Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS BESLUT (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

den 8 juni 2021 *

”Talan om ogiltigförklaring – Område med frihet, säkerhet och rättvisa – Avtal om Förenade kungarikets utträde ur unionen och Euratom – Rådets beslut om ingående av utträdesavtalet – Medborgare i Förenade kungariket – Förlust av unionsmedborgarskapet – Villkoret personligen berörd ej uppfyllt – Rättsakt som inte är en regleringsakt – Avvisning”

I mål T-198/20,

Harry Shindler, Porto d’Ascoli (Italien), och de övriga sökande vilkas namn finns angivna i bilagan [1], företrädda av advokaten J. Fouchet,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bauer, R. Meyer och J. Ciantar, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om dels hel eller delvis ogiltigförklaring av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7), dels hel eller delvis ogiltigförklaring av 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),

meddelar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden A. Kornezov samt domarna E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (referent), G. Hesse och M. Stancu,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

1 Förteckningen över övriga sökanden är endast bifogad den version av beslutet som delgetts parterna.

Beslut

Bakgrund

1 Harry Shindler och övriga sökande, vilkas namn är angivna i bilagan, är medborgare i Förenade kungariket. De är bosatta i Irland, Spanien, Frankrike och Italien.

2 Den 23 juni 2016 röstade medborgarna i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland i en folkomröstning för landets utträde ur Europeiska unionen.

3 Den 29 mars 2017 anmälde Förenade kungariket i enlighet med artikel 50.2 FEU sin avsikt att utträda ur unionen.

4 Den 24 januari 2020 undertecknade företrädare för unionen och Förenade kungariket avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 29, 2020, s. 7) (nedan kallat utträdesavtalet).

5 Den 30 januari 2020 antog Europeiska unionens råd 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). Utträdesavtalet godkändes enligt artikel 1 i beslutet på unionens och Europeiska atomenergigemenskapen vägnar.

6 Förenade kungariket utträdde ur unionen och Europeiska atomenergigemenskapen den 31 januari 2020. Utträdesavtalet trädde i kraft den 1 februari 2020.

Förfarandet och parternas yrkande

7 Sökandena väckte förevarande talan genom ansökan som inkom den 30 mars 2020.

8 Den 21 april 2020 inkom sökandena med en inlaga med begäran om att tribunalen skulle framställa en begäran om förhandsavgörande till domstolen. Den 28 april 2020 beslutade tribunalens ordförande att denna inlaga inte skulle ingå i akten i målet.

9 Rådet har genom särskild handling, som inkom till tribunalens kansli den 14 juli 2020, gjort en invändning om rättegångshinder i enlighet med artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler.

10 Den 21 augusti 2020 inkom sökandena till tribunalens kansli med yttrande över invändningen om rättegångshinder.

11 Europeiska kommissionen ansökte genom handling som inkom till tribunalens kansli den 15 juni 2020 om att få intervenera i målet till stöd för rådets yrkanden. Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 8 juli 2020 förklarade rådet att det inte hade några synpunkter på interventionsansökan.

12 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 6 augusti 2020 ansökte British in Europe, en fransk ideell förening, om att få intervenera i målet till stöd för sökandenas yrkanden. Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 26 november 2020 förklarade rådet att det överlät till tribunalen att avgöra huruvida interventionsansökan skulle bifallas.

13 Genom beslut av den 5 november 2020 förordnade tribunalen (tionde avdelningen) med stöd av artikel 130.7 i rättegångsreglerna att invändningen om rättegångshinder skulle prövas i samband med att målet avgjordes i sak och att beslutet om rättegångskostnader skulle anstå.

14 Genom beslut av den 10 november 2020 hänsköt tribunalen målet till avdelning i utökad sammansättning i enlighet med artikel 28 i rättegångsreglerna.

15 Rådet inkom med svaromål den 18 januari 2021. Den 11 februari 2021 beslutade ordföranden på tionde avdelningen i utökad sammansättning att inte delge sökandena denna inlaga.

