunalen finner vidare att ECB inte gjorde fel när den underlät att skjuta upp tillämpningen av det angripna beslutet. Bland annat påpekas att ECB:s beslut om att inte skjuta upp beslutets omedelbara tillämpning inte har hindrat AAB Bank från att väcka talan om ogiltigförklaring och ansöka om interimistiska åtgärder. Sex dagar efter det att de angripna beslutet hade antagits beslutade tribunalens ordförande dessutom om uppskov med verkställigheten av detta beslut i väntan på prövningen av ansökan om interimistiska åtgärder. Rätten till ett effektivt domstolsskydd kan således inte anses ha åsidosatts.

552 Det kriterium som leder till återkallande av tillståndet enligt artikel 67.1 o i direktiv 2013/36.

Tribunalen slår därefter fast att det angripna beslutet antogs under iakttagande av AAB Banks rätt till försvar. Tribunalen preciserar i detta sammanhang att AAB Bank bereddes tillfälle att i vederbörlig ordning yttra sig i samband med att det angripna beslutet antogs. AAB Bank bereddes nämligen tillfälle att yttra sig över utkastet till detta beslut. ECB var däremot inte skyldig att underrätta AAB Bank om FMA:s utkast till beslut och på så sätt låta AAB Bank reagera på det.

Tribunalen konstaterar dessutom att ECB i förevarande fall inte har underlåtit att fastställa, undersöka och opartiskt pröva alla materiella omständigheter som är relevanta för beslutet att återkalla tillståndet. Konkret förklarade ECB, efter det att den hade gjort en egen bedömning, att den vidgick FMA:s konstateranden avseende de av AAB Bank begångna överträdelserna, något som bekräftades av såväl FMA:s förvaltningsbeslut som de nationella domstolarnas avgöranden. ECB ansåg, efter sin egen bedömning, att omständigheterna i fråga styrkte att AAB Bank hade förklarats skyldig till ett allvarligt brott mot den nationella lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. ECB inskränkte sig inte heller till att återge FMA:s konstateranden att AAB Bank inte hade infört de styrsystem som krävdes. ECB grundade sig tvärtom på sin egen bedömning av huruvida de relevanta nationella bestämmelserna har iakttagits i detta avseende.

Tribunalen finner slutligen att AAB Bank inte kan vinna framgång med sin grund, att det angripna beslutet förstört det ekonomiska värdet på de aktier som dess aktieägare innehade i dess kapital och kränkt denna aktieägares rätt till egendom. AAB Bank är nämligen inte innehavare av denna rätt till egendom och kan därför inte åberopa den till stöd för sin talan om ogiltigförklaring.

Dom av den 7 december 2022, PNB Banka/ECB (T-275/19, EU:T:2022:781)

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – ECB:s befogenheter – Utredningsbefogenheter – Inspektioner på plats – Artikel 12 i förordning (EU) nr 1024/2013 – ECB:s beslut att genomföra en inspektion i ett mindre betydande kreditinstituts lokaler – Talan om ogiltigförklaring – Akt mot vilken talan kan väckas – Upptagande till prövning – ECB:s behörighet – Motiveringsskyldighet – Omständigheter som motiverar en inspektion – Artikel 106 i rättegångsreglerna – Begäran om muntlig förhandling som inte innehåller någon motivering”

Sökanden, PNB Banka AS, är ett kreditinstitut bildat enligt lettisk rätt som före den 1 mars 2019 betraktades som ett ”mindre betydande” kreditinstitut[553] och stod därför under direkt tillsyn av den lettiska finansinspektionen Finanšu un kapitāla tirgus komisija (kommissionen för tillsyn av finans- och kapitalmarknaderna, Lettland) (nedan kallad FKTK). År 2017 klassificerades sökanden som ”ett mindre betydande institut i kris”, vilket fick till följd att banken ställdes under särskild tillsyn av en krishanteringsgrupp bestående av FKTK och Europeiska centralbanken (ECB). Den 21 december 2018 begärde FKTK att ECB skulle överta den direkta tillsynen över sökanden. På grundval av ett utkast till beslut, som godkändes av ECB:s tillsynsnämnd och som ECB-rådet inte motsatte sig, ansågs beslutet att genomföra en inspektion på plats i sökandens lokaler ha antagits av ECB-rådet den 21 januari 2019 (nedan kallat det angripna beslutet).

Vid sin prövning av en talan om ogiltigförklaring av detta beslut tog tribunalen ställning i en rad frågor som inte prövats tidigare. Tribunalen bekräftade för det första att den har befogenhet att avgöra ett mål utan att inleda den muntliga delen av förfarandet om begäran om muntlig förhandling inte

---

553 Enligt artikel 6.4 i 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).

innehåller någon motivering. Tribunalen undersökte därefter om ett beslut av ECB om att genomföra en inspektion på plats är en rättsakt mot vilken en talan kan väckas. Tribunalen prövade dessutom de grunder som anförts avseende det angripna beslutets formella lagenlighet (ECB:s behörighet och sökandens rätt att yttra sig). Slutligen tog tribunalen ställning till en rad sakfrågor beträffande dels förhållandet mellan kontroller av handlingar och kontroller på plats, dels ECB:s behörighet att själv genomföra en korruptionsutredning. Tribunalen beslutade att ogilla talan i dess helhet.

Tribunalens bedömning

För det första slår tribunalen fast att det av de gällande rättegångsreglerna följer att tribunalen i avsaknad av en begäran om muntlig förhandling, eller vid en begäran om muntlig förhandling som inte innehåller någon motivering, kan besluta att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet om den anser att handlingarna i målet i sig innehåller tillräckliga upplysningar. I förevarande fall konstaterar tribunalen att det i sökandens begäran om muntlig förhandling inte anges något skäl till att sökanden önskar yttra sig. Eftersom tribunalen anser sig ha tillräckliga upplysningar beslutar tribunalen således att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet.

För det andra slår tribunalen fast att ett beslut av ECB-rådet om att genomföra en inspektion på plats, såsom det angripna beslutet, är en rättsakt mot vilken talan kan väckas vid unionsdomstolarna. Tribunalen anser nämligen att beslutet kan påverka den juridiska personens intressen genom att väsentligt förändra dennes rättsliga ställning. Tribunalen påpekar bland annat att genom att föreskriva att inspektioner av juridiska personer, särskilt kreditinstitut, ska utföras av ECB på grundval av ett beslut som anger inspektionens föremål och syfte, och ska delges den berörda personen, innebär lagstiftningen och regelverket i fråga att den rättsakt i vilken inspektionen föreskrivs får bindande rättsverkan för kreditinstitutet.

Vad gäller de grunder som avser det angripna beslutets formella lagenlighet slår tribunalen, för det tredje, fast att ECB är behörig att utöva de utredningsbefogenheter som den förfogar över,[554] bland annat befogenheten att genomföra en inspektion på plats, i förhållande till ”mindre betydande” kreditinstitut. Tribunalen erinrar om att ECB har exklusiv befogenhet att utföra de tillsynsuppgifter som ECB tilldelats[555] i förhållande till alla kreditinstitut, utan åtskillnad mellan ”betydande” och ”mindre betydande” institut, och anser att även om de nationella myndigheterna på ett decentraliserat sätt och under ECB:s kontroll bistår ECB vid utförandet av dessa uppgifter påverkar detta inte ECB:s behörighet att när som helst utöva sina utredningsbefogenheter.

Tribunalen anser vidare att det framgår av den relevanta lagstiftningen,[556] som är förenlig med en utredningsåtgärd som endast har till syfte att samla in upplysningar, att ett beslut av ECB om att inom ramen för utövandet av dess utredningsbefogenheter genomföra en inspektion på plats i ett kreditinstitut inte omfattas av den berörda enhetens rätt att bli hörd innan beslutet antas. Det är efter detta beslut av ECB och före ett eventuellt beslut med stöd av, bland annat, dess särskilda tillsynsbefogenheter[557] som ECB är skyldig att ge berörda personer möjlighet att yttra sig.

---

554 Med stöd av artiklarna 10–13 i SSM-förordningen.

555 Enligt artikel 4.1 i SSM-förordningen.

556 Särskilt artikel 31 i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (ramförordning om den gemensamma tillsynsmekanismen [SSM]) (EUT L 141, 2014, s. 1).

557 Enligt avsnitt 2 i kapitel III i SSM-förordningen.

För det fjärde, vad gäller de grunder som avser det angripna beslutets lagenlighet konstaterar tribunalen att kreditinstituten omfattas av en ”löpande” tillsyn som grundar sig på en kombination av kontroller av handlingar som utförs på grundval av den information som regelbundet lämnas till behöriga myndigheter och kontroller på plats, vilka tillsammans gör det möjligt att kontrollera de uppgifter som lämnats. Kontroller av handlingar är i princip inte utbytbara mot inspektioner på plats, vilka bland annat gör det möjligt för den behöriga myndigheten att på ett oberoende sätt kontrollera de uppgifter som dessa institut har lämnat. Tribunalen preciserar att till skillnad från vissa inspektioner som Europeiska kommissionen genomför för att genomföra konkurrensreglerna, vilka syftar till att avslöja överträdelser, syftar ECB:s inspektioner på plats till att, inom ramen för en löpande tillsyn bestående av kontroller av handlingar och kontroller på plats, kontrollera att kreditinstituten säkerställer en sund förvaltning och täckning av sina risker och att de uppgifter som lämnats är tillförlitliga, vilket innebär att genomförandet av dessa inspektioner inte är beroende av att det föreligger en misstanke om överträdelse.

Tribunalen slår vidare fast att ECB inte är behörig att själv genomföra en utredning om påtalad korruption och att ECB samarbetar med behöriga nationella myndigheter i detta avseende.

Dom av den 7 december 2022, PNB Banka/ECB (T-301/19, EU:T:2022:774)

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Artikel 6.5 b i förordning (EU) nr 1024/2013 – Behov av att låta ett mindre betydande kreditinstitut stå under direkt tillsyn av ECB – Begäran från nationell behörig myndighet – Artikel 68.5 i förordning (EU) nr 468/2014 – ECB:s beslut att klassificera PNB Banka som en mindre betydande enhet som är underställd dess direkta tillsyn – Motiveringsskyldighet – Proportionalitet – Rätt till försvar – Tillgång till akten i ärendet – Rapport enligt artikel 68.3 i förordning nr 468/2014 – Artikel 106 i rättegångsreglerna – Begäran om muntlig förhandling som inte innehåller någon motivering”

Inom ramen för det tillstånd som beviljats kreditinstitutet PNB Banka, i enlighet med vad som beskrivits ovan,[558] meddelade ECB-rådets generalsekreterare den 1 mars 2019 sökanden om ECB:s beslut att klassificera institutet som en "betydande" enhet och att ställa banken under direkt tillsyn[559] (nedan kallat det angripna beslutet).

Vid sin prövning av en talan om ogiltigförklaring av detta beslut tog tribunalen ställning till en rad frågor som inte prövats tidigare. Till att börja med fastställde tribunalen föremålet för och villkoren för antagandet av ett ECB-beslut om att ECB själv ska utöva direkt tillsyn över ett mindre kreditinstitut för att säkerställa en enhetlig tillämpning av hög tillsynsstandard. Därefter prövade tribunalen frågan om rätten till tillgång till akten i tillsynsärendet. Slutligen preciserade tribunalen vad den rapport ska innehålla som ska åtfölja en begäran från den nationella behöriga myndigheten till ECB om att ECB ska anta ett beslut om att utöva direkt tillsyn. Tribunalen beslutade att ogilla talan i dess helhet.

Tribunalens bedömning

---

558 Vad gäller den faktiska och rättsliga ramen för tvisten, se dom av den 7 december 2022, ***PNB Banka/ECB*** (T-275/19, EU:T:2022:781), som presenteras nedan på s. 286.

559 Enligt artikel 6.5 b i SSM-förordningen och del IV i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (nedan kallad SSM-ramförordningen) (EUT L 141, 2014, s. 1).

För det första slår tribunalen fast att när ECB i enlighet med tillämplig lagstiftning[560] beslutar att själv utöva direkt tillsyn över ett mindre betydande kreditinstitut för att säkerställa en enhetlig tillämpning av hög tillsynsstandard, ska ECB anta ett beslut om att klassificera detta institut som betydande.

Tribunalen preciserar att ett beslut om att klassificera en enhet som betydande, när ECB beslutat att utöva direkt tillsyn över denna enhet, endast avser fastställandet av behörig myndighet och varken ändrar de tillsynsregler som är tillämpliga på nämnda institut eller de tillsynsbefogenheter som den behöriga myndigheten har i förhållande till denna enhet i syfte att fullgöra de tillsynsuppgifter som ECB tilldelats inom ramen för den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM).

Tribunalen tillägger att genomförandet av rättsregler[561] som ligger till grund för beslutet inte är beroende av att det föreligger exceptionella omständigheter.

För det andra, vad gäller en berörd parts tillgång till akten i tillsynsärendet, slår tribunalen fast att en sådan tillgång förutsätter att nämnda part inger en begäran härom. När tillräckligt exakta uppgifter, som gör det möjligt för den berörda enheten att på ett lämpligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande den planerade åtgärden, har lämnats, innebär nämligen inte principen om iakttagande av rätten till försvar att ECB är skyldig att självmant ge tillgång till handlingarna i ärendeakten.

För det tredje, vad gäller innehållet i den rapport[562] som ska åtfölja en begäran från den nationella myndigheten till ECB om att ECB ska anta ett beslut om att utöva direkt tillsyn för att säkerställa en enhetlig tillämpning av hög tillsynsstandard, framhåller tribunalen att trots att denna rapport är obligatorisk har den bland annat som mål att säkerställa en smidig överföring av uppgifter mellan den nationella behöriga myndigheten och ECB. Närmare bestämt gör denna rapport det möjligt för ECB att bedöma den nationella behöriga myndighetens begäran om övertagande av tillsynen och bidrar till att, om ECB bifaller begäran, säkerställa en smidig överföring av de befogenheter som är kopplade till denna tillsyn. Rapporten utgör således inte en processrättslig garanti som är avsedd att skydda det berörda kreditinstitutets intressen, och än mindre en väsentlig formföreskrift i den mening som avses i artikel 263 FEUF.

Dom av den 7 december 2022, PNB Banka m.fl./ECB, T-330/19, EU:T:2022:775)

”Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn över kreditinstitut – Artikel 22 i direktiv 2013/36/EU – ECB:s invändning mot förvärv av ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut – Bedömningsperiodens startpunkt – ECB:s medverkan i det inledande skedet av förfarandet – Kriterier avseende den tilltänkta förvärvarens finansiella stabilitet och efterlevnad av tillsynskraven – Förekomst av rimliga skäl att motsätta sig förvärvet på grundval av ett eller flera bedömningskriterier – Artikel 106 i rättegångsreglerna – Begäran om muntlig förhandling som inte innehåller någon motivering”

Fortfarande med avseende på det ovannämnda kreditinstitutet PNB Banka[563] underrättade sökanden FKTK om att man hade för avsikt att direkt förvärva ett kvalificerat innehav i ett annat lettiskt

---

560 Enligt artikel 6.5 b i SSM-förordningen och artikel 68.5 i SSM-ramförordningen.

561 Nämligen artikel 6.5 b i SSM-förordningen.

562 I den mening som avses i artikel 68.3 i SSM-ramförordningen.

563 Vad gäller den faktiska och rättsliga ramen för tvisten, se dom av den 7 december 2022, ***PNB Banka/ECB*** (T-275/19, EU:T:2022:781) och ***PNB Banka/ECB*** (T-301/19, EU:T:2022:774) som presenteras nedan på s. 286 och 288.

kreditinstitut (nedan kallat förvärvet). Den 1 mars 2019 förelade FKTK Europeiska centralbanken (ECB) ett förslag till beslut[564] i form av en invändning mot det tilltänkta förvärvet. Genom beslut av den 21 mars 2019 motsatte sig ECB förvärvet, eftersom varken kriteriet om den tilltänkta förvärvarens ekonomiska sundhet eller kriteriet om efterlevnad av tillsynskraven var uppfyllt (nedan kallat det angripna beslutet).

