Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. juni 2016*

»Annullationssøgsmål — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) — afgørelse 2014/198/FUSP — aftale mellem Den Europæiske Union og Den Forenede Republik Tanzania om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Den Forenede Republik Tanzania — valg af retsgrundlag — forpligtelse til straks at underrette Europa-Parlamentet fuldt ud i alle faser af proceduren for forhandling og indgåelse af internationale aftaler — opretholdelse af afgørelsens virkninger i tilfælde af annullation««

I sag C-263/14,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 28. maj 2014,

Europa-Parlamentet ved R. Passos, A. Caiola og M. Allik, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved M. Konstantinidis, R. Troosters og D. Gauci, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved F. Naert, G. Étienne, M. Bishop og M.-M. Joséphidès, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, E. Ruffer, J. Vláčil, J. Škeřik og M. Hedvábná, som befuldmægtigede

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, M. Rhodin, E. Karlsson og L. Swedenborg, som befuldmægtigede

* Processprog: engelsk.

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved J. Kraehling og V. Kaye, som befuldmægtigede, bistået af barrister G. Facenna,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev, C. Toader, D. Šváby og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og K. Jürimäe,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 22. september 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. oktober 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Parlamentet har i sin stævning nedlagt påstand om dels annullation af Rådets afgørelse 2014/198/FUSP af 10. marts 2014 om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Den Forenede Republik Tanzania om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Den Forenede Republik Tanzania (EUT 2014, L 108, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«), dels opretholdelse af denne afgørelses virkninger.

Retsforskrifter

International ret

De Forenede Nationers havretskonvention

2 De Forenede Nationers havretskonvention, der blev undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982, trådte i kraft den 16. november 1994. Den blev godkendt ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23. marts 1998 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af De Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 og af aftalen af 28. juli 1994 vedrørende anvendelsen af kapitel XI i denne konvention (EFT 1998, L 179, s. 1).

3 Afsnit 1 med overskriften »Almindelige bestemmelser« i den nævnte konventions kapitel VII med overskriften »Det åbne hav« indeholder artikel 100-107, som definerer de retlige rammer for bekæmpelsen af sørøveri. Konventionens artikel 100 pålægger alle stater en pligt til at samarbejde om bekæmpelsen af sørøveri. Konventionens artikel 101 og 103 definerer henholdsvis begrebet »sørøveri« og begrebet »sørøverskib eller piratluftfartøj«.

4 De Forenede Nationers havretskonventions artikel 105 med overskriften »Opbringning af et sørøverskib eller piratluftfartøj« har følgende ordlyd:

»På det åbne hav eller på et hvilket som helst andet område uden for nogen stats jurisdiktion kan enhver stat opbringe et sørøverskib eller piratluftfartøj eller et skib eller et luftfartøj, som sørøvere eller flypirater har bemægtiget sig og har kontrol over, samt anholde personer og beslaglægge ejendom om bord. Domstolene i den stat, som har foretaget opbringningen, kan fastsætte de straffe, der skal idømmes, og kan ligeledes afgøre, hvilke skridt der skal tages med hensyn til de pågældende skibe, luftfartøjer eller den pågældende ejendom, dog med forbehold af tredjemands rettigheder, når denne har handlet i god tro.«

EU-retten

Den fælles aktion 2008/851/FUSP

5 Rådets fælles aktion 2008/851/FUSP af 10. november 2008 om Den Europæiske Unions militæroperation med henblik på at bidrage til at afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyster (EUT 2008, L 301, s. 33), som ændret [ved Rådets afgørelse 2010/766/FUSP af 7. december 2010 (EUT 2010, L 327, s. 49) og] Rådets afgørelse 2012/174/FUSP af 23. marts 2012 (EUT 2012, L 89, s. 69, herefter »den fælles aktion 2008/851«), er baseret på artikel 14 EU, artikel 25, stk. 3, EU og artikel 28, stk. 3, EU. Operationen er benævnt »operation Atalanta«.