16 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 19 januari 2021 begärde sökandena att målet skulle vilandeförklaras i enlighet med artikel 69 d i rättegångsreglerna. Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 8 februari 2021 yttrade sig rådet över begäran om vilandeförklaring. Genom beslut av den 10 februari 2021 avslog ordföranden på tionde avdelningen i utökad sammansättning begäran om vilandeförklaring.

17 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– i första hand ogiltigförklara utträdesavtalet och beslut 2020/135 i alla delar,

– i andra hand, delvis ogiltigförklara utträdesavtalet och beslut 2020/135, ”såvitt det i dessa rättsakter generellt och med automatik görs åtskillnad … mellan unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket” och således ogiltigförklara bland annat sjätte stycket i ingressen samt artiklarna 9, 10 och 127 i utträdesavtalet,

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna, ”inbegripet advokatarvoden med 5 000 euro”.

18 I sin invändning om rättegångshinder har rådet yrkat att tribunalen ska

– avvisa talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Möjligheten att avgöra målet genom beslut

19 Enligt artikel 130.1 och 130.7 i tribunalens rättegångsregler får tribunalen, om svaranden ansöker om detta, meddela beslut i fråga om rättegångshinder utan att själva saken prövas. Enligt artikel 130.6 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att inleda den muntliga delen av förfarandet angående invändningen om rättegångshinder.

20 Enligt rättspraxis är möjligheten att avvisa en talan genom motiverat beslut, och således utan att hålla någon muntlig förhandling, inte utesluten på grund av att tribunalen med stöd av artikel 130.1 i rättegångsreglerna i ett tidigare skede beslutat att invändningen om rättegångshinder ska prövas i samband med prövningen av saken (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 19 februari 2008, Tokai Europe/kommissionen C-262/07 P, ej publicerat, EU:C:2008:95, punkterna 26–28).

21 I förevarande mål beslutade tribunalen den 5 november 2020 att rådets invändning om rättegångshinder skulle prövas i samband med prövningen av sakfrågan, men tribunalen anser sig i handlingarna i målet ha tillräckligt underlag för att avgöra rättegångshindret genom särskilt uppsatt beslut.

Föremålet för talan

22 Tribunalen konstaterar inledningsvis at sökandena i andra hand har yrkat att utträdesavtalet och beslut 2020/135 delvis ska ogiltigförklaras, ”såvitt det i dessa rättsakter generellt och med automatik görs åtskillnad … mellan unionsmedborgare och medborgare i Förenade kungariket” och att bland annat sjätte stycket i ingressen samt artiklarna 9, 10 och 127 i utträdesavtalet ska ogiltigförklaras (punkt 17 andra strecksatsen ovan).

23 Det framgår av sökandenas inlagor att deras yrkande om delvis ogiltigförklaring i princip avser de rättsakter som anges i punkt 22 ovan, såvitt dessa rättsakter berövar medborgarna i Förenade kungariket – i synnerhet de som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen och som inte hade rätt att rösta i folkomröstningen av den 23 juni 2016 – deras ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning.

24 För det andra påpekar tribunalen att sökandena inte enbart har yrkat att beslut 2020/135 helt eller delvis ska ogiltigförklaras, utan även att själva utträdesavtalet helt eller delvis ska ogiltigförklaras.

25 Utträdesavtalet är emellertid inte en ensidig unionsrättsakt, utan en internationell traktaträttslig akt som ingåtts mellan unionen, å ena sidan, och Förenade kungariket, å andra sidan.

26 I ett sådant fall ska unionsdomstolens lagenlighetskontroll avse den rättsakt som unionens institutioner antagit för att genomföra det aktuella internationella avtalet och inte det internationella avtalet i sig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 286). Kontrollen kan dock avse rättsaktens lagenlighet i förhållande till det aktuella internationella avtalets innehåll (se, analogt, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkt 51).