Vid sin prövning av en talan om ogiltigförklaring av detta beslut tog tribunalen ställning till en rad frågor som inte prövats tidigare. Till att börja med prövade tribunalen ECB:s rätt att ingripa i förfarandet för beviljande av tillstånd att förvärva ett kvalificerat innehav i ett kreditinstitut redan vid inledandet av detta förfarande. Tribunalen preciserade därefter under vilka villkor ECB får motsätta sig förvärvet med stöd av kriteriet om den tilltänkta förvärvarens ekonomiska sundhet. Tribunalen fastställde slutligen under vilka villkor den behöriga myndigheten får motsätta sig förvärvet av ett kreditinstitut. Tribunalen beslutade att ogilla talan i dess helhet.

Tribunalens bedömning

Tribunalen slår för det första fast att ECB – med hänsyn till den särskilda mekanism för samarbete som unionslagstiftaren avsåg att inrätta mellan ECB och den nationella behöriga myndigheten för att pröva ansökningar om förhandstillstånd för förvärv eller ökning av kvalificerade innehav i kreditinstitut – kan ingripa i förfarandet innan sistnämnda myndighet har överlämnat förslaget till beslut,[565] och detta redan från inledandet av förfarandet.

Tribunalen erinrar nämligen om att när unionslagstiftaren väljer att tillämpa ett administrativt förfarande som föreskriver att de nationella myndigheterna ska anta förberedande akter till ett slutligt beslut från en av unionens institutioner som medför rättsverkningar och som kan gå någon emot, försöker unionslagstiftaren inrätta en särskild mekanism mellan denna institution och de nationella myndigheterna som grundar sig på unionsinstitutionens exklusiva beslutsbefogenhet. Enligt tillämplig lagstiftning[566] har ECB exklusiv befogenhet att besluta om huruvida det tilltänkta förvärvet ska tillåtas när det aktuella förfarandet avslutas. Tribunalen tillägger att inom ramen för de förbindelser som omfattas av principen om lojalt samarbete[567] består de nationella myndigheternas roll i att registrera ansökningar om tillstånd, bistå ECB – som har exklusiv beslutsbefogenhet – bland annat genom att förse ECB med all information som är nödvändig för att den ska kunna utföra sina uppgifter, handlägga dessa ansökningar och därefter lägga fram ett förslag till beslut för ECB. Detta förslag är inte bindande för ECB och det föreskrivs inte heller i unionsrätten att sökanden ska delges förslaget.

För det andra, vad gäller under vilka villkor ECB får motsätta sig förvärvet med stöd av kriteriet om den tilltänkta förvärvarens ekonomiska sundhet, slår tribunalen fast att ECB, mot bakgrund av gällande bestämmelser,[568] inte är skyldig att visa att det tilltänkta förvärvet får en betydande negativ

---

564 I den mening som avses i artikel 15.2 i SSM-förordningen.

565 Som föreskrivs i artikel 15.2 i SSM-förordningen.

566 Enligt artikel 4.1 c i SSM-förordningen, jämförd med artikel 15.3 i samma förordning och med artikel 87 i Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (ramförordning om den gemensamma tillsynsmekanismen (SSM)) (EUT L 141, 2014, s. 1).

567 Enligt artikel 6.2 i SSM-förordningen.

568 Artikel 23.1 och 23.2 i 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), och de gemensamma riktlinjerna från Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) och Europeiska

effekt jämfört med en situation i vilken förvärvet inte genomförs, eller är skyldig att göra en kontrafaktisk bedömning av en situation där detta förvärv inte äger rum.

I förevarande fall konstaterar tribunalen att i den relevanta lagstiftningen definieras tvärtom den tilltänkta förvärvarens ekonomiska sundhet som förvärvarens förmåga att finansiera det tilltänkta förvärvet och att för överskådlig framtid upprätthålla en sund finansiell struktur för sig själv och för målföretaget, utan att det hänvisas till någon invändningsgrund avseende den betydande negativa effekten av det tilltänkta förvärvet eller att det krävs en analys av en situation där förvärvet inte äger rum.

För det tredje slår tribunalen fast att den behöriga myndigheten kan motsätta sig förvärv av ett kreditinstitut utan att i sitt beslut pröva samtliga bedömningskriterier som anges i direktiv 2013/36.[569] Tribunalen anser nämligen att det, i enlighet med det i direktivet föreskrivna målet att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av det kreditinstitut som förvärvet avser, räcker att det finns rimliga anledningar att göra detta med stöd av ett eller flera av dessa kriterier.

---

värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) för bedömning av förvärv och ökningar av kvalificerade innehav i den finansiella sektorn, publicerade den 20 december 2016 (JC/GL/2016/01).

569 De kriterier som åsyftas i artikel 23 i direktiv 2013/36.

XII. Offentlig upphandling vid unionens institutioner

Dom av den 26 januari 2022, Leonardo/Frontex, (T-849/19, EU:T:2022:28)

”Offentlig upphandling av tjänster – Anbudsförfarande – Flygövervakningstjänster – Talan om ogiltigförklaring – Berättigat intresse av att få saken prövad saknas – Avvisning – Utomobligatoriskt skadeståndsansvar”

Den 18 oktober 2019 inledde Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), genom meddelande om upphandling,[570] ett anbudsförfarande[571] (nedan kallat det angripna meddelandet om upphandling), i syfte att förvärva tjänster avseende marin flygövervakning med hjälp av det Europeiska fjärrstyrda luftfartygssystemet för medelhög höjd och med lång uthållighet.

Sökanden, Leonardo SpA, ett bolag som är verksamt inom luft- och rymdfartssektorn, deltog inte i det anbudsförfarande som inletts genom det angripna meddelandet om upphandling.

Den 31 maj 2020 lade utvärderingskommittén fram sin utvärderingsrapport för den behörige utanordnaren vilken därefter godkände utvärderingsrapporten och undertecknade beslutet om tilldelning av kontraktet (nedan kallat det angripna tilldelningsbeslutet).

Sökanden väckte då talan vid tribunalen dels om ogiltigförklaring av det angripna meddelandet om upphandling och dess bilagor[572] samt det angripna tilldelningsbeslutet, dels om ersättning för den skada som sökanden lidit till följd av det ifrågavarande upphandlingsförfarandets rättstridighet.[573]

Genom den dom som meddelades av en avdelning i utökad sammansättning ogillade tribunalen sökandens talan i dess helhet. Det huvudsakliga särdraget i detta mål är att talan om ogiltigförklaring riktats mot ett meddelande om upphandling och dess bilagor, och väckts av ett företag som inte deltagit i den anbudsinfordran som organiserades genom detta meddelande. Frågan huruvida en sådan talan kan tas upp till sakprövning är ny.

Tribunalens bedömning

Tribunalen påpekar för det första, vid prövningen av huruvida yrkandena om ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna kan tas upp till sakprövning, att det mot bakgrund av sökandens påstående att det inte deltog i det aktuella anbudsförfarandet, eftersom föreskrifterna i kontraktshandlingarna hindrade det från att lämna ett anbud, är frågan om huruvida sökanden, under sådana omständigheter, har ett berättigat intresse av att få sin talan mot anbudsinfordran prövad, i den mening som avses i artikel 263 FEUF. I detta avseende erinrar tribunalen om domstolens ståndpunkt i detta avseende enligt vilken det, eftersom det bara är i undantagsfall som en rätt till prövning kan

---

570 Meddelande om upphandling publicerat i tillägget till *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT 2019/S 0202 490010).

571 Anbudsförfarande FRONTEX/OP/888/2019/JL/CG, med rubriken ”Fjärrstyrt luftfartygssystem (RPAS – Remotely Piloted Aircraft System) för långvarig maritim flygövervakning på medelhög höjd”.

572 Artikel 263 i FEUF.

573 Artikel 268 i FEUF.

tillerkännas en aktör som inte har lämnat in något anbud, inte kan anses vara överdrivet att kräva att denne ska visa att villkoren i meddelandet om upphandling gör det omöjligt att utforma ett anbud.[574] Även om denna dom meddelades till följd av en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av bestämmelserna i direktiv 89/665,[575] vilket endast binder medlemsstaterna, kan den lösning som den ger uttryck för i tillämpliga delar tillämpas i ett fall som det förevarande, i vilket sökanden har påstått sig ha varit förhindrad från att lämna ett anbud på grund av tekniska specifikationer i handlingarna för det upphandlingsförfarande som inletts av en av Europeiska unionens byråer, tekniska specifikationer som sökanden bestrider. Enligt tribunalen ska det således fastställas huruvida sökandebolaget styrkt att det hindrats från att lämna ett anbud och följaktligen huruvida det har ett berättigat intresse av att få saken prövad.

Vad för det första gäller det aktuella anbudsförfarandet erinrar tribunalen om att detta förfarande i förevarande fall emellertid föregicks av anbudsförfarandet FRONTEX/OP/800/2017/JL, som inleddes 2017 och som syftade till att genomföra tester av två typer av fjärrstyrda luftfartygssystem (RPAS). Detta kontrakt var uppdelat i två delar och sökanden vann kontraktet för den andra delen. När avtalen väl hade genomförts gjorde Frontex detaljerade bedömningar och det var på grundval av dessa utvärderingsrapporter som Frontex definierade kraven i det angripna meddelandet om upphandling, i dess rättade lydelse, i de bifogade rättsakterna, i frågorna och svaren, och i protokollet från informationsmötet, vilka avses i ansökan, däribland de krav som sökanden anser vara diskriminerande. Dessa krav fastställdes således efter en process i etapper som kännetecknades av en återkoppling från erfarenheter som gjorde det möjligt för Frontex att på ett detaljerat och omsorgsfullt sätt bedöma huruvida kraven var nödvändiga.

Vad för det andra gäller sökandens påstående om att ”bestämmelserna i meddelandet om upphandling innehåller rättsstridigt och omotiverade villkor som för potentiella konkurrenter innebär krav som tekniskt sett är omöjliga att förverkliga”, konstaterar tribunalen att tre företag lämnade anbud och att åtminstone två av dem uppfyllde samtliga tekniska specifikationer, eftersom de tilldelades kontraktet.

Vad för det tredje gäller sökandens behandling i förhållande till de andra anbudssökandena anser tribunalen att sökanden varken visat att de tekniska specifikationerna tillämpats på ett annorlunda sätt på sökanden än på de andra anbudsgivarna eller, mer allmänt, behandlats annorlunda trots att det befann sig i en situation som liknade den som övriga anbudsgivare befann sig i.

Vad för det fjärde gäller sökandens påstående att dess deltagande blivit ”omöjligt” eller att det var underkastat ”så stora ekonomiska bördor att det förhindrade utformningen av ett konkurrenskraftigt anbud”, konstaterar tribunalen att detta påstående inte kan anses visa att sökanden har diskriminerats på något sätt.

Under dessa omständigheter fann tribunalen att sökanden inte visat att kraven i det aktuella anbudsförfarandet var diskriminerande i förhållande till sökanden. Sökandebolaget har således inte visat att det har hindrats från att lämna ett anbud, och har således inte visat att det har ett berättigat intresse av att begära ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna. Tribunalen avvisar följaktligen yrkandena om ogiltigförklaring av dessa rättsakter och följaktligen även de yrkanden som avser

---

574 Dom av den 28 november 2018, ***Amt Azienda Trasporti e Mobilità m.fl.*** (C-328/17, EU:C:2018:958, punkt 53). Denna dom meddelades som svar på en begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 1.3 i rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten (EGT L 395, 1989, s. 33; svensk specialutgåva, område 6, volym 1, s. 48), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 (EUT L 335, 2007, s. 31).

575 Se fotnot 570 för en fullständig hänvisning till direktiv 89/665.

beslutet om tilldelning , utan att det är nödvändigt att uttala sig om kraven avseende förekomsten av en rättsakt mot vilken talan kan väckas och avseende sökandens talerätt, och utan att det är nödvändigt att uttala sig om huruvida de begärda åtgärderna för bevisupptagning är ändamålsenliga.

Vid prövningen av skadeståndsyrkandet erinrar tribunalen, beträffande villkoret att det ska föreligga en verklig skada, om att unionens skadeståndsansvar inträder endast om sökanden verkligen har lidit en ”faktisk och säker” skada. Det ankommer följaktligen på sökanden att inför unionsdomstolarna inkomma med bevisning för att den skada han påstår sig ha lidit verkligen föreligger och har den omfattning som påståtts. I förevarande fall konstaterar tribunalen att sökanden har nöjt sig med att begära ersättning för samtliga skador som uppstått och kommer att uppstå som en följd av det ifrågavarande anbudsförfarandets rättsstridighet, utan att lägga fram någon bevisning för att styrka förekomsten och omfattningen av dessa skador. Härav följer att villkoret att det verkligen föreligger en skada inte är uppfyllt för att unionen ska ådra sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar.[576]

Under dessa omständigheter anser tribunalen att sökandens skadeståndsyrkande ska ogillas och att sökandens talan följaktligen ska ogillas i sin helhet.

576 Enligt artikel 340 andra stycket FEUF.

XIII. Unionens budget och bidrag

Dom av den 29 juni 2022, LA International Cooperation/kommissionen, (T-609/20, EU:T:2022:407)

”Instrument för stöd inför anslutningen – Utredning utförd av Olaf – Kommissionens beslut om administrativ sanktion – Uteslutning från deltagande i upphandlingsförfaranden och från beviljande av bidrag som finansieras genom unionens allmänna budget för en period av fyra år – Registrering i systemet för tidig upptäckt och uteslutning – Budgetförordningen – Obegränsad behörighet – Påföljdens proportionalitet”

Enligt förordning nr 1085/2006 [577] ska Europeiska unionen stödja de länder som berörs av föranslutningsstödet, däribland Nordmakedonien, så att de gradvis anpassar sig till dess normer och politik. Inom ramen för två nationella program, till förmån för detta land, hade två kontrakt tilldelats sökanden, LA International Cooperation Srl, vilka ingicks åren 2013 och 2015.

Till följd av en utredning och en slutrapport från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) om eventuella bedrägerier och korruption som sökanden hade gjort sig skyldig till mellan oktober 2012 och januari 2017, antog den instans som behandlade ärendet[578] en rekommendation. Mot bakgrund därav beslutade Europeiska kommissionen bland annat att i fyra år utesluta sökanden från deltagande i upphandlingsförfaranden och från beviljandet av bidrag som finansieras genom unionens allmänna budget[579] och från deltagande i förfaranden för beviljande av medel från elfte Europeiska utvecklingsfonden.[580]

Sedan kommissionens beslut överklagats utövar tribunalen för första gången sin obegränsade behörighet för att kontrollera kommissionens sanktionsåtgärder.[581] Tribunalen bedömer även om

---

577 Rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen (EUT L 210, 2006, s. 82), artikel 1. De länder som berörs framgår av bilaga 1 och 2 till denna förordning.

578 I enlighet med 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), artikel 143.

579 Enligt gällande rätt, nämligen:

- Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 (EUT L 390, 2006, s. 1), artikel 93, som är tillämplig från och med den 22 augusti 2006.
- 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) artikel 106.1, som är tillämplig från och med den 1 januari 2013.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 2015/1929 av den 28 oktober 2015 (EUT L 286, 2015, s.1), artikel 106.1.

580 Rådets förordning (EU) 2015/323 av den 2 mars 2015 med budgetförordning för elfte Europeiska utvecklingsfonden (EUT L 58, 2015, s. 17).