6 Den fælles aktions artikel 1 med overskriften »Mission« bestemmer i stk. 1:

»Den Europæiske Union […] gennemfører en militæroperation til støtte for De Forenede Nationers […] Sikkerhedsråds resolution 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) og 1851 (2008) i overensstemmelse med de foranstaltninger, det i tilfælde af piratvirksomhed er tilladt at træffe i henhold til artikel 100 og flere følgende bestemmelser i De Forenede Nationers havretskonvention […], og navnlig gennem aftaler indgået med tredjestater (»Atalanta«) med henblik på at bidrage til at

— beskytte de fartøjer fra [Verdensfødevareprogrammet], der transporterer fødevarehjælp til Somalias fordrevne befolkningsgrupper, i overensstemmelse med mandatet i [De Forenede Nationers] Sikkerhedsråds resolution 1814 (2008) og

— beskytte sårbare fartøjer, der befinder sig ud for Somalias kyster, samt afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyster, i overensstemmelse med mandatet i [De Forenede Nationers] Sikkerhedsråds resolution 1846 (2008) og 1851 (2008).«

7 Den fælles aktions artikel 2, der har overskriften »Mandat«, fastsætter:

»Atalanta, på de betingelser, der er fastsat i gældende international ret, navnlig [De Forenede Nationers] havretskonvention, og i [De Forenede Nationers] Sikkerhedsråds resolution 1814 (2008), 1816 (2008) og 1838 (2008), samt inden for rammerne af den disponible kapacitet:

[…]

e) kan, med henblik på de kompetente staters eventuelle foretagelse af retsforfølgning på de i artikel 12 fastsatte betingelser, pågribe, tilbageholde og overføre personer, der som omhandlet i artikel 101 og 103 i De Forenede Nationers havretskonvention mistænkes for at have til hensigt at begå, for at begå eller for at have begået piratvirksomhed eller væbnede røverier i de områder, hvor den er til stede, og opbringe fartøjer tilhørende personer, der begår piratvirksomhed eller væbnede

røverier, eller fartøjer, der er fanget som følge af piratvirksomhed eller væbnede røverier, og som er i personers, der begår piratvirksomhed eller væbnede røverier, besiddelse, samt beslaglægge ejendom om bord

[…]«

8 Den fælles aktions artikel 10 med overskriften »Tredjestaters deltagelse« har følgende ordlyd:

»1. Uden at dette anfægter [Unionens] selvstændige beslutningstagning og fælles institutionelle ramme, og i overensstemmelse med de relevante retningslinjer fra Det Europæiske Råd, kan tredjestater opfordres til at deltage i operationen.

[…]

3. Detaljerede bestemmelser vedrørende tredjestaters deltagelse fastlægges i aftaler, der indgås efter proceduren i [artikel 37 TEU]. Hvis [Unionen] og en tredjestat har indgået en rammeaftale om denne tredjestats deltagelse i [Unionens] krisestyringsoperationer, finder bestemmelserne i en sådan aftale anvendelse i forbindelse med denne operation.

[…]

6. Betingelserne for overførsel af pågrebne og tilbageholdte personer til en tredjestat, der deltager i operationen, med henblik på denne stats udøvelse af domstolskompetencen fastlægges ved indgåelsen eller gennemførelsen af de i stk. 3 omhandlede aftaler vedrørende tredjestaters deltagelse.«

9 Denne fælles aktions artikel 12 med overskriften »Overførsel af pågrebne og tilbageholdte personer med henblik på udøvelse af domstolskompetencen« har følgende ordlyd:

»1. På grundlag af Somalias samtykke til, at medlemsstater eller tredjestater udøver deres domstolskompetence, på den ene side og artikel 105 i [De Forenede Nationers] havretskonvention på den anden side, overføres personer, der som omhandlet i artikel 101 og 103 i De Forenede Nationers havretskonvention mistænkes for at have til hensigt at begå, for at begå eller for at have begået piratvirksomhed eller væbnede røverier, og som pågribes og tilbageholdes med henblik på foretagelse af retsforfølgning, i Somalias territorialfarvande eller indre farvande eller på åbent hav, samt de genstande, der er anvendt til at udføre disse handlinger, til:

— de kompetente myndigheder i den medlemsstat eller i den tredjestat, som deltager i operationen, hvis flag det fartøj, der har foretaget pågribelsen, fører, eller

— hvis denne stat ikke kan eller ikke ønsker at udøve sin domstolskompetence, til en medlemsstat eller enhver tredjestat, der ønsker at udøve sin domstolskompetence i forhold til de ovennævnte personer eller genstande.

2. Personer, der mistænkes for som omhandlet i artikel 101 og 103 i De Forenede Nationers havretskonvention at have til hensigt at begå, for at begå eller for at have begået piratvirksomhed eller væbnede røverier, og som pågribes og tilbageholdes, med henblik på foretagelse af retsforfølgning, af Atalanta i territorialfarvandene, i de indre farvande eller i arkipelagfarvande, der tilhører andre stater i regionen efter aftale med disse stater, samt genstande, der er anvendt til at udføre disse handlinger, kan overføres til den pågældende stats kompetente myndigheder eller med den pågældende stats samtykke til en anden stats kompetente myndigheder.