27 Det är därför som unionsdomstolen, när den prövar en talan riktad mot ett internationellt avtal, kvalificerar talan som en talan som i själva verket är riktad mot beslutet om godkännande av avtalet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 augusti 1994, Frankrike/kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, punkterna 13–17).

28 Talan ska följaktligen endast anses riktad mot beslut 2020/135 (nedan kallat det angripna beslutet).

Invändningen om rättegångshinder

29 Rådet har hävdat att talan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom sökandena inte har talerätt för att väcka talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet. För det första är beslutet nämligen inte riktat till sökandena. För det andra är sökandena inte personligen berörda av beslutet. För det tredje innehåller beslutet genomförandeåtgärder och är inte en regleringsakt.

30 Sökandena har bestritt invändningen om rättegångshinder. De har gjort gällande dels att de är direkt och personligen berörda av det angripna beslutet, dels att detta beslut är en regleringsakt som berör dem direkt och som inte medför några genomförandeåtgärder.

31 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i första och andra styckena i samma artikel, väcka talan om ogiltigförklaring mot tre typer av akter, nämligen, för det första, akter som är riktade till dem, för det andra, akter som direkt och personligen berör dem och, för det tredje, regleringsakter som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

32 I förevarande fall har tribunalen delvis omkvalificerat talan (se punkt 28 ovan) och sökandenas talerätt ska därför enbart bedömas mot bakgrund av det angripna beslutet. I enlighet med rättspraxis (punkt 26 ovan) ska emellertid utträdesavtalets beskaffenhet och innehåll beaktas vid denna bedömning.

33 Tribunalen konstaterar inledningsvis att sökandena varken är utträdesavtalets eller det angripna beslutets adressater. Härav följer att sökandena inte har någon talerätt grundad på artikel 263 fjärde stycket första ledet FEUF, vilket de för övrigt inte har bestritt.

34 Under dessa omständigheter ska det prövas huruvida sökandena kan väcka talan mot det angripna beslutet med stöd av någon av de andra grunderna för talerätt i artikel 263 fjärde stycket andra och tredje ledet FEUF.

Huruvida sökandena har talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket andra ledet FEUF

35 Tribunalen erinrar om att villkoren i artikel 263 fjärde stycket andra ledet FEUF för att sökanden ska anses vara direkt respektive personligen berörd är kumulativa (se dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 75 och 76 och där angiven rättspraxis).

36 Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande fall ska tribunalen först pröva huruvida det andra villkoret, att sökandena ska vara personligen berörda, är uppfyllt.

37 Tribunalen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att för att en fysisk eller juridisk person ska anses vara personligen berörd av en akt som inte är riktad till vederbörande måste vederbörande påverkas av rättsakten på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för personen i fråga eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer personen från alla andra personer och därigenom individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (dom av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223, och dom av den 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/kommissionen, C-384/16 P, EU:C:2018:176, punkt 93).

38 Den omständigheten att det är möjligt att mer eller mindre exakt fastställa antalet rättssubjekt som en rättsakt är tillämplig på, eller till och med deras identitet, innebär därför inte att dessa rättssubjekt ska anses personligen berörda av rättsakten, om det står klart att den är tillämplig på grundval av en objektiv, rättslig eller faktisk, situation som fastställts i den aktuella rättsakten (dom av den 22 november 2001, Antillean Rice Mills/rådet, C-451/98, EU:C:2001:622, punkt 52, och dom av den 13 mars 2018, European Union Copper Task Force/kommissionen, C-384/16 P, EU:C:2018:176, punkt 94).

39 På samma sätt innebär inte den omständigheten att en normativ rättsakt kan ha olika konkreta verkningar för de olika rättssubjekt som den är tillämplig på att de särskiljs från alla andra berörda personer, när rättsakten tillämpas i ett fall som är objektivt fastställt (dom av den 22 februari 2000, ACAV m.fl./rådet, T-138/98, EU:T:2000:45, punkt 66, och beslut av den 3 december 2008, RSA Security Ireland/kommissionen, T-227/06, EU:T:2008:547, punkt 59).