581 Enligt artikel 108.11 i Europaparlamentets och rådets förordning nr 966/2012 i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 2015/1929.

den av kommissionen beslutade uteslutningsperioden på fyra år ska anses lämplig och proportionerlig.

Tribunalens bedömning

Tribunalen har oinskränkt behörighet att, utöver ren laglighetskontroll, ompröva ett beslut varigenom den upphandlande myndigheten utesluter en ekonomisk aktör och/eller ålägger denne ekonomiska sanktioner, vilket även inbegriper att förkorta eller förlänga uteslutningens varaktighet och/eller upphäva, minska eller öka de ekonomiska sanktionerna.

Tribunalen bedömer huruvida den aktuella uteslutningens varaktighet beaktar de förmildrande omständigheter som sökanden har åberopat, nämligen dess goda samarbete under utredningen och de organisatoriska åtgärder som sökanden därefter vidtagit.

För det första erinrar tribunalen om att den upphandlande myndighet som utesluter en ekonomisk aktör ska iaktta proportionalitetsprincipen och därvid beakta bland annat hur allvarlig situationen är, hur länge situationen består, eventuella upprepanden, avsikten eller graden av oaktsamhet eller någon annan förmildrande omständighet, såsom aktörens samarbete med och bidrag till utredningen.

För det andra konstaterar tribunalen att fall av korruption och allvarliga fel som sökanden gjort sig skyldig till i yrkesutövningen i sig är mycket allvarliga till sin natur. Hänsyn ska tas både till hur allvarliga de faktiska omständigheterna är och till deras inverkan på unionens finansiella intressen.

För det tredje är visserligen de omständigheter som sökanden har åberopat beträffande sitt mycket goda och fulla samarbete vid kontrollerna fastställda. Tribunalen tydliggör emellertid att sökanden haft en skyldighet att samarbeta med Olaf och att sökandens beteende i förevarande fall endast kan ha en liten inverkan på sanktionsavgiftens stränghet med hänsyn till de allvarliga aktuella omständigheterna.

För det fjärde beslutar tribunalen att inte beakta de organisatoriska åtgärder som vidtogs av sökanden år 2016, eftersom tribunalen konstaterar att åtgärderna hursomhelst inte medfört att sökanden upphörde med sitt felaktiga handlande, vilket fortsatte fram till januari 2017, och dessutom att de heller inte har haft någon inverkan på nämnda beteende under den relevanta perioden.

För det femte innebar sökandens handlande såväl allvarliga fel i yrkesutövningen, vilka föranleder uteslutningsåtgärder på fem år före den 1 januari 2016, och på tre år efter detta datum, som korruption, vilket föranleder uteslutningsåtgärder i högst fem år efter den 1 januari 2016.

Mot bakgrund av samtliga dessa konstateranden och omständigheter anser tribunalen att det är lämpligt och proportionerligt att utesluta sökanden i en period om fyra år.

XIV. Tillgång till institutionernas handlingar

1. Undantag till skydd för rättsliga förfaranden

Dom av den 12 oktober 2022, Saure/kommissionen (T-524/21, EU:T:2022:632)

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Kommissionens skriftväxling med AstraZeneca och de tyska myndigheterna angående mängd och leveranstider för covid-19-vaccin – Undantag avseende skyddet för rättsliga förfaranden – Handlingar som ingetts inom ramen för ett rättsligt förfarande som var avslutat vid tidpunkten när beslutet att neka tillgång till dessa handlingar antogs – Undantag avseende skyddet för den enskildes privatliv och integritet – Undantag avseende skyddet för en tredje parts affärsintressen”

Sökanden, Hans-Wilhelm Saure, är en journalist som är anställd av den tyska dagstidningen Bild. I början av år 2021 ansökte han om att kommissionen skulle bevilja tillgång[582] till kopior av hela den skriftväxling som ägt rum sedan den 1 april 2020 mellan kommissionen och, å ena sidan, AstraZeneca plc eller dess dotterbolag, och å andra sidan de tyska federala myndigheterna, i fråga om mängd och leveranstider för de covid-19-vaccin som detta bolag erbjudit.

Kommissionen identifierade inledningsvis olika handlingar och angav att tillgång till dessa handlingar skulle nekas med stöd av undantaget avseende skyddet för rättsliga förfaranden,[583] eftersom ett förfarande mellan Europeiska unionen och AstraZeneca pågick vid Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel). Sedan det sistnämnda förfarandet hade avslutats till följd av en överenskommelse mellan parterna antog kommissionen därefter, efter omprövning av sökandens begäran, ett andra beslut som ersatte det första beslutet. I detta nya beslut angav kommissionen att undantaget avseende skydd för rättsliga förfaranden helt eller delvis var tillämpligt på flera handlingar som omfattades av sökandens ansökan om tillgång till handlingar. Vidare nekade kommissionen tillgång till vissa handlingar med hänvisning till skyddet för den enskildes privatliv och integritet, skyddet för affärsintressen[584] eller den allmänna presumtionen om sekretess enligt det sistnämnda undantaget.

En talan om ogiltigförklaring väcktes mot bland annat kommissionens andra beslut, vilken ger tribunalen tillfälle att uttala sig om tillämpningen av undantaget avseende skydd för rättsliga förfaranden och särskilt skyldigheten till lojalt samarbete med medlemsstaternas rättsliga myndigheter. Tribunalen drar slutsatsen att tillämpningen av detta undantag i förevarande mål var rättsstridig och ogiltigförklarar följaktligen vissa delar av det andra beslutet.

---

582 Enligt 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).

583 Undantaget föreskrivs i artikel 4.2 andra strecksatsen i förordning nr 1049/2021.

Tribunalens bedömning

Tribunalen erinrar inledningsvis om att tillämpningen av undantaget avseende skydd för rättsliga förfaranden endast utgör hinder för utlämnande av handlingar så länge som det, med hänsyn till handlingarnas innehåll, fortfarande finns en risk för att ett rättsligt förfarande undergrävs. Detta skydd förklaras av nödvändigheten av att säkerställa dels iakttagandet av principen om parternas likställdhet i processen – bland annat för att undvika att kritik mot en institutions ståndpunkt i en tvist, vilken framgår av en handling som lämnats ut, riskerar att otillbörligen påverka denna ståndpunkt – dels iakttagandet av en god rättskipning och det rättsliga förfarandets integritet, i syfte att garantera att meningsutbytet mellan parterna samt den berörda domstolens överläggningar i det aktuella målet kan äga rum ostört under hela domstolsförfarandet, utan yttre påverkan på den dömande verksamheten.

I förevarande fall konstaterar tribunalen för det första att vid den tidpunkt då det andra angripna beslutet antogs hade det rättsliga förfarande som skulle kunna motivera tillämpningen av undantaget avseende skydd för nämnda förfaranden avslutats. Tribunalen erinrar emellertid om att en handling som inte har upprättats i samband med ett specifikt rättsligt förfarande visserligen kan åtnjuta skydd om den, vid den tidpunkt då ansökan om tillgång till handlingar besvaras, hade ingetts inom ramen för ett rättsligt förfarande. Lagstiftaren har dock inte undantagit den del av institutionernas verksamhet som avser processföring från medborgarnas rätt till tillgång till handlingar, och en sådan handling kan således skyddas med hänsyn till enbart dess innehåll.

För att bedöma huruvida undantaget avseende skydd för rättsliga förfaranden inte längre kunde motivera att tillgång till de omtvistade handlingarna nekades efter det att förfarandet vid Tribunal de francophone de Bruxelles (franskspråkig domstol i första instans i Bryssel) avslutats, prövar tribunalen för det andra huruvida kommissionen har visat att ett utlämnande av handlingarna, med hänsyn till sitt innehåll, fortfarande skulle undergräva ett sådant förfarande. Tribunalen konstaterar emellertid att kommissionen inte förklarat på vilket sätt tillgången till de aktuella handlingarna på ett konkret och faktiskt sätt fortsatt skulle kunna undergräva detta rättsliga förfarande.

Vad gäller nödvändigheten av att säkerställa att det rättsliga förfarandets integritet iakttas, konstaterar tribunalen att meningsutbytet mellan parterna kunnat äga rum ostört utan yttre påverkan på den dömande verksamheten. Vidare konstaterar tribunalen att något annat rättsligt förfarande inte pågick vid den tidpunkt då det andra angripna beslutet antogs, och att något sådant förfarande inte heller var nära förestående, i vilket argument som utvecklats inom ramen för det avslutade förfarandet hade kunnat användas till stöd för den rättsliga ståndpunkt som institutionen försvarar.

Tribunalen underkänner för det tredje kommissionens argument att kommissionen, enligt principen om lojalt samarbete med den aktuella nationella domstolen, var skyldig att neka tillgång till de omtvistade handlingarna för att efterkomma de krav som följer av Code judiciaire belge (den belgiska processlagen).[585] Enligt dessa krav har en part i ett rättsligt förfarande inte rätt att röja en affärshemlighet eller påstådd affärshemlighet som parten har fått kännedom om genom att delta i förfarandet, även efter det att förfarandet avslutats, när domstolen har beslutat att en sådan hemlighet ska förbli konfidentiell.

Tribunalen konstaterar nämligen att dessa krav följer av bestämmelser som införlivar direktivet om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas,

585 Artikel 871bis i den belgiska processlagen.

utnyttjas och röjs.[586] Det följer dock av detta direktiv att kommissionen inte kan åberopa en bestämmelse i nationell rätt varigenom direktivet införlivas för att frångå sina skyldigheter i fråga om tillgång till handlingar.

Tribunalen konstaterade därefter att de omtvistade handlingarna redan fanns i kommissionens besittning innan förfarandet inleddes. För det andra hade den berörda nationella domstolen inte fattat något beslut med tillämpning av ovannämnda bestämmelser i Code judiciaire belge (den belgiska processlagen). Det är nämligen parterna själva som har ingått en överenskommelse enligt vilken vissa handlingar som ingetts under detta förfarande ska förbli konfidentiella. Under dessa omständigheter kan kommissionen inte, genom enbart en överenskommelse med ett utomstående bolag, inskränka den rätt som varje unionsmedborgare har att få tillgång till handlingar som finns hos denna institution och härigenom kringgå sin skyldighet att ge tillgång till handlingarna, såvida det inte föreskrivs ett undantag från denna rätt. Kommissionen kan i detta sammanhang inte heller åberopa sin skyldighet till lojalt samarbete med medlemsstaternas rättsliga myndigheter som skäl för att neka tillgång till dessa handlingar.

Slutligen noterar tribunalen att syftet med de aktuella bestämmelserna i Code judiciaire belge (den belgiska processlagen), i den del den syftar till att skydda affärshemligheter, skiljer sig från syftet med de bestämmelser som syftar till att säkerställa iakttagande av principen om parternas likställdhet i processen, principen om god rättskipning och det rättsliga förfarandets integritet. Enbart den omständigheten att de omtvistade handlingarna innehåller affärshemligheter eller påstådda affärshemligheter förklarar i vilket fall som helst inte på vilket sätt tillgång till dessa handlingar konkret och faktiskt skulle kunna fortsatt undergräva det rättsliga förfarande som var avslutat vid tidpunkten för det andra angripna beslutet antagande.

2. Undantag till skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner

Dom av den 28 september 2022, Agrofert/parlamentet (T-174/21, EU:T:2022:586)

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Handlingar avseende utredningen mot Republiken Tjeckiens före detta premiärminister för missbruk av EU-medel och potentiella intressekonflikter – Avslag på ansökan om tillgång till handlingar – Undantag avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner – Det berättigade intresset av att få saken prövad har delvis upphört – Anledning saknas att döma i viss del av saken – Motiveringsskyldighet”

Sökanden, Agrofert, a.s., är ett tjeckiskt holdingbolag som kontrollerar över 230 bolag som är verksamma inom olika sektorer, såsom jordbruk, livsmedelstillverkning, kemisk industri och media. Bolaget grundades ursprungligen av Andrej Babiš, som var premiärminister i Tjeckien under åren 2017–2021. I en resolution från parlamentet[587] om återupptagande av utredningen mot den tjeckiska premiärministern för missbruk av EU-medel och potentiella intressekonflikter, påstods att

---

586 Artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/943 av den 8 juni 2016 om skydd mot att icke röjd know-how och företagsinformation (företagshemligheter) olagligen anskaffas, utnyttjas och röjs (EUT L 157, 2016, s. 1).

587 Parlamentets resolution 2019/2987 (RSP) av den 19 juni 2020 om återupptagande av utredningen mot Tjeckiens premiärminister för missbruk av EU-medel och potentiella intressekonflikter (EUT C 362, 2021, s. 37).

han fortsatte att kontrollera Agrofertkoncernen efter det att han hade utsetts till premiärminister. Sökanden ansåg detta påstående felaktigt och önskade få kännedom om källorna och den information parlamentet förfogade över innan det antog resolutionen. Sökanden tillställde därför parlamentet en ansökan om tillgång till flera handlingar.[588] I sitt inledande svar av den 14 september 2020 identifierade parlamentet vissa handlingar såsom tillgängliga för allmänheten men nekade tillgång till en skrivelse från kommissionen till den tjeckiska premiärministern och en slutlig revisionsrapport angående funktionen av de förvaltnings- och kontrollsystem som har införts i Tjeckien.[589] Som svar på en bekräftande ansökan fastställde parlamentet, genom beslut av den 15 januari 2021,[590] sitt beslut att neka tillgång till dessa båda handlingar med stöd av det undantag avseende skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.[591]

Vid sin prövning av talan om ogiltigförklaring av detta beslut konstaterar tribunalen att sökanden inte längre har ett berättigat intresse av att få saken prövad såvitt gäller parlamentets beslut att neka sökanden tillgång till kommissionens slutliga revisionsrapport. Vidare ogillar tribunalen talan mot beslutet att neka tillgång till kommissionens skrivelse till den tjeckiska premiärministern.

Tribunalens bedömning

Tribunalen prövar inledningsvis huruvida sökanden, efter det att kommissionen offentliggjort sin slutliga revisionsrapport, fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad, i den del yrkandet om ogiltigförklaring avser parlamentets beslut att neka tillgång till denna rapport.

Tribunalen konstaterar att parlamentets beslut att neka tillgång till denna handling, sedan nämnda rapport offentliggjorts, inte längre har någon verkan, eftersom handlingens upphovsman – det vill säga kommissionen – beslutat att göra den tillgänglig för allmänheten. Tribunalen konstaterar vidare att en ogiltigförklaring av det angripna beslutet, i den del tillgång till nämnda rapport nekas, inte skulle få några ytterligare följder vad gäller utlämnandet av denna handling och därför inte kan medföra någon fördel för sökanden.

Dessa konstateranden påverkas inte av att kommissionen inte offentliggjort den slutliga revisionsrapporten i dess helhet. Tribunalen erinrar om att en ansökan om tillgång till handlingar får till följd att den aktuella handlingen blir tillgänglig för allmänheten och kan endast leda till att den offentliga versionen lämnas ut. Tribunalen påpekar i detta avseende att kommissionens beslut att inte göra vissa uppgifter i den slutliga revisionsrapporten tillgängliga för allmänheten inte grundades på undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner i förordning nr 1049/2001, utan på de krav som avser skyddet för vissa uppgifter, såsom personuppgifter eller affärshemligheter. Härav drar tribunalen slutsatsen att en ogiltigförklaring av parlamentets beslut att

---

588 I enlighet med 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).

589 I skälen 72–75 och 125 i 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 (EUT L 347, 2013, s. 320).

590 Europaparlamentets beslut A(2019) 8551 K (D 300153) av den 15 januari 2021 om avslag på sökandens ansökan om tillgång till två handlingar avseende utredningen mot Republiken Tjeckiens före detta premiärminister för missbruk av EU-medel och potentiella intressekonflikter.