3. Ingen af de i stk. 1 og 2 nævnte personer kan overføres til en tredjestat, medmindre betingelserne for en sådan overførsel er aftalt med den pågældende tredjestat under iagttagelse af gældende international ret, navnlig de internationale menneskerettigheder, særligt for at sikre, at ingen underkastes dødsstraf, tortur eller anden form for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling.«

Aftalen mellem EU og Tanzania

10 Under overskriften »Definitioner« fastsætter artikel 2 i aftalen mellem Den Europæiske Union og Den Forenede Republik Tanzania om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Den Forenede Republik Tanzania (EUT 2014, L 108, s. 3, herefter »aftalen mellem EU og Tanzania«) følgende:

»I denne aftale forstås ved:

a) »*EU-ledet flådestyrke (EUNAVFOR)*«: EU's militære hovedkvarter og de nationale kontingenter, der bidrager til EU-operationen Atalanta, deres fartøjer, fly og aktiver

[…]

f) »*overført person*«: enhver person, der mistænkes for at have til hensigt at begå, der begår, eller som har begået piratvirksomhed, og som overføres af EUNAVFOR til Tanzania i henhold til denne aftale.«

11 Aftalens artikel 1 med overskriften »Mål« bestemmer:

»Denne aftale fastlægger betingelserne og de nærmere bestemmelser for overførsel fra EUNAVFOR til Tanzania af personer, der mistænkes for at have forsøgt at begå, for at begå eller for at have begået piratvirksomhed, og som tilbageholdes af EUNAVFOR, og tilknyttede genstande, som EUNAVFOR har beslaglagt, og for deres behandling efter en sådan overførsel.«

12 Den nævnte aftale fastsætter i sin artikel 3 de generelle principper for bl.a. fremgangsmåden og betingelserne for overførslen til Tanzanias myndigheder af de af EUNAVFOR tilbageholdte mistænkte pirater, herunder det generelle princip om en behandling i overensstemmelse med de internationale menneskerettighedsforpligtelser. Desuden fastsætter aftalens artikel 4 de betingelser, hvorunder de overførte personer behandles, retsforfølges og dømmes, samtidig med at aftalens artikel 5 bestemmer, at sådanne personer ikke må stilles for en domstol for en forbrydelse, der har en maksimumsstraf, som er hårdere end fængsel på livstid.

13 Artikel 6 i aftalen mellem EU og Tanzania vedrører den udveksling af dokumenter og oplysninger, som skal finde sted i forbindelse med overførslen af de nævnte personer. Aftalens artikel 7, stk. 1, fastsætter, at »EU og EUNAVFOR […] inden for rammerne af deres midler og kapacitet [yder] enhver bistand til Tanzania med henblik på efterforskning og retsforfølgning af overførte personer«.

14 Det fremgår af artikel 8 i aftalen mellem EU og Tanzania, at intet i denne aftale tilsigter at fravige de øvrige rettigheder, som en overført person måtte have ifølge national eller international ret. Aftalens artikel 9 vedrører såvel kontakterne mellem Tanzanias myndigheder og EU's myndigheder som løsningen af tvister. Endelig fastsætter aftalens artikel 10 og 11 gennemførelsesbestemmelserne til aftalen og dennes ikrafttræden.

Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

15 I løbet af 2008 udtrykte De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«), navnlig i resolution 1814 (2008), 1816 (2008) og 1838 (2008), dyb bekymring over den trussel, som piratvirksomhed og væbnede røverier mod skibe udgør mod befordringen af humanitær bistand i Somalia, mod den internationale søfart og mod søhandelsruternes sikkerhed samt mod andre sårbare fartøjer, herunder dem, der anvendes til fiskeriaktiviteter, som udøves i overensstemmelse med international ret. I præamblen til sin resolution 1846 (2008) anførte Sikkerhedsrådet endvidere, at piratvirksomhed og væbnede røverier mod skibe i Den Føderale Republik Somalias territorialfarvand eller på åbent hav ud for dens kyster forværrer situationen i landet, som fortsat truer den internationale fred og sikkerheden i regionen.

16 I denne sammenhæng har Sikkerhedsrådet i sidstnævnte resolutions punkt 14 opfordret alle stater, navnlig flag-, havne- og kyststater, stater, hvor ofre eller gerningsmænd i forbindelse med piratvirksomhed og væbnede røverier er statsborgere, og andre stater med relevant kompetence i henhold til international ret eller national ret, til at samarbejde om at fastlægge, hvem der har kompetence, til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på efterforskning og retsforfølgning af personer, der er ansvarlige for piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyst, i overensstemmelse med gældende international ret, herunder international menneskerettighedslovgivning, og til at støtte disse bestræbelser, navnlig ved at yde logistisk bistand og bistand med hensyn til adgang til domstolsprøvelse for personer under deres jurisdiktion og kontrol, som f.eks. ofre, vidner og personer, der tilbageholdes inden for rammerne af operationer, som ledes i medfør af denne resolution.