40 Den omständigheten att en bestämmelse genom sin beskaffenhet och räckvidd är av generell karaktär, eftersom den är generellt tillämplig på samtliga berörda personer, utesluter emellertid inte att den kan beröra vissa av dem personligen (dom av den 22 juni 2006, Belgien och Forum 187/kommissionen, C-182/03 och C-217/03, EU:C:2006:416, punkt 58, och dom av den 23 april 2009, Sahlstedt m.fl./kommissionen, C-362/06 P, EU:C:2009:243, punkt 29).

41 När ett beslut berör en grupp av personer som med stöd av gruppmedlemmarnas egna kriterier kunde identifieras eller skulle ha kunnat identifieras när rättsakten antogs, kan dessa personer vara personligen berörda av rättsakten i den mån de ingår i en avgränsad personkrets. Det kan bland annat förhålla sig på detta sätt när rättsakten innebär en förändring av rättigheter som dessa personer förvärvat före rättsaktens antagande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkterna 71 och 72 och där angiven rättspraxis, och dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonpunt m.fl./kommissionen, C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 59).

42 I förevarande fall har sökandena gjort gällande att de är direkt och personligen berörda av det angripna beslutet, eftersom beslutet berövar dem deras ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, bland annat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier samt rätten att rösta och kandidera i val till Europaparlamentet och vid kommunalval i deras bosättningsmedlemsstat.

43 För att styrka att de är personligen berörda har sökandena förklarat att de ingår i en avgränsad krets av medborgare i Förenade kungariket som har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen (2 procent av den ”brittiska befolkningen i allmänhet”). Dessutom ingår de i en andra, än mer avgränsad krets av medborgare i Förenade kungariket som dessutom har varit bosatta i mer än femton år utanför Förenade kungariket och därigenom – i kraft av den så kallade 15-årsregeln (*15 year rule*) – förlorat rösträtten i parlamentsval i Förenade kungariket samt i folkomröstningen den 23 juni 2016 (1,2 procent av den ”brittiska befolkningen”). Denna förlust av rösträtten hindrade dem från att delta i omröstningar som var avgörande för bibehållandet av deras ställning som unionsmedborgare.

44 Sökandena har även förklarat att var och en av dem på ett väsentligt och särskiljande sätt påverkas av förlusten av ställningen som unionsmedborgare och av de rättigheter som är knutna till denna ställning. De har i detta avseende åberopat de följder som förlusten av ställningen som unionsmedborgare och av de rättigheter som är knutna till denna ställning skulle få för dem på grund av olika egenskaper, bland annat:

– veteran från andra världskriget (en sökande),

– kategorin ”offer för 15-årsregeln ”(fem sökande),

– personer som har varit förhindrade från att rösta eller kandidera i de franska kommunalvalen år 2020 (fem sökande),

– person som kommer att påverkas i utövandet av sin yrkesverksamhet i Gibraltar (en sökande),

– personer vilkas privat- och familjeliv kommer att påverkas (två sökande),

– personer vilkas rätt till egendom kommer att påverkas (fyra sökande),

– personer som kommer att bli föremål för uttag av nya socialavgifter eller skatter på pension som betalas av Förenade kungariket (sju av sökandena),

– personer som kommer att underkastas nya formaliteter för att resa in eller uppehålla sig i unionen (tre av sökandena).

45 Tribunalen konstaterar inledningsvis att sökandenas argument för att styrka sin talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket andra ledet FEUF bygger på premissen att det angripna beslutet medför en ”förlust” eller ”indragning” av deras ställning som unionsmedborgare och av de rättigheter som är knutna till denna ställning.

46 Det är visserligen riktigt att varken det angripna beslutet eller utträdesavtalet uttryckligen avskaffar ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning för medborgare i Förenade kungariket.