591 Detta undantag föreskrivs i artikel 4.2 tredje strecksatsen i förordning nr 1049/2001.

neka tillgång till den slutliga revisionsrapporten, på grundval av undantaget avseende skyddet för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner i förordning nr 1049/2001, inte skulle medföra att dessa uppgifter blev offentliga, eftersom parlamentet inte är upphovsman till nämnda rapport och således inte kan gå utöver det utlämnande som kommissionen, som upprättat denna handling, har beviljat. Genom offentliggörandet av den slutliga revisionsrapporten har sökanden således uppnått den enda fördel som talan skulle ha kunnat medföra för denna.

Tribunalen tillägger att den omständigheten att sökanden valde att ansöka om tillgång till den slutliga revisionsrapporten hos parlamentet i stället för hos den institution som upprättat rapporten inte kan leda till slutsatsen att kommissionens offentliggörande av denna handling utgör ett offentliggörande av en ”tredje part”, eftersom det är kommissionen som har upprättat handlingen.

Tribunalen drar slutsatsen att sökanden inte längre har något berättigat intresse av att få det angripna beslutet ogiltigförklarat i den del parlamentet nekade tillgång till den slutliga revisionsrapporten.

Därefter prövar tribunalen yrkandet om delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet, i den del parlamentet nekade sökanden tillgång till kommissionens skrivelse.

Tribunalen underkänner inledningsvis den första grunden, som avser åsidosättande av undantaget om skydd för syftet med inspektioner, utredningar och revisioner i förordning nr 1049/2001 då parlamentet inte har visat att villkoren för att neka tillgång till kommissionens skrivelse var uppfyllda.

Tribunalen finner i detta avseende att syftet med kommissionens utredning, det vill säga att säkerställa att en medlemsstats förvaltnings- och kontrollsystem överensstämmer med unionsrätten, inte hade uppnåtts genom antagandet av det angripna beslutet. Detta syfte kan nämligen inte begränsas till att endast avse en analys av de system som den berörda medlemsstaten har infört: nämnda medlemsstats genomförande av de rekommendationer kommissionen framställer i sin revisionsrapport utgör också ett steg för att uppnå syftet. Skyddet för syftet med utredningar som säkerställs genom detta undantag upphör således inte i och med antagandet av nämnda rapport och inte heller i och med antagandet av den uppföljningsskrivelse genom vilken kommissionen följer upp hur rekommendationerna i nämnda rapport har följts. I båda fallen inleds diskussioner med medlemsstaten, beträffande både de ursprungliga rekommendationerna och de rekommendationer som ännu inte har genomförts och som ingår i den utredningsverksamhet som omfattas av nämnda undantag.

Tribunalen underkänner likaså sökandens argument att parlamentet inte har visat att ett utlämnande av kommissionens skrivelse skulle kunna skada utredningen. För att fastställa sambandet mellan kommissionens skrivelse och den aktuella revisionen var parlamentet nämligen endast skyldigt att visa att denna skrivelse ingick bland handlingarna i den pågående utredningen. Vidare är motiveringen i det angripna beslutet tillräcklig för att förklara varför ett utlämnande av kommissionens skrivelse skulle kunna undergräva syftet med revisionsutredningen, särskilt som det – mot bakgrund av att den tjeckiska premiärministern var direkt inblandad – var viktigt att respektera sekretessen i dialogen mellan honom och kommissionen.

Tribunalen underkänner även den andra grunden, enligt vilken det inte har beaktats att det förelåg ett övervägande allmänintresse av utlämnandet av kommissionens skrivelse. Visserligen är rätten till försvar i sig av allmänintresse. Den omständigheten att denna rättighet i förevarande fall kommer till uttryck genom sökandens subjektiva intresse av att försvara sig mot parlamentets allvarliga anklagelser innebär emellertid att det intresse som sökanden har åberopat inte är ett allmänintresse utan ett enskilt intresse. Sökanden har således inte visat att det förelåg ett övervägande allmänintresse som motiverade ett utlämnande av kommissionens skrivelse.

3. Undantag till skydd för ett beslutsförfarande

Dom av den 14 september 2022, Pollinis France/kommissionen, (T-371/20 och T-554/20, EU:T:2022:556)

”Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Ständiga kommittén för växter, djur, livsmedel och foder – Efsas vägledande dokument om bedömningen av riskerna med växtskyddsmedel för bin – Enskilda medlemsstaters ståndpunkter – Vägran att bevilja tillgång – Artikel 4.3 i förordning nr 1049/2001 – Undantag avseende skyddet för beslutsförfarandet”

Sökanden, Pollinis France, är en fransk icke-statlig miljöskyddsorganisation som arbetar med att skydda vilda bin och honungsbin och främja hållbart jordbruk, med målet att bidra till att bevara pollinatörerna.

Den 27 januari respektive den 8 april 2020 ingav sökanden två ansökningar till kommissionen om tillgång[592] till vissa handlingar rörande det vägledande dokumentet från Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (Efsa) om bedömningen av riskerna med växtskyddsmedel för bin, som antogs av Efsa den 27 juni 2013 (nedan kallad 2013 års vägledande dokument om bin).

Genom två beslut av den 19 juni 2020 respektive den 21 juli 2020[593] avslog kommissionen sökandens begäran om tillgång till vissa handlingar samt beviljade sökanden delvis tillgång till vissa andra handlingar avseende 2013 års vägledande dokument om bin (nedan kallade de angripna besluten). Avslagen grundades på undantaget avseende skyddet för den enskildes privatliv och integritet[594] och på det undantag som avser skyddet för det pågående beslutsförfarandet, vilka båda föreskrivs i förordning nr 1049/2001.[595]

Sökanden har väckt talan vid tribunalen i två mål och yrkat att de angripna besluten ska ogiltigförklaras.

Genom sin dom ogiltigförklarar tribunalen, i utökad sammansättning, dessa beslut i den del tillgång till de begärda handlingarna har vägrats med stöd av undantaget avseende skyddet för det pågående beslutsförfarandet. I samband med detta uttalar sig tribunalen om huruvida ett beslutsförfarande ska betraktas som pågående eller avslutat och om tillgång till handlingar av vilka framgår de ståndpunkter som enskilda medlemsstater gett uttryck för i en kommitté inom ramen för kommittéförfarandet.

---

592 Med stöd av 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) och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 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 unionens institutioner och organ (EUT L 264, 2006, s. 13).

593 Kommissionens beslut C(2020) 4231 final, av den 19 juni 2020, och C(2020) 5120 final, av den 21 juli 2020.

Tribunalens bedömning

Innan talan prövas i sak preciserar tribunalen först föremålet för talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 19 juni 2020.

I förevarande fall ersatte detta beslut det tysta avslagsbeslutet, genom att ge ett uttryckligt svar på sökandens bekräftande begäran av den 25 mars 2020. Sökanden inkom med en inlaga om justering av talan[596] och begärde att talan hädanefter skulle anses avse ogiltigförklaring av det uttryckliga beslutet.

Tribunalen påpekar att inlagan om justering av talan inte ska ersätta ansökan i dess helhet, utan ska innehålla de justerade yrkandena och, om det finns skäl för det, de justerade grunderna och argumenten samt de bevis och bevisuppgifter som har samband med justeringen av yrkandena.[597] I förevarande fall var parterna emellertid överens om att inlagan om justering av talan kompletterade ansökan. Tribunalen anser således att föremålet för den aktuella talan var ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 19 juni 2020.

I sak har tribunalen för det första prövat huruvida kommissionen har tillämpat undantaget avseende skyddet för det pågående beslutsförfarandet på ett korrekt sätt. Tribunalen konstaterar i detta avseende att det beslutsförfarande som de begärda handlingarna hänför sig till inte kunde anses pågå vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten. Tribunalen påpekar nämligen att det vid denna tidpunkt inte längre pågick något beslutsförfarande som syftade till att genomföra 2013 års vägledande dokument om bin och att kommissionen tvärtom, implicit men av nödvändighet, hade beslutat att inte längre tillämpa 2013 års vägledande dokument och till och med uttryckligen begärt att Efsa skulle göra en översyn av beslutet. Eftersom denna översyn fortfarande pågick vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten, vilket för övrigt innebar att det var omöjligt att fastställa innehållet i det eventuellt reviderade vägledande dokumentet, formen för dess eventuella antagande och det förfarande som eventuellt skulle följas i detta avseende, anser tribunalen att själva föremålet för kommissionens beslutsförfarande därför saknades vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten.

Tribunalen understryker dessutom att översynen förefaller ha planerats med hänsyn till att det var omöjligt att anta 2013 års vägledande dokument om bin och för att möjliggöra ett snabbt godkännande av ett ”reviderat vägledande dokument om bin”.

Härav följer att kommissionens beslutsförfarande avseende 2013 års vägledande dokument om bin hade avslutats vid tidpunkten för antagandet av de angripna besluten och att kommissionen följaktligen inte med giltig verkan kunde grunda dessa beslut på det undantag som syftar till att skydda institutionens beslutsförfarande i en fråga där institutionen ännu inte fattat något beslut.

För det fall nämnda undantag ska antas vara tillämpligt har tribunalen för det andra prövat de skäl som kommissionen har anfört i de angripna besluten. I den mån kommissionen i de angripna

---

596 I artikel 86.1 och 86.2 i tribunalens rättegångsregler föreskrivs att när den rättsakt som en talan om ogiltigförklaring avser har ersatts av eller har 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 och justeringen av talan ska göras genom separat handling och inom den frist som enligt artikel 263 sjätte stycket FEUF gäller för att väcka talan om ogiltigförklaring av den rättsakt som föranleder justeringen av talan.

597 Artikel 86.4 i tribunalens rättegångsregler.

besluten har angett att vissa bestämmelser i den standardiserade arbetsordningen[598] uttryckligen utesluter allmänhetens tillgång till enskilda medlemsstaters ståndpunkter, påpekar tribunalen att kommittéerna omfattas av samma regler som kommissionen beträffande allmänhetens tillgång till handlingar, nämligen bestämmelserna i förordning nr 1049/2001. Det finns således inte några särskilda regler om allmänhetens tillgång till handlingar om kommittéernas arbete.[599] De bestämmelser i den standardiserade arbetsordningen som kommissionen har åberopat i de angripna besluten gör det således inte möjligt att skydda enskilda medlemsstaters ståndpunkter på ett sätt som går utöver vad som föreskrivs i förordning nr 1049/2001.[600]

Av rättspraxis[601] framgår för övrigt att unionslagstiftningen avseende tillgång till handlingar inte motiverar att en institution av princip vägrar tillgång till handlingar som rör dess överläggningar, med motiveringen att de innehåller information om ståndpunkter som angetts av företrädare för medlemsstaterna. Härav följer att kommissionen, när det gäller allmänhetens tillgång till sådana handlingar som ingår i kommittéernas arbete inom ramen för kommittéförfarandet, inte kan anse att det relevanta regelverket i princip utesluter allmänhetens tillgång till enskilda medlemsstaters ståndpunkter.

Tribunalen påpekar dessutom att de bestämmelser i den standardiserade arbetsordningen som kommissionen har åberopat i de angripna besluten inte kan tolkas så, att de utesluter allmänhetens möjligheter att på begäran beviljas tillgång till enskilda medlemsstaters ståndpunkter. Tribunalen preciserar att den omständigheten att enskilda medlemsstaters ståndpunkter inte nämns i sammanfattningen saknar betydelse för tillgången till handlingar och således inte utgör hinder för att, på begäran, bevilja allmänheten tillgång till handlingar av vilka dessa enskilda ståndpunkter framgår.

Tribunalens slutsats är således, i motsats till vad kommissionen har gjort gällande i de angripna besluten, att kommittéförfarandet, och i synnerhet den standardiserade arbetsordningen, inte i sig kräver att tillgång till handlingar som visar enskilda medlemsstaters ståndpunkter i Scopaff ska vägras för att skydda den berörda kommitténs beslutsförfarande,[602] vilket inte på något sätt hindrar kommissionen från att i vederbörligen motiverade fall vägra tillgång till handlingar om enskilda medlemsstaters ståndpunkter i denna kommitté om det finns en konkret risk för att utlämnandet av handlingarna skadar intressen som skyddas av undantagen i artikel 4 i förordning nr 1049/2001.[603]

Efter att ha prövat de övriga skäl som kommissionen har anfört i de angripna besluten, anser tribunalen att det inte är styrkt att det föreligger en sådan risk. Undantaget i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 kan följaktligen inte åberopas, även om det antas vara tillämpligt i förevarande mål.

---

598 Den standardiserade arbetsordning för kommittéer (EUT C 206, 2011, s. 11) (nedan kallad den standardiserade arbetsordningen) som kommissionen har antagit.

599 Se skäl 19 och artikel 9.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (EUT L 55, 2011, s. 13).

600 Artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

601 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 oktober 2001, ***British American Tobacco International (Investements)/kommissionen*** (T-111/00, EU:T:2011:250, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

602 I den mening som avses i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

603 Artikel 4 i förordning nr 1049/2001.

Tribunalens bedömer således att kommissionen i de angripna besluten har åsidosatt artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001 genom att vägra att lämna ut de begärda handlingarna med motiveringen att detta allvarligt skulle undergräva det pågående beslutsförfarandet.

XV. Personalmål

1. Avsaknad av tvist mellan unionen och en av dess anställda

Beslut av den 13 juni 2022, Mendes de Almeida/rådet (T-334/21, EU:T:2022:375)

”Personalmål – Utnämning av de europeiska åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten – Utnämning av en av de kandidater som utsetts av Portugal – Avsaknad av tvist mellan unionen och en av dess anställda inom ramen för de gränser och villkor som uppställs i tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda – Artikel 270 FEUF – Uppenbart att tribunalen saknar behörighet”

Den 12 oktober 2017 antog Europeiska unionens råd förordning 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten.[604] Genom denna förordning inrättas Europeiska åklagarmyndigheten såsom unionsorgan och däri fastställs dess arbetssätt.

I enlighet med artikel 16.1 i förordning 2017/1939 ska varje medlemsstat som deltar i det fördjupade samarbetet om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten nominera tre kandidater till posten som europeisk åklagare. I artikel 16.2 i denna förordning föreskrivs att rådet, efter att ha mottagit det motiverade yttrandet från urvalskommittén[605] med uppgift att upprätta en begränsad förteckning över kandidater, ska välja ut och utnämna en av kandidaterna till posten som europeisk åklagare för den berörda medlemsstaten. I samma bestämmelse föreskrivs även att om urvalskommittén konstaterar att en kandidat inte uppfyller de villkor som krävs för att utföra en europeisk åklagares uppgifter ska dess yttrande vara bindande för rådet. Enligt artikel 16.3 i den nämnda förordningen ska rådet, med enkel majoritet, välja ut och utnämna europeiska åklagare för en period på sex år som inte kan förnyas. Rådet får besluta att förlänga mandatet med högst tre år vid utgången av sexårsperioden.

I artikel 96.1 i förordning nr 2017/1939 föreskrivs att tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) och anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen (nedan kallade anställningsvillkoren) ska gälla för, bland annat, europeiska åklagare ”om inte annat föreskrivs i denna förordning”.

Den 23 april 2019, efter det nationella urvalsförfarandet, godkändes de tre sökande till posten som europeisk åklagare som skulle nomineras av Republiken Portugal. Sökanden, Ana Carla Mendes de Almeida, ingick bland dessa. Namnen på dessa tre sökande, rangordnade i alfabetisk ordning, meddelades urvalskommittén.

Den 18 november 2019 sände urvalskommittén, efter att ha hört de nämnda kandidaterna, sitt motiverade yttrande till rådet och angav en preferensordning för dem, nämligen följande: sökanden, därefter de två andra sökandena.