17 I niende betragtning til resolution 1851 (2008) noterede Sikkerhedsrådet sig med bekymring, at manglende ressourcer, fraværet af national lovgivning og usikkerhed om, hvad man skal gøre med piraterne, efter at de er blevet pågrebet, har forhindret en mere effektiv international indsats mod pirater, der udøver deres virksomhed ud for Somalias kyster, og i visse tilfælde har resulteret i, at piraterne er blevet frigivet uden at være blevet retsforfulgt. I denne resolutions punkt 3 opfordrede Sikkerhedsrådet ligeledes alle stater og regionale organisationer, der bekæmper piratvirksomhed ud for Somalias kyster, til at indgå aftaler eller særlige ordninger med de lande, som er villige til at tage imod piraterne, om at få medarbejdere fra kriminalitetsbekæmpelsestjenesterne (»shipriders«) i disse lande om bord på skibene, navnlig inden for regionen, med henblik på at gøre efterforskningen og retsforfølgningen af de personer, der er tilbageholdt inden for rammerne af deres operationer, lettere.

18 Som svar på disse forskellige resolutioner vedtog Unionen den fælles aktion 2008/51, i henhold til hvilken den siden november 2008 fører operation Atalanta, hvorved den bl.a. bidrager til bekæmpelsen af piratvirksomhed uden for Somalias kyster.

19 I forbindelse med denne militæroperation fremsendte Rådet for Den Europæiske Union den 22. marts 2010 en skrivelse til Parlamentet, hvori den bemærkede, at det var nødvendigt at forhandle og indgå internationale aftaler med visse tredjelande. Ved denne skrivelse erindrede Rådet om, at de personer, der har begået eller mistænkes for at have begået piratvirksomhed eller væbnede røverier i Den Føderale Republik Somalias territorialfarvande eller på åbent hav, og som pågribes og tilbageholdes med henblik på foretagelse af retsforfølgning, såvel som de genstande, der er anvendt til at udføre disse handlinger, i overensstemmelse med artikel 12 i den fælles aktion 2008/851 kan overføres til enhver tredjestat, som ønsker at udøve sin domstolskompetence i forhold til disse personer eller genstande, forudsat at betingelserne for denne overførsel er blevet aftalt med den pågældende tredjestat under iagttagelse af gældende international ret. Ved den nævnte skrivelse underrettede Rådet desuden Parlamentet om, at Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«) samme dag havde fået godkendelse til at indlede forhandlinger i medfør af artikel 37 TEUF med henblik på at indgå aftaler om overførsel med Republikken Mauritius, Republikken Mozambique, Den Sydafrikanske Republik, Den Forenede Republik Tanzania og Republikken Uganda.

20 Ved skrivelse af 19. marts 2014 meddelte Rådet Parlamentet, at det som følge af afslutningen på forhandlingerne med Den Forenede Republik Tanzania havde vedtaget den anfægtede afgørelse den 10. marts 2014.

21 Aftalen mellem EU og Tanzania blev undertegnet i Bruxelles den 1. april 2014. Såvel ordlyden af denne aftale som den anfægtede afgørelse blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 11. april 2014.

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

22 Parlamentet har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, at denne afgørelses virkninger opretholdes, indtil en ny afgørelse er vedtaget, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 Rådet har for Domstolen principalt nedlagt påstand om frifindelse og om, at Parlamentet tilpligtes at betale sagens omkostninger. Subsidiært har Rådet for det tilfælde, at der gives medhold i påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse, nedlagt påstand om, at dennes virkninger opretholdes enten indtil det tidspunkt, hvor en ny retsakt er vedtaget, såfremt annullationen er støttet på sagsøgerens første anbringende, eller på ubestemt tid, såfremt annullationen alene er støttet på det andet anbringende.

24 Ved afgørelse afsagt af Domstolens præsident den 3. oktober 2014 har Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande. Europa-Kommissionen har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Parlamentets påstande.