47 Det framgår emellertid tydligt av utträdesavtalets lydelse och systematik – i synnerhet av sjätte stycket i ingressen, artikel 2 b–d, artikel 10.1 a–d och, mer generellt, av den andra delen med rubriken ”Medborgares rättigheter” – att detta avtal behandlar medborgare i Förenade kungariket, inbegripet dem som var unionsmedborgare vid tidpunkten för Förenade kungarikets utträde ur unionen, som personer som inte har, eller som från och med detta datum, inte längre har ställning som unionsmedborgare. I nämnda avtal föreskrivs således inte att medborgare i Förenade kungariket ska få behålla sin ställning som unionsmedborgare och samtliga rättigheter som är knutna till denna ställning.

48 Tribunalen understryker emellertid att det är obestridligt att förlusten eller indragningen av ställningen som unionsmedborgare är ägnat att avsevärt påverka rättigheterna för en medborgare i en medlemsstat som utträder ur unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 64). Medborgare i en sådan medlemsstat, som är utflyttade till en annan medlemsstat, kan i än större utsträckning – på grund av sedan lång tid tillbaka skapade personliga, yrkesmässiga och ekonomiska band – påverkas av att deras ursprungsmedlemsstat lämnar unionen (beslut av den 16 juni 2020, Walker m.fl./parlamentet och rådet, T-383/19, ej publicerat, EU:T:2020:269, punkt 41).

49 Beträffande villkoret ”personligen berörd” ankommer det, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 37 ovan, på sökandena att visa att det angripna beslutet, i den mån det fråntar dem deras ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, påverkar dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom individualiserar dem på motsvarande sätt dem som beslutet är riktat till.

50 Det är härvidlag för det första utrett att utträdesavtalet, bland annat såvitt det inte föreskrivs att medborgare i Förenade kungariket ska behålla ställningen som unionsmedborgare, är tillämpligt på samtliga medborgare i denna stat och således har allmän giltighet.

51 Av detta följer att det angripna beslutet, genom vilket utträdesavtalet togs in i unionens rättsordning, i sig är en rättsakt med allmän giltighet och i kraft härav berör sökandena i deras objektiva egenskap av medborgare i Förenade kungariket.

52 För det andra gör inte de av sökandena åberopade omständigheterna, som nämns i punkt 43 ovan, det möjligt att anse att sökandena ingår i en avgränsad personkrets, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 41 ovan. Dessa omständigheter avser sökandenas tillhörighet till vissa specifika kategorier av medborgare i Förenade kungariket som utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen samt det faktum att vissa av dem dessutom fråntagits sin rösträtt i omröstningar som ordnas av den medlemsstaten.

53 Det angripna beslutet har nämligen, såvitt det innebär att medborgarna i Förenade kungariket fråntas ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, dels inte antagits med utgångspunkt i kriterier som är specifika för de personer som ingår i de av sökandena åberopade specifika kategorierna av medborgare i Förenade kungariket som sökandena har åberopat, dels inte fråntagit dessa personer en förvärvad rättighet som är specifik eller som uteslutande avser personerna i dessa kategorier. Av vad tribunalen funnit i punkt 51 ovan följer det i stället att den påstådda förlusten av ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning gäller för en objektivt fastställd grupp av personer, nämligen samtliga medborgare i Förenade kungariket, oavsett i vilken medlemsstat de är bosatta (se, analogt, beslut av den 16 juni 2020, Walker m.fl./parlamentet och rådet, T-383/19, ej publicerat, EU:T:2020:269, punkterna 52 och 53).

54 Under dessa omständigheter och i enlighet med den rättspraxis som det hänvisas till i punkterna 38 och 39 ovan, finner tribunalen att den omständigheten att antalet och rentav identiteten på de personer som ingår i de kategorier av medborgare i Förenade kungariket som sökandena har åberopat kan bestämmas med viss precision och påståendet att dessa personer skulle vara hårdare drabbade av förlusten av ställningen som unionsmedborgare och de därtill knutna rättigheterna än andra medborgare i Förenade kungariket, inte i sig kan göra att dessa personer kan anses vara personligen berörda av det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 16 juni 2020, Walker m.fl./parlamentet och rådet, T-383/19, ej publicerat, EU:T:2020:269, punkterna 43, 45 och 46).