---

604 Rådets förordning 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 283, 2017, s. 1).

605 Det vill säga den urvalskommitté som avses i artikel 14.3 i förordning 2017/1939.

Den 27 juli 2020 antog rådet genomförandebeslut 2020/1117[606] om utnämning av europeiska åklagare vid den Europeiska åklagarmyndigheten, däribland Moreira Alves d'Oliveira Guerra, från och med den 29 juli 2020 (nedan kallat det angripna beslutet).

Den 22 oktober 2020 ingav sökanden, med stöd av artikel 90 i tjänsteföreskrifterna, ett klagomål mot det angripna beslutet till rådet. Genom beslut av den 8 mars 2021 fann rådets tillsättningsmyndighet (nedan kallad tillsättningsmyndigheten) att det var uppenbart att klagomålet inte kunde tas upp till prövning på grund av att myndigheten saknade behörighet att bifalla det (nedan kallat beslutet att avslå klagomålet).

Sökanden väckte därefter talan med stöd av artikel 270 FEUF om ogiltigförklaring av det angripna beslutet, i den del det innebar att Moreira Alves d'Oliveira Guerra utnämndes till europeisk åklagare vid den europeiska åklagarmyndigheten och att hennes egen ansökan avslogs, samt av beslutet att avslå klagomålet.

Tribunalen ogillade talan och lämnade närmare uppgifter om den rättsliga grunden för att väcka talan avseende utnämningen av europeiska åklagare, det vill säga artikel 263 FEUF, och inte artikel 270 FEUF. Genom sistnämnda artikel införs ett rättsmedel i personalmål som skiljer sig från allmänna rättsmedel såsom en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF.

Tribunalens bedömning

Tribunalen påpekar inledningsvis att det följer av ordalydelsen i artikel 270 FEUF att den behörighet som föreskrivs däri omfattar alla tvister mellan unionen och dess anställda inom de gränser och på de villkor som fastställs i tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren.

Tribunalen erinrar därefter om att begreppet tvist mellan unionen och dess anställda ges en vid tolkning i rättspraxis, vilket innebär att tvister som rör personer som varken är tjänstemän eller anställda men som gör anspråk på sådan ställning ska prövas mot denna bakgrund. Detta gäller för personer som ansöker om en tjänst där villkoren för tillsättningen fastställs i tjänsteföreskrifterna eller anställningsvillkoren.

Tribunalen påpekar vidare att alla bestämmelser i tjänsteföreskrifterna i sig inte är tillämpliga när det gäller den europeiska åklagarmyndigheten. För de europeiska åklagarna är det endast deras anställningsvillkor och löner som omfattas av anställningsvillkoren för övriga anställda och av behörigheten för den myndighet som är behörig att sluta anställningsavtal för europeiska åklagarmyndigheten. Det förhåller sig annorlunda såvitt gäller villkoren för och det förfarande som utmynnar i deras utnämning.

Eftersom sistnämnda villkor och förfaranden inte fastställs i tjänsteföreskrifterna eller i anställningsvillkoren för övriga anställda utan i artikel 16 i förordning nr 2017/1939 – som i detta avseende fastställer ett särskilt förfarande med egna regler – kan tvister som hänför sig härtill inte anses utgöra tvister mellan unionen och en av dess anställda, i den mening som avses i artikel 270 FEUF. Det är således uppenbart att tribunalen saknar behörighet att pröva förevarande talan mot beslutet om utnämning av en europeisk åklagare på grundval av sistnämnda artikel.

Det angripna beslutet är således inte ett beslut som omfattas av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda, varför det klagomål som sökanden anfört mot detta beslut och det beslut som rådet fattade för att avslå detta klagomål följaktligen inte heller kan anses

---

606 Rådets genomförandebeslut (EU) 2020/1117 av den 27 juli 2020 om utnämning av de europeiska åklagarna vid Europeiska åklagarmyndigheten (EUT L 244, 2020, s. 18).

omfattas av tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda. Det är därmed uppenbart att tribunalen även saknar behörighet att pröva beslutet att avslå klagomålet.

Det ankommer på sökanden att välja den rättsliga grunden för talan och inte på unionsdomstolen att själv välja den lämpligaste rättsliga grunden. Det är emellertid inte möjligt att anse att förevarande talan har väckts med stöd av artikel 263 FEUF, eftersom sökanden uttryckligen har åberopat artikel 270 FEUF.

Vad beträffar beslutet att avslå klagomålet konstaterar tribunalen, under alla omständigheter och under förutsättning att sökanden haft för avsikt att väcka talan mot detta beslut med stöd av artikel 263 FEUF, bland annat att tillsättningsmyndigheten av samma skäl inte var behörig att pröva klagomålet mot det utnämningsbeslut som sökanden hade ingett med stöd av artikel 90 i tjänsteföreskrifterna. Nämnda myndighet gjorde således en riktig bedömning när den avslog klagomålet. Talan är således under alla omständigheter uppenbart ogrundad i detta avseende.

2. Flyttningsbidrag

Dom av den 7 september 2022, LR/EIB (T-529/20, EU:T:2022:523)

”Personalmål – EIB:s personal – Lön – Flyttningsbidrag – Den anställdes bostad efter det att denne har lämnat sin tjänst befinns vara dennes eget hem – Artikel 13 första stycket andra strecksatsen i de administrativa föreskrifter som är tillämpliga på EIB:s personal – Begreppet hem – Bokstavlig tolkning enligt den avgörande språkversionen – Obegränsad behörighet – Tvist av ekonomisk karaktär – Upptagande till prövning”

LR, en före detta anställd vid Europeiska investeringsbanken (EIB), ansökte om att banken skulle utbetala flyttningsbidrag av det skälet att han efter det att han hade gått i pension hade flyttat från sin anställningsort.

EIB avslog denna ansökan med motiveringen att LR ägde det hus dit han hade flyttat och av den anledningen inte uppfyllde villkoren för att beviljas flyttningsbidrag efter det att han hade lämnat sin tjänst enligt artikel 13 i de administrativa föreskrifter som är tillämpliga på EIB:s personal (nedan kallade de administrativa föreskrifterna). När även LR:s begäran om omprövning av detta avslag avvisades väckte han talan vid tribunalen och yrkade dels att beslutet varigenom han nekades flyttningsbidrag skulle ogiltigförklaras, dels att EIB skulle förpliktas att utbetala detta bidrag.

Tribunalen, i utökad sammansättning, bifaller sökandens yrkanden och klargör villkoren för att bevilja flyttningsbidrag enligt artikel 13 i de administrativa föreskrifterna efter det att en anställd eller tjänsteman har lämnat sin tjänst. Tribunalen har i detta avseende lämnat preciseringar gällande tolkningen av den allmänna regel som antagits av EIB när de föreligger skillnader mellan språkversionerna.

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att även om det i artikel 13 i de administrativa föreskrifterna föreskrivs att ett schablonmässigt flyttningsbidrag ska utbetalas till en anställd vid EIB, som efter det att vederbörande har lämnat sin tjänst byter bostadsort för att bosätta sig på ett avstånd på minst 50 kilometer (km) från sin senaste anställningsort, uppställs emellertid som ett villkor för att beviljas detta bidrag att den anställde inte har bosatt sig i sitt eget hem.

Vad gäller tolkningen av bestämmelsens ordalydelse påpekar tribunalen att de administrativa föreskrifterna inte innehåller någon definition av vare sig begreppet ”bostad” eller begreppet ”hem”. Begreppet ”propre foyer” som används i den franska versionen av artikel 13 i de administrativa

föreskrifterna kan således tolkas annorlunda än begreppet ”own home” som används i den engelska versionen.

Efter att ha erinrat om fast rättspraxis enligt vilken den ifrågavarande bestämmelsen, i händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår,[607] avviker tribunalen från denna praxis, i de särskilda omständigheter som föreligger i förevarande mål, eftersom artikel 13 i de administrativa föreskrifterna härrör från ett utkast som avfattats och antagits på franska och EIB har valt att i det sista stycket i inledningen till de administrativa föreskrifterna uttryckligen ange att den engelska versionen av dessa föreskrifter utgör ”en översättning av den franska originalversionen”.

Tribunalen beslutar följaktligen att, för att objektivt fastställa avsikten hos upphovsmannen till den omtvistade bestämmelsen när den antogs, tolka begreppen i artikel 13 i de administrativa föreskrifterna i enlighet med deras gängse innebörd på språket i den avgörande språkversionen, i förevarande fall franska.

Tribunalen preciserar i detta avseende att det franska ordet ”foyer” avser egen härd eller hushåll och, i förlängningen, den plats där en persons familj är bosatt, medan begreppet ”résidence” avser den ort eller den plats där en person är bosatt. Det framgår följaktligen av ordalydelsen i artikel 13 i de administrativa föreskrifterna att utbetalning av flyttningsbidrag är utesluten när den tidigare anställdes bostadsort sammanfaller med den plats där den anställdes familj bor. Eftersom den bostad som en person innehar varken nödvändigtvis eller systematiskt motsvarar den plats där personens familjemedlemmar är bosatta, följer det av en bokstavlig tolkning av denna bestämmelse att rätten till flyttningsbidrag endast är utesluten när den berörde anställde ändrar sin stadigvarande bostad till den ort där vederbörandes familjemedlemmar är bosatta, och inte när den anställde flyttar till en bostad som han eller hon själv äger.

Denna bokstavliga tolkning av artikel 13 i de administrativa föreskrifterna vinner stöd av en kontextuell tolkning av denna bestämmelse. I de andra bestämmelserna i de administrativa föreskrifterna används nämligen ordet ”foyer” för att beteckna den plats där den anställdes familjemedlemmar är varaktigt bosatta, och inte en bostad som den anställde äger.

Tribunalen konstaterar för övrigt att artikel 5.4 i bilaga VII till tjänsteföreskrifterna för tjänstemän i Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) innehåller ett undantag från rätten till bosättningsbidrag, vilket enligt rättspraxis[608] är tillämpligt när tjänstemannen tjänstgör på den ort där hans eller hennes familj redan är bosatt och bosätter sig med denna. Samtidigt som tribunalen bekräftar att EIB är funktionellt oberoende för att fastställa de bestämmelser som ska tillämpas på dess personal, görs bedömningen att EIB inte har visat på vilket sätt dess funktionella oberoende skulle åsidosättas genom en analog tillämpning av denna rättspraxis på undantaget från rätten till flyttningsbidrag enligt artikel 13 första stycket andra strecksatsen i de administrativa föreskrifterna.

Tribunalen anger slutligen att en bokstavlig och kontextuell tolkning av artikel 13 i de administrativa föreskrifterna även bekräftas av en teleologisk tolkning av denna bestämmelse.

Ändamålet med flyttningsbidraget är att täcka eller delvis kompensera de kostnader som följer av att en före detta tjänsteman eller anställd flyttar till en ny miljö för en obestämd, men tillräckligt lång, period, och ändrar sin stadigvarande bostad efter att ha lämnat sin tjänst

---

607 Dom av den 21 december 2021, ***Trapeza Peiraios*** (C-243/20, EU:C:2021:1045, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

608 Dom av den 18 november 2015, ***FH/parlamentet*** (F-26/15, EU:F:2015:137, punkt 35).

Den omständigheten att den anställde, när han eller hon lämnar sin tjänst, flyttar till en bostad som vederbörande äger eller är delägare i kan visserligen minska vissa kostnader i samband med flytten. Det går emellertid inte att av denna omständighet att dra slutsatsen att det föreligger en allmän presumtion om att den berörda anställdes anpassning till en annan miljö än hans eller hennes senaste anställningsort inte innebär att några kostnader uppkommer för vederbörande.

Mot denna bakgrund bedömer tribunalen att EIB har åsidosatt artikel 13 i de administrativa föreskrifterna genom att neka LR flyttningsbidrag av det skälet att han ägde den bostad dit han flyttade. Tribunalen ogiltigförklarade följaktligen EIB:s beslut.

Tribunalen tillämpar vidare artikel 91.1 i tjänsteföreskrifterna, enligt vilken unionsdomstolens har obegränsad behörighet i tvister av ekonomisk art i vilka anställda har väckt talan mot en institution, analogt och bifaller således LR:s yrkande i detta avseende. EIB förpliktas följaktligen att betala ut flyttningsbidrag jämte dröjsmålsränta.[609]

3. Uppsägning av ett avtal

Dom av den 5 oktober 2022, WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603)

”Personalmål – Tillfälligt anställda – Sjukledighet – Otillåten frånvaro – Uppsägning av avtalet utan uppsägningstid – Artikel 16 i anställningsvillkoren för övriga anställda – Artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda – Skadeståndsansvar”

WV anställdes av Översättningscentrum för Europeiska unionens organ (CdT) år 1997 och skrev under ett avtal om tillsvidareanställning år 2004. Mellan den 23 juli och den 15 november 2019 åtnjöt WV sjukledighet med bibehållen lön. CdT ansåg att hans frånvaro mellan den 18 november 2019 till den 7 februari 2020 var otillåten. Däremot godtog CdT frånvaron från den 8 februari till den 10 april 2020 och från den 29 april till den 4 maj 2020 såsom tillåten frånvaro. Från och med den 5 maj 2020 ansågs sökandens frånvaro som otillåten.

WV:s advokat begärde att hennes klient skulle betecknas som invalidiserad. Hon angav att det med hänsyn till WV:s hälsotillstånd var otänkbart att inom en snar framtid återgå till en normal situation. Genom en skrivelse av den 14 september 2020 avslog CdT denna begäran och informerade WV om att man hade för avsikt att tillämpa artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda i Europeiska unionen (nedan kallade anställningsvillkoren för övriga anställda) i syfte att säga upp hans anställning.

Den 26 november 2020 antogs ett beslut om att avsluta WV:s anställning utan uppsägningstid med stöd av den ovannämnda bestämmelsen, där det ges möjlighet att säga upp en anställning utan uppsägningstid om den anställde är oförmögen att återuppta sitt arbete efter utgången av en sjukledighet med lön. WV väckte därefter talan vid tribunalen med yrkande om ogiltigförklaring av detta beslut (nedan kallat det angripna beslutet).

Tribunalen biföll talan och ogiltigförklarade det angripna beslutet. I domen prövade tribunalen frågan, som ännu inte avgjorts i rättspraxis, huruvida administrationen kan säga upp en anställds anställning med stöd av artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda enbart på grundval av dennes otillåtna frånvaro och tjänstens intresse, utan att pröva huruvida villkoren i artikel 16 andra stycket i

---

609 Dom av den 2 oktober 2001, ***EIB/Hautem*** (C-449/99 P, EU:C:2001:502, punkt 95).

anställningsvillkoren för övriga anställda, till vilken det hänvisas i artikel 48 b i dessa anställningsvillkor, är uppfyllda.

Tribunalens bedömning

Tribunalen preciserar att det framgår av artikel 16 andra stycket och artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda att en anställds kontraktsanställning kan sägas upp när två villkor samtidigt är uppfyllda, nämligen när den tidsfrist som fastställts för sjukledigheten med lön har passerats och den anställde saknar möjlighet att återinträda i tjänst efter utgången av nämnda frist.

Vad gäller det första villkoret, avseende passerandet av den tidsfrist som fastställts för sjukledighet med lön, erinrar tribunalen om att den sjukledighet med lön som anges i artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda, efter vars utgång en bedömning ska göras av möjligheten för den anställde att återinträda i tjänst, är den ledighet som föreskrivs i artikel 16 andra stycket i anställningsvillkoren för övriga anställda.

Det framgår av artikel 48 b jämförd med artikel 16 andra stycket i anställningsvillkoren för övriga anställda att en anställd kan sägas upp utan uppsägningstid efter utgången av sjukledighet med lön för det fall denna ledighet överstiger antingen tre månader eller den tid den tillfälligt anställde arbetat, om den senare tiden är längre.