55 För det tredje kan de olika egenskaperna, hänförliga till deras personliga situation, som respektive sökande åberopat och vilka räknas upp i punkt 44 ovan, på sin höjd visa de olika konkreta, och i vissa fall betydande, verkningar som den påstådda förlusten av ställningen som unionsmedborgare och de därtill knutna rättigheterna kan ha för respektive sökande. Ingen av dessa egenskaper är däremot ägnad att visa att förlusten av denna ställning och de därtill knutna rättigheterna skulle få sådana egenartade och specifika konsekvenser för dem att de därigenom, i förhållande till övriga personer, individualiseras på motsvarande sätt som dem som beslutet är riktat till, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 37 ovan.

56 För det fjärde har sökandena inte anfört någon omständighet som kan styrka att de är personligen berörda av andra aspekter av det angripna beslutet än den påstådda förlusten av ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning.

57 Under dessa omständigheter kan sökandena inte anses vara personligen berörda av det angripna beslutet. Sökandena saknar följaktligen talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket andra ledet FEUF och det behöver därför inte prövas huruvida de är direkt berörda av det angripna beslutet.

Huruvida sökandena har talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF

58 Tribunalen erinrar om att villkoren i artikel 263 FEUF fjärde stycket tredje ledet FEUF att den angripna rättsakten ska vara en regleringsakt, att sökandena är direkt berörda av denna regleringsakt och att regleringsakten inte medför genomförandeåtgärder, är kumulativa (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 19 november 2020, Buxadé Villalba m.fl./parlamentet, T-32/20, ej publicerat, EU:T:2020:552, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

59 Mot bakgrund av omständigheterna i förevarande fall ska tribunalen först pröva huruvida det första villkoret, att det angripna beslutet ska vara en regleringsakt, är uppfyllt.

60 Begreppet ”regleringsakt” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF har en mer begränsad räckvidd än begreppet ”akt” i artikel 263 fjärde stycket första och andra ledet FEUF. Begreppet kan således inte avse samtliga rättsakter med allmän giltighet, utan det hänför sig till en mer begränsad kategori av rättsakter av detta slag (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 58).

61 Begreppet ”regleringsakt” avser således rättsakter med allmän giltighet, men innefattar inte lagstiftningsakter (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 60 och 61).

62 I förevarande fall är parterna eniga om att det angripna beslutet är en icke-lagstiftningsakt med allmän giltighet. Tribunalen delar denna uppfattning.

63 Det är nämligen klarlagt att det angripna beslutet är en rättsakt med allmän giltighet (punkt 51 ovan).

64 Vidare ska det erinras om att en rättsakt kan kvalificeras som unionslagstiftningsakt endast om den har antagits med stöd av en bestämmelse i fördragen som uttryckligen hänvisar till antingen det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet (dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 62). I förevarande fall har det angripna beslutet antagits med stöd av artikel 50.2 FEU. I den bestämmelsen anges att det avtal i vilket villkoren för en medlemsstats utträde fastställs ska ingås på unionens vägnar av rådet, som ska besluta med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande. Det finns dock inte någon hänvisning till vare sig det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller det särskilda lagstiftningsförfarandet. Av detta följer att det angripna beslutet inte kan kvalificeras som lagstiftningsakt.

65 Parterna är emellertid oeniga om vilka konsekvenser som följer av att det angripna beslutet är en icke-lagstiftningsakt med allmän giltighet. Enligt sökandena kan beslutet endast vara en regleringsakt. Enligt rådet är det angripna beslutet varken en lagstiftningsakt eller en regleringsakt.

66 Tribunalen påpekar att domstolen i domen av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625), inte fann att begreppet ”regleringsakt” innefattade alla icke-lagstiftningsakter med allmän giltighet.

67 I en senare dom har domstolen visserligen underkänt tolkningen att det skulle finnas icke-lagstiftningsakter med allmän giltighet som inte omfattas av begreppet ”regleringsakt” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF. Domstolen har följaktligen funnit att begreppet ”regleringsakt” omfattar samtliga icke-lagstiftningsakter med allmän giltighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkterna 24 och 28).

68 Det ska emellertid påpekas att i det mål som avgjordes genom domen av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873), var den omtvistade rättsakten ett kommissionsbeslut avseende statligt stöd. Detta beslut hade visserligen allmän giltighet på grund av att det prövade nationella stödordningar, men det var av administrativ natur och hade endast antagits av kommissionen, utan rådets och parlamentets deltagande. Såsom domstolen fann i punkterna 24–27 i den domen hade kommissionens ståndpunkt att nämnda beslut var en icke-lagstiftningsakt med allmän giltighet som inte omfattades av begreppet ”regleringsakt” inte stöd i lydelsen, tillkomsthistorien eller syftet med artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF.

69 Domstolen har däremot ännu inte haft tillfälle att pröva huruvida beslut om godkännande av ingåendet av ett internationellt avtal, och i synnerhet beslut om godkännande av ingåendet av ett avtal om fastställande av villkoren för en medlemsstats utträde, ska anses utgöra regleringsakter i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF.

70 Under dessa omständigheter ska det prövas huruvida begreppet ”regleringsakt” även omfattar sådana beslut.

71 Ett fördrag om fastställande av villkoren för en medlemsstats utträde binder unionens institutioner, i likhet med övriga internationella avtal som unionen ingår, och har företräde framför de rättsakter som institutionerna utfärdar (se, analogt, dom av den 13 januari 2015, rådet och kommissionen/Stichting Natuur en Milieu och Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P och C-405/12 P, EU:C:2015:5, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

72 Internationella avtal som unionen har ingått har således företräde framför sekundärrätten och det följer av detta att utträdesavtalet har en högre plats i normhierarkin än andra rättsakter med allmän giltighet, både lagstiftningsakter och regleringsakter.

73 Av detta följer att det angripna beslutet i unionens rättsordning inför regler, som finns i utträdesavtalet, vilka har företräde framför lagstiftnings- och regleringsakter. Dessa regler kan därför inte själva vara regleringsakter.

74 I likhet med andra internationella avtal som ingås av unionen och med hänsyn till dess antagningsförfarande, kan inte utträdesavtalet, på det yttre planet, anses motsvara en lagstiftningsakt på det inre planet (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/15 (PNR-avtal EU–Kanada) av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 146).

75 Utträdesavtalet ingicks nämligen på unionens vägnar av rådet, efter parlamentets godkännande, i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 50.2 FEU. Rådet och parlamentet deltar i detta förfarande och det påminner därför om det ordinarie och det särskilda lagstiftningsförfarandet som definieras i artikel 289.1 och 289.2 FEUF. Dessa båda förfaranden nämns i artikel 21.2 och 21.3, artikel 22.1 och 22.2, artikel 23 andra stycket, artikel 24 första stycket, artikel 25 andra stycket och artikel 228.4 FEUF, med stöd av vilka dessa båda institutioner får anta bestämmelser om de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare.

76 Av detta följer att det angripna beslutet i unionens rättsordning inför regler, vilka återfinns i utträdesavtalet och vilka kännetecknas av en demokratisk legitimitet som är särskilt stark, i likhet med bestämmelserna i en lagstiftningsakt. Det är emellertid den synnerligen starka demokratiska legitimiteten hos lagstiftning som antagits enligt ett förfarande som föreskriver rådets och parlamentets deltagande, vilken motiverar att de villkor som gäller för att enskilda ska kunna väcka talan om ogiltigförklaring mot lagstiftningsakter inte luckras upp (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:21, punkt 38).