Följaktligen var CdT, för att säga upp sökandens anställning med stöd av artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda, skyldig att kontrollera att detta villkor var uppfyllt.

Tribunalen konstaterar i detta avseende att CdT ansåg att eftersom WV:s otillåtna frånvaro fick dennes rätt till sjukledighet med lön att upphöra, befriade den otillåtna frånvaron administrationen från skyldigheten att kontrollera huruvida villkoret om överskridande av den tidsfrist som fastställts för sökandens sjukledighet med lön var uppfyllt. Det föreskrivs emellertid inte, vare sig i artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda, som ligger till grund för det angripna beslutet, eller i bestämmelserna i artikel 16 andra stycket i anställningsvillkoren för övriga anställda där det sistnämnda villkoret fastställs, att ett beslut om uppsägning utan uppsägningstid kan antas utan en föregående kontroll av huruvida fristen för den sjukledighet med lön som den anställde beviljats i enlighet med villkoren i artikel 16 andra stycket i anställningsvillkoren för övriga anställda har överskridits. Det framgår inte heller av någon av dessa bestämmelser eller av artikel 59 i tjänsteföreskrifterna (i vilken det bland annat fastställs vad som gäller vid sjukledighet och otillåten frånvaro) att man i händelse av otillåten frånvaro vid tidpunkten för den aktuella uppsägningen och före detta datum hade en möjlighet att i stället för att kontrollera villkoret avseende överskridande av den tidsfrist för sjukledighet med lön som föreskrivs i artikel 16 andra stycket i anställningsvillkoren för övriga anställda, konstatera att det föreligger sådan otillåten frånvaro. CdT har således genom det angripna beslutet tillämpat ett villkor avseende otillåten frånvaro som inte föreskrivs i artikel 48 b eller artikel 16 andra stycket i anställningsvillkoren för övriga anställda och sagt upp WV:s tillsvidareanställning utan att ha kontrollerat att det första villkoret i dessa bestämmelser var uppfyllt.

När det gäller det andra villkoret, att den anställde är oförmögen att återinträda i tjänst efter utgången av den fastställda tidsfristen för sjukledigheten med lön, konstaterar tribunalen att det av skrivelserna från WV:s advokat framgår att WV har medgett att det var omöjligt för honom att återgå i tjänst, vilket CdT beaktade i det angripna beslutet genom att upprepa innehållet i nämnda skrivelser.

Det andra villkoret kan emellertid inte anses vara uppfyllt, eftersom det datum då denna omöjlighet skulle konstateras, enligt artikel 48 b i anställningsvillkoren för övriga anställda, inföll efter den fastställda fristen för sjukledigheten med lön, vilken inte hade varit föremål för CdT:s bedömning. Tribunalen finner således att CdT, genom att anta det angripna beslutet, åsidosatte artikel 48 b och artikel 16 andra stycket i RAA.

XVI. Ansökningar om interimistiska åtgärder

Beslut av den 30 mars 2022, RT France/rådet (T-125/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:199)

”Interimistiskt förfarande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Åtgärder för att avbryta sändningsverksamheten för vissa mediekanaler – Ansökan om uppskov med verkställigheten – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger ej – Intresseavvägning”

Till följd av den militära aggression som Ryska federationen (nedan kallad Ryssland) inledde mot Ukraina den 24 februari 2022 antog Europeiska unionens råd, den 1 mars 2022,[610] nya restriktiva åtgärder för att komplettera de åtgärder som rådet antagit alltsedan 2014, på grund av Rysslands agerande som destabiliserar situationen i Ukraina.[611] Dessa nya åtgärder syftar till att avbryta sändningsverksamheten för vissa mediekanaler i unionen, eller som riktar sig mot unionen, däribland RT France. Enligt rådet har Ryssland genomfört propagandaåtgärder mot medlemmar av civilsamhället i unionen och dess grannländer, genom att ha förvrängt och manipulerat fakta och för detta ändamål använt sig av mediekanaler som kontrolleras av den ryska regimen.

RT France väckte talan om ogiltigförklaring av rådets rättsakter vid Europeiska unionens tribunal.[612] RT France lämnade också in en ansökan om interimistiska åtgärder för att utverka uppskov med verkställigheten av dessa rättsakter.

Genom beslut av den 30 mars 2022 avslår tribunalens ordförande RT Frances ansökan om interimistiska åtgärder med motiveringen att kravet på skyndsamhet inte är uppfyllt, och att intresseavvägningen utfaller till rådets fördel.

Tribunalens ordförandes bedömning

Tribunalens ordförande prövar inledningsvis om de argument som RT France har framfört visar att kravet på skyndsamhet är uppfyllt i förevarande fall, så att domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder kan bevilja uppskov med verkställigheten eller andra interimistiska åtgärder. RT France har för det första hävdat att de aktuella restriktiva åtgärderna skulle få dramatiska ekonomiska, finansiella och mänskliga konsekvenser, eftersom RT France hindras från att bedriva all verksamhet. I detta hänseende konstaterar tribunalens ordförande att ur ett socialt perspektiv gör de uppgifter som RT France lämnat det inte möjligt att förstå hur många arbetstillfällen som direkt hotas på kort sikt, vid vilken tidpunkt företaget inte längre skulle ha erforderliga medel för att betala ut lön till sina anställda, eller hur den sociala handlingsplan som företaget skulle kunna införa skulle se ut, särskilt vad det gäller möjligheterna till omplacering eller återanställning av den berörda personalen. Den åberopade skadan är således av rent ekonomisk och finansiell natur. Tribunalens ordförande påpekar att i avsaknad av exceptionella omständigheter kan en sådan skada inte betraktas som

---

610 Rådets beslut (Gusp) 2022/351 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 65, 2022, s. 5), och rådets förordning (EU) 2022/350 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 65, 2022, s. 1).

611 Rådets beslut 2014/512/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).

612 Se, i detta avseende, dom av den 27 juli 2022, ***RT France/rådet*** (T-125/22, EU:T:2022:483).

irreparabel, eftersom ekonomisk ersättning i regel kan försätta den skadelidande i den situation som rådde innan skadan inträffade. Domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder måste således förfoga över konkreta och precisa uppgifter, vilka stöds av detaljerade och bestyrkta handlingar som visar vilken situation den part som ansöker om interimistiska åtgärder befinner sig i och gör det möjligt att bedöma de konsekvenser som sannolikt skulle uppstå om de begärda åtgärderna inte beviljades. Tribunalens ordförande konstaterar att RT France inte har redogjort för sin ekonomiska situation, och att ansökan om interimistiska åtgärder inte innehåller några uppgifter, särskilt sifferuppgifter, som gör det möjligt att bedöma huruvida den ekonomiska skadan vore allvarlig och irreparabel, samt risken för att den ska inträffa.

RT France kan visserligen inte sända sina program och är därmed förhindrat att bedriva sin verksamhet, men tribunalens ordförande konstaterar att de restriktiva åtgärderna eftersträvar just ett sändningsförbud och att det inte är tillräckligt att RT France på ett allmänt och abstrakt sätt presenterat överväganden om sin ekonomiska livskraft för att man ska kunna dra slutsatsen att det föreligger en överhängande risk i detta avseende. Tribunalens ordförande tillägger i detta avseende att skyldigheten att avbryta RT Frances sändningsverksamhet i unionen eller mot unionen endast är tillfällig, och att de omtvistade åtgärderna inte hindrar RT France från att sända sitt innehåll utanför unionen.

Det följer av dessa överväganden att RT France inte har visat att företaget skulle lida allvarlig och irreparabel ekonomisk skada om det inte beviljades uppskov med verkställigheten av de omtvistade åtgärderna.

Vad för det andra gäller RT Frances argument att de angripna rättsakterna allvarligt skadar dess anseende, eftersom företaget framställs som ett medieföretag som står under de ryska myndigheternas permanenta och exklusiva kontroll i dessa rättsakter, konstaterar tribunalens ordförande att en eventuell skada på företagets anseende redan skulle ha uppstått av de angripna rättsakterna och att denna skada kommer att bestå så länge som dessa rättsakter inte upphävs genom domen i målet rörande huvudsaken. Syftet med det interimistiska förfarandet är emellertid inte att säkerställa gottgörelse för en skada som redan lidits, och för det fall att de angripna rättsakterna ogiltigförklaras genom avgörandet av målet rörande huvudsaken utgör det tillräcklig gottgörelse för den påstådda ideella skadan. Dessutom är beviljandet av den begärda interimistiska åtgärden endast berättigat om den aktuella rättsakten utgör den avgörande orsaken till den påstådda allvarliga och irreparabla skadan. Det har dock inte visats att de angripna rättsakterna var den avgörande orsaken till den påstådda skadan, bestående i att företaget framställs som ett medieföretag som står under de ryska myndigheternas permanenta och exklusiva kontroll, eftersom andra källor redan tidigare har fördömt RT Frances bristande objektivitet och oberoende i förhållande till den ryska regeringen.

För det tredje har RT France hävdat att den omständigheten att en informationstjänst varaktigt hindras från att bedriva all verksamhet, och att ett dylikt agerande inte kan avhjälpas och är särskilt allvarligt i ett demokratiskt samhälle, visar att den påstådda skadan är allvarlig och irreparabel. Tribunalens ordförande framhåller att det ankommer på RT France att förklara och visa att det är sannolikt att en sådan skada skulle uppkomma, och konstaterar att RT France endast i allmänna och abstrakta ordalag har hävdat att demokratin i det europeiska samhället skulle äventyras till följd av de angripna rättsakterna, utan att precisera hur detta skulle beröra eller påverka RT France. Tribunalens ordförande finner därför att kravet på skyndsamhet inte är uppfyllt.

Han anser också att den intresseavvägning som ska göras utfaller till rådets fördel, eftersom de intressen som denna institution har att tillgodose syftar till att skydda medlemsstaterna mot desinformations- och destabiliseringskampanjer som bedrivs av medier som kontrolleras av den ryska regimen, vilka kan hota unionens allmänna ordning och säkerhet, i ett sammanhang som präglas av den militära aggressionen mot Ukraina. Det rör sig alltså om allmänna intressen som är avsedda att skydda det europeiska samhället och som ingår i en övergripande strategi för att så snart som möjligt få ett slut på den aggression som riktats mot Ukraina. I detta sammanhang skulle ett

omedelbart uppskov med verkställigheten av de angripna rättsakterna kunna äventyra unionens strävan att uppnå sina mål, särskilt dess fredliga mål i enlighet med artikel 3.1 och 3.5 FEU.

De intressen som RT France åberopat rör de anställdas situation och företagets ekonomiska livskraft. Det handlar om ett privat företags intressen, vars huvudsakliga verksamhet tillfälligt är förbjuden.

Tribunalens ordförande tillägger att om RT France skulle lyckas utverka en ogiltigförklaring av de omtvistade rättsakterna i målet rörande huvudsaken, kan det ekonomiska värdet av den skada som företaget lidit till följd av att dess intressen kränkts beräknas, så att den eventuella skadan kan gottgöras eller ersättas vid ett senare tillfälle. Slutligen påpekar tribunalens ordförande att med hänsyn till de exceptionella omständigheterna i målet har den dömande sammansättngen i målet rörande huvudsaken beslutat att tillämpa förfarandet med skyndsam handläggning, så att RT Frances talan om ogiltigförklaring kan avgöras så snart som möjligt.[613]

Mot bakgrund av ovanstående finner tribunalens ordförande att ansökan om interimistiska åtgärder ska avslås, utan att det är nödvändigt att ta ställning till om det vid första påseendet framstår som synnerligen faktiskt och rättsligt befogat att vidta dylika åtgärder.

Beslut av den 31 mars 2022, AL/rådet (T-22/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:200)

”Interimistiskt förfarande – Personalmål – Tjänstemän – Disciplinärt förfarande – Uppsägning – Ansökan om interimistiska åtgärder – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Fumus boni juris – *Intresseavvägning”*

AL, som är tjänsteman vid Europeiska unionens råd, lämnade under perioden 2009–2019 in ett flertal intyg till tillsättningsmyndigheten vid denna institution, i syfte att erhålla de tillägg och penningförmåner som föreskrivs i tjänsteföreskrifterna för tjänstemän vid Europeiska unionen (nedan kallade tjänsteföreskrifterna) för ett antal personer som varit del av hans familj under tjänstgöringsperioden, särskilt för hans funktionshindrade adoptivson.

Sedan tillsättningsmyndigheten uttryckt oro över dessa ansökningar om familjetillägg inledde Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) en utredning om misstänkt bedrägeri från sökandens sida, i fråga om familjens sammansättning och huruvida villkoren för att erhålla familjetillägg var uppfyllda.

Efter att ha avslutat sin utredning rekommenderade Olaf bland annat att rådet dels skulle vidta lämpliga åtgärder för att återkräva de belopp som felaktigt utbetalats till sökanden, dels inleda ett disciplinärt förfarande mot sökanden. Inom ramen för det disciplinära förfarandet beslutade rådet att skilja sökanden från sin tjänst (nedan kallat det angripna beslutet). Tillsättningsmyndigheten beslutade dock att delvis bifalla sökandens klagomål mot vissa av återkraven och att de aktuella tilläggen återigen skulle betalas ut.

Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet och ansökte samtidigt om interimistiska åtgärder. Tribunalen ordförande bifaller denna ansökan och förpliktar rådet att avbryta verkställigheten av det angripna beslutet.

---

613 Se, i detta avseende, dom av den 27 juli 2022, ***RT France/rådet*** (T-125/22, EU:T:2022:483).

Tribunalens ordförandes bedömning

Inom ramen för sin prövning av huruvida kravet på skyndsamhet är uppfyllt, erinrar tribunalens ordförande om att när det gäller sökandens argument att det är nödvändigt att avbryta verkställigheten av det angripna beslutet för att skydda hans funktionshindrade adoptivsons hälsa, eller rent av rädda hans liv, kan den påstådda skadan endast kan beaktas av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder i den mån den kan orsakas intressena hos den part som ansöker om dylika åtgärder. Härav följer den skada som verkställigheten av det angripna beslutet kan orsaka en annan part än den som ansöker om den interimistiska åtgärden i förekommande fall endast kan inom ramen för en intresseavvägning.

Under dessa omständigheter kan skadan på den funktionshindrade adoptivsonens liv och hälsa, jämte skadan bestående i en förlust av de ekonomiska förmåner som sökanden fått för sin son och som han är beroende av, endast beaktas av domaren med behörighet att besluta om intermistiska åtgärder i den mån som de kan antas drabba sökanden.

Det är ostridigt så, att för en far är hälsan hos dennes son en ytterst central angelägenhet och en hjärtefråga, oavsett om sonen är adopterad eller ej. Den allvarliga och irreparabla skada som sökanden påstår att hans sons liv och hälsa skulle åsamkas kan således påverka sökanden direkt i egenskap av adoptivfar.

Sökanden har som ensamstående förälder tagit – och tar fortfarande – ansvar för vården och uppfostran av adoptivsonen, som lider av cerebral pares/kongenital spastisk pares och därmed sammanhängande sjukdomar. Sökanden skulle oundvikligen lida en allvarlig och irreparabel personlig skada om det inte längre var möjligt att tillfredsställa adoptivsonens omfattande vårdbehov fram till ett eventuellt gynnsamt avgörande i huvudsaken.

Eftersom möjligheten att tillhandahålla denna vård är beroende av de tillägg och ekonomiska förmåner som sökanden och hans son har rätt till på grund av sökandens ställning som tjänsteman, skulle en förlust av dem resultera i en direkt skada för sökanden. I egenskap av ensamstående förälder skulle sökanden åsamkas en personlig allvarlig och irreparabel skada om hans son fråntogs detta medicinska och pedagogiska bistånd, vilket också skulle innebära att sonen utsattes för de påstådda hälsoriskerna.

Tribunalens ordförande konstaterar vidare att kravet på att det vid första påseendet ska framstå som faktiskt och rättsligt befogat att bevilja de sökta åtgärderna (*fumus boni juris*) är uppfyllt i förevarande fall, eftersom vissa av sökandens grunder vid första anblicken förefaller vara välgrundade.

Tribunalens ordförande erinrar i detta avseende om att ett beslut om att skilja någon från tjänsten nödvändigtvis innehåller svåra överväganden från institutionens sida med hänsyn till de allvarliga och oåterkalleliga konsekvenser som det medför. Institutionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i detta avseende och tribunalen kan inte ersätta tillsättningsmyndighetens bedömning med sin egen. Domstolsprövningen begränsas till en kontroll av att de faktiska omständigheter som legat till grund för beslutet är materiellt riktiga och att bedömningen av omständigheterna inte är uppenbart oriktig samt att det inte förekommit maktmissbruk. För att en disciplinåtgärd ska vara lagenlig förutsätts det att de handlingar som den berörda personen anklagas för har styrkts.

Utan att det påverkar tribunalens framtida avgörande i målet rörande huvudsaken, anser tribunalens ordförande att nedräkningen av de belopp som ska återkrävas bör ha en direkt inverkan på den disciplinära påföljd som sökanden ska påföras, och vid bedömningen av felets allvarlighet och valet av disciplinåtgärd borde tillsättningsmyndigheten, inom ramen för sin prövning av misskötsamhetens art och de omständigheter under vilka den ägde rum, ha beaktat det faktum att de behöriga nationella myndigheterna inte har vidtagit några straffrättsliga åtgärder eller väckt åtal med anledning av det agerande som läggs sökanden till last.

Vidare påpekar tribunalens ordförande att även om barnets välfärd under inga omständigheter kan ursäkta sökandens beteende, förefaller det vid en första anblick som om tillsättningsmyndigheten ändå borde ha beaktat denna omständighet som en orsak till sökandens felaktiga agerande, särskilt som sökanden – vilket tillsättningsmyndigheten själv har medgett – inte hade något ont uppsåt eller någon önskan att berika sig.

I fråga om den intresseavvägning som ska göras, och särskilt vad gäller rådets intressen, konstaterar tribunalens ordförande att lojalitetsplikten visserligen inverkar på att ett personligt förhållande grundat på förtroende mellan institutionen och dess tjänstemän bibehålls, vilket utgör en förutsättning för att anställningsförhållandet ska bestå. Lojalitetsplikten kräver inte bara att tjänstemännen avstår från handlingar som undergräver tjänstens anseende och den respekt som krävs gentemot institutionen och dess myndigheter, den kräver också att tjänstemännen uppträder på ett sätt som är höjt över alla misstankar så att det förtroende som finns mellan institutionen och tjänstemännen alltid ska bestå. Härav följer dock inte att varje åsidosättande av lojalitetsplikten systematiskt medför att förtroendet går förlorat, och att uppsägning därför skulle vara en oundviklig följd.

I avsaknad av de interimistiska åtgärder som sökanden begärt kommer hans adoptivson emellertid att fråntas de tillägg som gör det möjligt för honom att få den medicinska vård han behöver för sin överlevnad. Intresseavvägningen utfaller därför till sökandens fördel.

Mot bakgrund av ovanstående bifalles ansökan om interimistiska åtgärder.

Beslut av den 25 april 2022, HB/kommissionen (T-408/21 R, ej publicerat, EU:T:2022:241)

”Interimistiskt förfarande – Offentlig upphandling av tjänster – Oegentligheter under förfarandet för tilldelning av kontrakt – Återkrav av felaktigt utbetalda belopp – Verkställbart beslut – Ansökan om interimistiska åtgärder – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Fumus boni juris – *Intresseavvägning*”

Inom ramen för de två anbudsförfaranden som Europeiska unionen inlett och som beskrivs nedan[614], hade två kontrakt tilldelats[615] ett konsortium som samordnades av sökanden HB, ett belgiskt aktiebolag med ett annat aktiebolag som enda aktieägare.

På grundval av en inspektionsrapport från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) beslutade kommissionen först att avbryta fullgörelsen av Tacis- och Cards-kontrakten, med motiveringen att tilldelningen av dessa kontrakt var behäftad med väsentliga fel eller oegentligheter, alternativt bedrägeri. Därefter antog kommissionen två beslut om att sänka de belopp som skulle utbetalas enligt dessa kontrakt, och om att återkräva belopp som utbetalats felaktigt. Slutligen antog kommissionen ytterligare två verkställbara beslut om indrivning av de fordringar som sökanden var skyldig för enligt Tacis- respektive Cards-kontrakten .

---

614 I fråga om tvistens faktiska och rättsliga ram, se beslut av den 20 oktober 2022, ***PB/kommissionen*** (T-407/21 R, EU:T:2022:655) som presenteras nedan på s. 303.

615 Det rör sig om kontrakten TACIS/2006/101-510, respektive CARDS/2008/166-429.

Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av dessa två sistnämnda beslut och ansökte samtidigt om interimistiska åtgärder. Tribunalens ordförande, som har att pröva denna ansökan, bifaller densamma och förpliktar kommissionen att avbryta verkställigheten av dessa beslut.

Tribunalens ordförandes bedömning

För det första undersöker tribunalens ordförande om det är brådskande att vidta de sökta interimistiska åtgärderna, och konstaterar att detta krav är uppfyllt i förevarande fall. Tribunalens ordförande erinrar härvidlag om att eftersom den skada som sökanden åberopat är av rent ekonomisk art, är de sökta interimistiska åtgärderna motiverade om det framgår att sökandens ekonomiska livskraft, om åtgärderna inte vidtogs, skulle kunna äventyras innan målet avgjorts i sak, eller att sökandens marknadsandelar skulle påverkas väsentligt med avseende på bland annat företagets storlek och omsättning samt det som utmärker den koncern som företaget ingår i.

Vad närmare bestämt gäller ett företags eventuella insolvensproblem, medför det inte nödvändigtvis att kravet på skyndsamhet är uppfyllt. Inom ramen för prövningen av företagets ekonomiska livskraft kan rätten nämligen – vid bedömningen av sökandens faktiska situation – ta hänsyn till förhållandena inom den koncern som sökanden tillhör, vilket kan föranleda domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder att komma till slutsatsen att kravet på skyndsamhet inte är uppfyllt, trots att det kan antas att företaget kommer att bli insolvent.

I förevarande fall, och i syfte att bedöma sökandebolagets finansiella styrka, erinrar tribunalens ordförande om sökandens juridiska form och dess aktieinnehav, och konstaterar att bolagets verkställande direktör också är ansvarig gentemot kommissionen, solidariskt med sökanden, för det belopp som återkrävts genom de angripna besluten. Av dessa omständigheter drar tribunalens ordförande slutsatsen att sökandens position inom koncernen och förhållandena inom denna koncern, särskilt dess totala finansiella kapacitet, utgör väsentliga faktorer vid prövningen av huruvida det är brådskande att vidta de sökta interimistiska åtgärderna.

Mot bakgrund av de uppgifter som sökanden har lagt fram noterar tribunalens ordförande först och främst att det är uppenbart att den koncern som sökanden tillhör förfogar över tillgångar som är betydligt lägre än det belopp på mer än 5 000 000 euro som kommissionen har krävt. Han konstaterar vidare att intyg från revisorn bekräftar att om tillgångarna i de två företagen i den koncern sökanden tillhör skulle tas i beslag, skulle det kunna äventyra den fortsatta verksamheten och därmed eventuellt resultera i att dessa företag upphörde att existera. Tribunalens ordförande konstaterar därför att verkställigheten av de angripna besluten måste avbrytas innan målet rörande huvudsaken avgörs, för att undvika att sökandens intressen åsamkas en allvarlig och irreparabel skada.

För det andra prövar tribunalens ordförande villkoret om *fumus boni juris* och gör härvid en prima facie-prövning av de grunder som sökanden anfört till stöd för sin talan i målet rörande huvudsaken, och kontrollerar att åtminstone en av dem är av tillräckligt allvarlig art för att motivera att den inte ska underkännas inom ramen för det interimistiska förfarandet.

När det gäller grunden att kommissionen saknade befogenhet att anta de angripna besluten, att det saknades rättslig grund för dem, och att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts, påpekar tribunalens ordförande att budgetförordningen kan utgöra rättslig grund[616] för

---

616 I enlighet med artikel 100.2 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).

kommissionen att anta verkställbara beslut,[617] även om den ekonomiska förpliktelsen i fråga är av avtalsrättslig karaktär. Unionsdomstolen är emellertid inte behörig att avgöra ett mål om ogiltigförklaring när sökandens rättsliga situation uteslutande ingår i avtalsförhållanden som rättsligt regleras i den nationella lagstiftning som avtalsparterna angett, och kommissionen kan inte anta ett verkställbart beslut i avtalsförhållanden som inte innehåller någon skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen och som därför omfattas av behörigheten för domstolarna i en medlemsstat. Kommissionens befogenhet att anta verkställbara beslut i avtalsförhållanden ska således vara begränsad till avtal som innehåller en skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen.

I förevarande fall konstaterar tribunalens ordförande att de angripna besluten visserligen grundar sig på fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och budgetförordningen, men att avtalen varigenom kontrakten tilldelats inte innehåller någon skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen.

Utan att det påverkar tribunalens avgörande i målet rörande huvudsaken finner tribunalens ordförande således att den grund som sökanden åberopat vid första påseendet inte tycks sakna fog. Den ska därför prövas i vederbörlig ordning inom ramen för målet rörande huvudsaken, och inte av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder.

För det tredje gör tribunalens ordförande en avvägning mellan de risker som är förknippade med vart och ett av de möjliga utfallen. När det gäller sökandens intresse av att få uppskov med verkställigheten av de angripna besluten anser han att om de angripna besluten verkställdes skulle det sannolikt leda till att sökanden tvingades upphöra med sin ekonomiska verksamhet. När det gäller det lämpliga i att de angripna besluten omedelbart fullgörs, noterar han att kommissionen inte har lämnat någon förklaring i detta avseende utan själv verkar anse att det vore önskvärt avbryta verkställigheten av de angripna besluten. Tribunalens ordförande drar härav slutsatsen att intresseavvägningen talar för att verkställigheten av de angripna besluten ska avbrytas.

Mot bakgrund av ovanstående bifalles ansökan om interimistiska åtgärder.

Beslut av den 30 maj 2022, OT/rådet (T-193/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:307)

*”Interimistiskt förfarande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med avseende på Rysslands åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende – Frysning av tillgångar – Ansökan om interimistiska åtgärder – Framstår inte vid första påseendet som faktiskt och rättsligt befogat (*fumus boni juris*) – Situation som ställer krav på skyndsamhet föreligger inte”*

Till följd av den militära aggression som Ryska federationens (nedan kallad Ryssland) inledde mot Ukraina den 24 februari 2022 antog Europeiska unionens råd, den 15 mars 2022, beslut (Gusp) 2022/429 och genomförandeförordning (EU) 2022/427,[618] varigenom sökanden uppfördes i rådets

---

617 I den mening som avses i artikel 299 FEUF.

618 Rådets beslut (Gusp) 2022/249 av den 15 mars 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 871, 2022, s. 44) och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/427 av den 15 mars 2022 om genomförande 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 871, 2022, s. 1).

förteckningar från år 2014 över personer, enheter och organ som bidragit till åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

OT väckte talan om ogiltigförklaring av rådets rättsakter vid Europeiska unionens tribunal. Han ansökte även om ett flertal interimistiska åtgärder, bland annat att tribunalen skulle bevilja uppskov med verkställigheten av dessa rättsakter.

Genom beslut av den 30 maj 2022 avslår tribunalens ordförande OT:s ansökan om interimistiska åtgärder, med motiveringen att villkoren avseende *fumus boni juris* och skyndsamhet inte är uppfyllda.

Tribunalens ordförandes bedömning

Inledningsvis prövar tribunalens ordförande om villkoret *fumus boni juris* är uppfyllt, och gör härvid en prima facie-prövning av de grunder som sökanden anfört till stöd för sin talan i målet rörande huvudsaken. Sökanden har åberopat ett flertal grunder som syftar till att visa att de åtgärder som rådet vidtagit mot honom är rättsstridiga.

Tribunalens ordförande undersöker inledningsvis sökandens argument avseende att hans rätt till försvar har åsidosatts, och erinrar om att när en person för första gången förs upp i ovannämnda förteckningar måste unionens behöriga myndighet – i förevarande fall rådet – underrätta den berörda personen om samtliga uppgifter angående denna person som myndigheten förfogar över, så att vederbörande kan försvara sig, vid behov väcka talan vid unionsdomstolen och på ett ändamålsenligt sätt framföra sin ståndpunkt beträffande de skäl som har åberopats mot vederbörande, för att kraven i fråga om rätten till försvar och till ett effektivt rättsligt skydd ska anses vara uppfyllda. För att säkerställa att åtgärderna får en överraskningseffekt och att de kan tillämpas omedelbart, behöver rådet dock inte underrätta den berörda personen om skälen till beslutet innan vederbörande förs upp i förteckningarna för första gången, men så måste ske samtidigt som rådet antar det aktuella beslutet eller omedelbart därefter.

I förevarande fall var sökandens adress inte allmänt känd och rådet offentliggjorde därför ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* av den 16 mars 2022,[619] för att informera sökanden om att man hade beslutat att vidta restriktiva åtgärder mot honom och att skälen härför framgick av bilagorna till de aktuella rättsakterna, samt om hans rätt att begära att rådet skulle ompröva detta beslut. Följaktligen underrättades sökanden om skälen till beslutet. Tribunalens ordförande drar härav slutsatsen att vid första påseendet förefaller inte den omständigheten att sökanden inte delgavs beslutet individuellt ha äventyrat hans rätt till försvar.

Dessutom anses en rättsakt som går någon emot vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörda personen och som gör att denna person har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot vederbörande. Tribunalens ordförande konstaterar således att i förevarande fall kan det knappast ifrågasättas att sökanden var fullt medveten om det sammanhang i vilket de aktuella åtgärderna vidtagits. Vid första påseendet förefaller det nämligen som att motiveringen var tillräckligt klar och tydlig för att sökanden skulle kunna förstå skälen till varför han förts upp i de aktuella förteckningarna, och att sökanden fick tillgång till all den bevisning mot honom som rådet förfogade över.

---

619 Meddelande till de personer, enheter och organ som är föremål för de restriktiva åtgärder som föreskrivs i rådets beslut 2014/145/Gusp, ändrat genom rådets beslut (Gusp) 2022/429, och i rådets förordning (EU) nr 269/2014, genomförd genom rådets genomförandeförordning (EU) 2022/427, om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT C 121 I, s. 1).

Därefter prövar tribunalens ordförande grunden avseende ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, och konstaterar att härigenom har sökanden i själva verket invänt mot de skäl som rådet anfört för att beslutet att uppföra honom i de omtvistade förteckningarna. I detta avseende framgår det av handlingarna i målet att den bevisning som rådet beaktat vid första påseendet tycks utgöra en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier för att de handlingar som läggs sökanden till last utgör åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, vilka kan styrka skälen för att föra upp honom i nyssnämnda förteckningar. Tribunalens ordförande anser att med hänsyn till att de omständigheter som rådet åberopat hänför sig till tiden före Rysslands invasion av Ukraina och inte har någon koppling till denna konflikt, samt att sökanden inte har lagt fram några ytterligare bevis för motsatsen, finns det vid första påseendet inte någon anledning att betvivla tillförlitligheten hos de omständigheter som rådet åberopat.