77 I flera språkversioner av artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF associerar begreppet ”regleringsakt” snarare till rättsakter från den verkställande makten än till rättsakter från den lagstiftande makten (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:21, punkt 41). Ett beslut om godkännande av ingåendet av ett internationellt avtal eller ett avtal om fastställande av villkoren för en medlemsstats utträde, såsom det angripna beslutet, kan dock inte jämföras med en rättsakt som antagits av den verkställande makten.

78 För det tredje skulle det vara inkonsekvent och paradoxalt om de villkor under vilka enskilda kan väcka talan mot det angripna beslutet mjukades upp genom att beslutet kvalificerades som en regleringsakt. En sådan uppmjukning skulle nämligen få till följd att enskilda lättare skulle kunna angripa en rättsregel när regeln ingår i ett internationellt avtal, såsom utträdesavtalet, och därefter förs in i unionens rättsordning genom ett beslut om godkännande av ingåendet av det aktuella avtalet, såsom det angripna beslutet, än när samma rättsregel ingår i en lagstiftningsakt med identiskt innehåll av underordnad ställning i normhierarkin.

79 För det fjärde framgår det av tillkomsthistorien bakom artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF att upphovsmännen till utkastet till ett fördrag om upprättande av en konstitution för Europa och senare till Lissabonfördraget inte hade för avsikt att mjuka upp villkoren för enskildas talerätt mot beslut om godkännande av ingåendet av ett internationellt avtal, såsom bland annat beslut om godkännande av ingåendet av ett avtal om fastställande av villkoren för en medlemsstats utträde. Av förarbetena till utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa – särskilt artikel III-365 punkt 4, vars innehåll återges ordagrant i artikel 263 fjärde stycket FEUF – framgår det i synnerhet inte att upphovsmännen ansåg att sådana beslut skulle kvalificeras som ”regleringsakter” i den mening som avses i dessa båda artiklar.

80 Under dessa omständigheter ska begreppet ”regleringsakt” i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF tolkas så, att det inte innefattar beslut om godkännande av ingåendet av ett internationellt avtal, såsom i synnerhet beslut om godkännande av ingåendet av ett avtal om fastställande av villkoren för en medlemsstats utträde.

81 Det angripna beslutet kan således inte anses utgöra en regleringsakt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF.

82 Av det anförda följer att sökandena inte har talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF, utan att det behöver prövas huruvida det angripna beslutet direkt berör sökandena och om det medför genomförandeåtgärder.

83 Av detta följer att rådet har fog för att hävda att sökandena saknar talerätt. Invändningen om rättegångshinder ska således bifallas och talan avvisas.

Ansökningarna om intervention

84 Enligt artikel 142.2 i rättegångsreglerna förfaller ändamålet med interventionen när talan avvisas. Eftersom talan i förevarande mål har avvisats, saknas det anledning att pröva de interventionsansökningar som ingetts av kommissionen och av British in Europe.

Rättegångskostnader

85 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas, med undantag för de kostnader som hänför sig till interventionsansökningarna.

86 Det följer av artikel 144.10 i rättegångsreglerna att om målet avgörs slutligt innan interventionsansökan har prövats, ska interventionssökanden och parterna var och en bära sina rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökan. I förevarande fall ska sökandena, rådet, kommissionen och British in Europe bära sina respektive rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökningarna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (tionde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan avvisas.

2) Det finns inte längre skäl att pröva Europeiska kommissionens interventionsansökan och British in Europes interventionsansökan.

3) Harry Shindler och de övriga sökande vilkas namn anges i bilagan ska bära sina rättegångskostnader och ersätta rättegångskostnaderna för Europeiska unionens råd, med undantag för de kostnader som hänför sig till interventionsansökningarna.

4) Harry Shindler och de övriga sökande vilkas namn anges i bilagan, rådet, kommissionen och British in Europe ska bära sina respektive rättegångskostnader i den mån de hänför sig till interventionsansökningarna.

Luxemburg den 8 juni 2021

Justitiesekreterare
E. Coulon

Ordförande
A. Kornezov