Vad gäller sökandens tredje grund, avseende ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, erinrar tribunalens ordförande om att de grundläggande rättigheterna inte är absoluta enligt unionsrätten, utan ska beaktas i förhållande till sin funktion i samhället. Dessa rättigheter får således begränsas om begränsningarna är ägnade att uppnå mål av allmänt intresse för unionen och om de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte medför ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva innehållet i de garanterade rättigheterna. Med hänsyn till det grundläggande målet bestående i att skydda civilbefolkningen, framstår det i förevarande fall inte som olämpligt att frysa sökandens tillgångar och förbjuda honom att resa in i unionen. Tribunalens ordförande konstaterar också att alternativa och mindre restriktiva åtgärder inte skulle vara lika effektiva för att uppnå det eftersträvade målet, det vill säga att utöva påtryckningar på dem som främjar åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, särskilt med tanke på möjligheten att kringgå de införda restriktionerna. Med tanke på den överordnade betydelsen av att upprätthålla internationell fred och säkerhet, förefaller de aktuella restriktionerna vid en första anblick vara motiverade av ett mål av allmänt intresse, och de framstår inte heller som oproportionerliga i förhållande till de eftersträvade målen.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar tribunalens ordförande att de argument sökanden har till stöd för sin ansökan om interimistiska åtgärder inte har visat att det framstår som faktiskt och rättsligt befogat att vidta sådana åtgärder.

Denna slutsats är också förenlig med ordförandens bedömning att det inte är brådskande att vidta de sökta interimistiska åtgärderna.

I förevarande fall har sökanden ansökt om interimistiska åtgärder i den mån de restriktiva åtgärderna inskränker hans rörelsefrihet och fråntar honom möjligheten att träffa sin familj. Härvidlag ska det noteras att sökanden har möjlighet att med åberopande av ömmande humanitära skäl ansöka hos myndigheterna i den berörda medlemsstaten om ett undantag från det förbud som han är föremål för. Han har dock inte visat att han har uttömt alla möjligheter att utverka ett sådant undantag. Han har inte heller visat att en allvarlig och irreparabel skada, som kan motivera att han ska få återförenas med sin familj, är för handen. Slutligen har sökanden begärt att vissa frysta medel ska frigöras, vilket är tillåtet enligt de angripna rättsakterna. Tribunalens ordförande anser att de undantag som beviljats i detta avseende gör det möjligt för sökandens familj att leva ett normalt liv, och han finner således att det inte föreligger någon brådskande situation och att ansökan om interimistiska åtgärder därför ska avslås.

Beslut av den 8 juni 2022, Ungern/kommissionen (T-104/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:351).

”Interimistiskt förfarande – Tillgång till handlingar – Förordning (EG) nr 1049/2001 – Europeiska struktur- och investeringsfonderna – Förordning (EU) nr 1303/2013 – Handlingar som härrör från en medlemsstat – Ansökan om uppskov med verkställigheten – Fumus boni juris – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Intresseavvägning”

Sedan kommissionen mottagit en ansökan om tillgång till handlingar, avseende den skriftväxling som skett mellan kommissionen och de ungerska myndigheterna i samband med en inbjudan att lämna förslag till finansiering genom delad förvaltning,[620] vägrade kommissionen först att ge tillgång till dessa handlingar men beslutade sedan, efter en bekräftande ansökan, att den tredje part som ansökt om tillgång delvis skulle få tillgång till handlingarna i fråga, trots att den ungerska regeringen motsatte sig detta.

Ungern väckte talan om ogiltigförklaring av sistnämnda beslut och lämnade samtidigt in en ansökan om interimistiska åtgärder. Tribunalens ordförande bifaller denna ansökan och ålägger kommissionen att avbryta verkställigheten av beslutet i den mån det beviljar tillgång till handlingar som utfärdats av de ungerska myndigheterna.

Tribunalens ordförandes bedömning

För det första finner tribunalens ordförande att kravet på *fumus boni juris* är uppfyllt, eftersom de två argument som Ungern har anfört vid första påseendet inte tycks sakna grund, vilket innebär att de ska prövas i vederbörlig ordning inom ramen för målet rörande huvudsaken, och inte av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder.

I detta avseende erinrar tribunalens ordförande om att även om en medlemsstat får begära att institutionen inte skall lämna ut en handling som härrör från denna medlemsstat utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande,[621] innebär inte detta att den berörda medlemsstaten har en allmän och ovillkorlig vetorätt att, skönsmässigt och utan att behöva motivera sitt beslut, motsätta sig utlämnandet av varje handling som en institution innehar endast på grund av att handlingen härrör från denna medlemsstat. Vidare är det institutionens uppgift att mot bakgrund av omständigheterna i ärendet och tillämpliga rättsregler avgöra huruvida den motivering som medlemsstaten har anfört till stöd för sin invändning vid första påseende kan utgöra grund för en sådan vägran. Slutligen ska kommissionens granskning ske inom ramen för den lojala dialog som kännetecknar det beslutsförfarande som inrättats genom regelverket om tillgång till handlingar som härrör från en medlemsstat men som innehas av en unionsinstitution.

När det gäller det första argumentet, att undantaget avseende risken för att en institutions beslutsförfarande allvarligt undergrävs[622] är tillämpligt i ett fall av delad förvaltning, konstaterar tribunalens ordförande att inom ramen för den delade förvaltning som är aktuell i förevarande fall, har medlemsstaterna och kommissionen ett gemensamt ansvar att förvalta och kontrollera programmen och att det i synnerhet är kommissionens ansvar att se till att de europeiska struktur- och investeringsfonderna används på ett lagligt och korrekt sätt av medlemsstaterna. Vid första påseendet kan det följaktligen inte uteslutas att de handlingar som är aktuella i förevarande fall kan anses ingå i förfarandet för att anta ett unionsbeslut, särskilt som det följer av domstolens rättspraxis att en medlemsstats rätt att begära att en institution inte ska lämna ut en handling som härrör från

---

620 I enlighet med artiklarna 74 och 125 i 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 (EUT L 347, 2013, s. 320).

621 I enlighet med artikel 4.5 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. 145).

622 Detta undantag föreskrivs i artikel 4.3 första stycket i förordning nr 1049/2001.

den medlemsstaten utan att medlemsstaten dessförinnan har lämnat sitt medgivande "är en bestämmelse som rör förfarandet för att anta ett gemenskapsrättsligt beslut".

När det gäller det andra argumentet, att kommissionen inom ramen för den lojala dialogen borde ha förklarat varför den hade ändrat sin tidigare praxis och, mot bakgrund härav, gett Ungern möjlighet att framföra andra möjliga grunder för att avslå ansökan, påpekar tribunalens ordförande att det angripna beslutet är ett bekräftande beslut som inte överensstämmer med kommissionens ursprungliga beslut att avslå ansökan. Med hänsyn till målets särdrag är det således inte uteslutet att kommissionen borde ha gett Ungern möjlighet att förklara sig bättre eller åberopa andra möjliga grunder för att neka tillgång innan den antog det angripna beslutet. Tribunalens ordförande konstaterar dessutom att kommissionen på eget initiativ kunde ha undersökt om den aktuella begäran om tillgång till handlingar omfattas av något annat undantag för att neka tillgång.

För det andra anser tribunalens ordförande att kravet på skyndsamhet är uppfyllt i det aktuella fallet, eftersom det är styrkt att det föreligger en risk för att Ungern åsamkas en allvarlig och irreparabel skada. Det kan nämligen konstateras att en sådan skada skulle uppstå om de påstått konfidentiella uppgifterna röjdes, och att dessa uppgifter rör organisationen av en inbjudan att lämna konkurrensutsatta förslag där flera berörda parter förväntas delta. Om uppgifterna röjdes skulle det kunna hindra ett effektivt genomförande av detta förfarande. Tribunalens ordförande drar härav slutsatsen att eftersom de aktuella handlingarna sannolikt är konfidentiella, såsom Ungern har hävdat, skulle ett utlämnande av dem strida mot undantaget avseende risken för att en institutions beslutsförfarande allvarligt undergrävs, och att det inte vore möjligt att återställa deras karaktär av icke-offentliga handlingar även om talan i målet rörande huvudsaken skulle bifallas.

Inom ramen för den intresseavvägning som ska göras, och som innebär att det ska fastställas huruvida intresset av att den part som ansökt om interimistiska åtgärder beviljas dessa väger tyngre än intresset av att den angripna rättsakten tillämpas omedelbart, prövar tribunalens ordförande, för det tredje, villkoret att den rättssituation som skapas av beslutet om interimistiska åtgärder ska vara reversibel. Han konstaterar härvidlag att i förevarande fall skulle en dom om ogiltigförklaring av det angripna beslutet bli illusorisk och verkningslös om Ungerns ansökan om interimistiska åtgärder avslogs, eftersom följden av ett sådant avslag skulle bli att kommissionen omedelbart fick tillgång till de begärda handlingarna och att innebörden i sak av det kommande avgörandet skulle föregripas, det vill säga att talan om ogiltigförklaring ogillades. Tribunalens ordförande erinrar dessutom om att kommissionens inte har invänt emot att det verkställigheten av det angripna beslutet avbryts.

Mot bakgrund av ovanstående bifalles ansökan om interimistiska åtgärder.

Beslut av den 20 oktober 2022, PB/kommissionen (T-407/21 R, ej publicerat, EU:T:2022:655).

”Interimistiska åtgärder – Offentlig upphandling av tjänster – Oegentligheter under förfarandet för tilldelning av kontrakt – Återkrav av felaktigt utbetalda belopp – Verkställbart beslut – Ansökan om interimistiska åtgärder – Situation som ställer krav på skyndsamhet – Fumus boni juris – *Intresseavvägning”*

Europeiska unionen inledde två anbudsförfaranden för att tilldela dels ett Tacis-kontrakt för tillhandahållande av tekniskt stöd till de ukrainska myndigheterna vid tillnärmningen av ukrainsk lagstiftning till unionens lagstiftning, dels ett Cards-kontrakt för tillhandahållande av kapacitetsuppbyggnad, expertis och bistånd till det serbiska justitieministeriet. Dessa båda kontrakt[623]

623 Det rör sig om kontrakten TACIS/2006/101-510, respektive CARDS/2008/166-429.

tilldelades ett konsortium som samordnades av ett aktiebolag, vars verkställande direktör är sökanden PB.

På grundval av en inspektionsrapport från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) beslutade kommissionen först att avbryta fullgörelsen av Tacis- och Cards-kontrakten, med motiveringen att tilldelningen av dessa kontrakt var behäftad med väsentliga fel eller oegentligheter, alternativt bedrägeri. Därefter antog kommissionen ett beslut om att vidta en administrativ åtgärd mot sökanden bestående i att återkräva de belopp som utbetalats felaktigt enligt dessa kontrakt, eftersom kommissionen ansåg att sökanden var solidariskt betalningsansvarig med det bolag han var verkställande direktör för. Slutligen antog kommissionen ytterligare ett verkställbart beslut om indrivning av de felaktigt utbetalade beloppen, och fastställde att sökanden var solidariskt betalningsansvarig för dessa tillsammans med det bolag för vilket han var verkställande direktör.

Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av detta sistnämnda beslut och ansökte samtidigt om interimistiska åtgärder. Tribunalens ordförande, som har att pröva denna ansökan, bifaller densamma och förpliktar kommissionen att avbryta verkställigheten av detta beslut.

Tribunalens ordförandes bedömning

Inledningsvis undersöker tribunalens ordförande om det är brådskande att vidta de sökta interimistiska åtgärderna och konstaterar att detta krav är uppfyllt i förevarande fall. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna måste den allvarliga och irreparabla skada som sökanden åberopat anses vara styrkt, eftersom det inte vore möjligt att vid ett senare tillfälle och med hjälp av ekonomisk ersättning gottgöra att han under en längre tid inte skulle kunna få sina grundläggande behov tillgodosedda.

Med hänsyn till de omständigheter som utmärker sökandens situation tycks det nämligen som om han – för det fall att det angripna beslutet verkställs – inte skulle ha en inkomst som gör det möjligt för honom att täcka nödvändiga utgifter för att tillgodose sina grundläggande behov, till dess att målet rörande huvudsaken har avgjorts.

Därefter prövar tribunalens ordförande villkoret om *fumus boni juris* och gör härvid en prima facie-prövning av de grunder som sökanden anfört till stöd för sin talan i målet rörande huvudsaken, och kontrollerar att åtminstone en av dem är av tillräckligt allvarlig art för att motivera att den inte ska underkännas inom ramen för det interimistiska förfarandet.

När det gäller grunden att kommissionen saknade befogenhet att anta ett verkställbart beslut, att det saknades rättslig grund för beslutet, och att kommissionen gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning, påpekar tribunalens ordförande att budgetförordningen[624] kan utgöra rättslig grund för kommissionen att anta verkställbara beslut,[625] även om den ekonomiska förpliktelsen i fråga är av avtalsrättslig karaktär. Unionsdomstolen är emellertid inte behörig att avgöra ett mål om ogiltigförklaring när sökandens rättsliga situation uteslutande ingår i avtalsförhållanden som rättsligt regleras i den nationella lagstiftning som avtalsparterna angett, och kommissionen kan inte anta ett verkställbart beslut i avtalsförhållanden som inte innehåller någon skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen och som därför omfattas av behörigheten för domstolarna i en medlemsstat.

---

624 I enlighet med artikel 100.2 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).

625 I den mening som avses i artikel 299 FEUF.

Kommissionens befogenhet att anta verkställbara beslut i avtalsförhållanden ska således vara begränsad till avtal som innehåller en skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen.

Tribunalens ordförande preciserar dels att förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen[626] i sig inte kan utgöra en korrekt rättslig grund för att anta administrativa åtgärder som syftar till att återkräva belopp som utbetalats felaktigt, dels att det inte framgår av de bestämmelser i denna förordning som rör administrativa åtgärder[627] att någon annan person eller enhet än stödmottagaren kan bli föremål för sådana åtgärder, i synnerhet genom att en tredje part åläggs att återbetala belopp som stödmottagaren felaktigt har erhållit.

Tribunalens ordförande konstaterar att de administrativa åtgärder som kommissionen vidtagit visserligen grundar sig på fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, budgetförordningen och förordningen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, men att de avtal som ingåtts med det bolag som sökanden är verkställande direktör för inte innehåller någon skiljedomsklausul till förmån för unionsdomstolen.

Utan att det påverkar tribunalens avgörande i målet rörande huvudsaken finner tribunalens ordförande således att den grund som sökanden åberopat, det vill säga att kommissionen inte hade befogenhet att anta det angripna beslutet, att det saknade rättslig grund och att det innehöll en uppenbart oriktig bedömning, vid första påseendet inte tycks sakna fog. Den ska därför prövas i vederbörlig ordning inom ramen för målet rörande huvudsaken, och inte av domaren med behörighet att besluta om interimistiska åtgärder.

För det tredje gör tribunalens ordförande en avvägning mellan de risker som är förknippade med vart och ett av de möjliga utfallen. När det gäller sökandens intresse av att inte tvingas betala de återkrävda beloppen omedelbart, anser han att om det angripna beslutet verkställdes skulle det, med hänsyn till omständigheterna i fallet, sannolikt leda till att sökanden inte kunde tillgodose sina allra mest grundläggande behov. När det gäller unionens finansiella intressen noterar han att kommissionen inte har lämnat någon förklaring i detta avseende utan själv verkar anse att det vore det önskvärt avbryta verkställigheten av det angripna beslutet. Tribunalens ordförande drar härav slutsatsen att intresseavvägningen utfaller till sökandens fördel.

Mot bakgrund av ovanstående bifalles ansökan om interimistiska åtgärder.

---

626 Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 1995, s. 1).

627 I förevarande fall artikel 4 i förordning nr 2988/95.