Om søgsmålet

25 Parlamentet har til støtte for sit søgsmål fremført to anbringender. Med det første anbringende har Parlamentet gjort gældende, at den anfægtede afgørelse med urette alene er baseret på artikel 37 TEU, og at den derfor ikke skulle have været vedtaget i overensstemmelse med den procedure, der er særlig for aftaler, som udelukkende vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), og som er indført ved artikel 218, stk. 6, andet afsnit, første sætningsled, TEUF, hvorefter enhver deltagelse fra Parlamentet er udelukket. En sådan afgørelse, hvis passende retsgrundlag udgøres af artikel 37 TEU samt artikel 82 TEUF og 87 TEUF, kan kun vedtages i overensstemmelse med den procedure, som er fastsat i artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. v), TEUF, hvorefter der skal foreligge en godkendelse fra Parlamentet. Med det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 218, stk. 10, TEUF har Parlamentet foreholdt Rådet ikke straks at have underrettet det fuldt ud i alle faser af forhandlingerne og indgåelsen af aftalen mellem EU og Tanzania.

Om det første anbringende vedrørende det fejlagtige valg af retsgrundlag

Parternes argumenter

26 Med sit første anbringende har Parlamentet gjort gældende, at Rådet med urette har antaget, at den anfægtede afgørelse vedrørte en international aftale, der »udelukkende vedrører [FUSP]« som omhandlet i artikel 218, stk. 6, andet afsnit, første sætningsled, TEUF. Parlamentet har gjort gældende, at denne afgørelse er blevet vedtaget i strid med traktatbestemmelserne, idet der ikke foreligger nogen godkendelse fra Parlamentet. Parlamentet har anført, at aftalen mellem EU og Tanzania har et dobbeltformål, for så vidt som aftalen vedrører såvel FUSP som områderne for retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde, hvilke områder henhører under den almindelige

lovgivningsprocedure. Parlamentet er følgelig af den opfattelse, at den anfægtede afgørelses retsgrundlag skulle have været såvel artikel 37 TEU som artikel 82 TEUF og 87 TEUF, og at afgørelsen derfor skulle have været vedtaget i henhold til den procedure, der er fastsat i artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. v), TEUF.

27 Parlamentet har anført, at valget af retsgrundlag skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold. I denne henseende er formålet med aftalen mellem EU og Tanzania at undgå, at de pågældende medlemsstater bliver forpligtet til selv at føre straffesager, og at gøre samarbejdet mellem deres myndigheder og myndighederne i Den Forenede Republik Tanzania lettere ved at opstille retlige rammer for udleveringen af de mistænkte til dette tredjeland, således at tredjelandet kan sørge for efterforskningen og retsforfølgningen. Aftalen indeholder desuden bestemmelser, der direkte vedrører det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet, og navnlig behandlingen, retsforfølgningen og domstolsprøvelsen af overførte personer.

28 Aftalen mellem EU og Tanzania vedrører således ikke udelukkende FUSP. I denne henseende er Parlamentet af den opfattelse, at den nævnte aftale ikke kan anses for alene at være en del af Unionens internationale mission med at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed. Formålet med denne aftale er de facto ligeledes at overføre personer mistænkt for kriminel aktivitet, der henhører under medlemsstaternes jurisdiktion og befinder sig på EU's område, til et tredjelands rets- og politimyndigheder med henblik på at gøre det muligt for disse at udøve deres efterforsknings- og retsforfølgningsbeføjelser over for de mistænkte.

29 Parlamentet har i denne henseende anført, at medlemsstaternes politi- og retsmyndigheder selv kan udøve disse beføjelser. Såfremt de tilbageholdte personer ikke blev overført til myndighederne i Tanzania, men til medlemsstaternes kompetente myndigheder, ville EUNAVFOR nemlig ikke lede en militæroperation, men snarere handle som en forvaltningsmyndighed. I denne henseende gør den blotte omstændighed, at sådanne overførsler er tiltroet en flådestyrke, det ikke muligt at anse dem for militær- eller sikkerhedsaktiviteter og derfor heraf at konkludere, at disse overførsler udelukkende henhører under FUSP.

30 Endvidere indeholder hverken international ret, Sikkerhedsrådets resolutioner eller det ved den fælles aktion 2008/851 fastsatte mandat for operation Atalanta et krav om overførsel af pirater, der er tilbageholdt af EUNAVFOR, til tredjelande. I denne henseende har Parlamentet gjort gældende, at første led i det alternativ, som er fastsat i denne fælles aktions artikel 12, stk. 1, består i overførslen af personer mistænkt for piratvirksomhed til medlemsstaternes kompetente myndigheder, idet deres overførsel til et tredjeland kun udgør andet led af dette alternativ.

31 Med henblik på at godtgøre, at der foreligger en direkte og tæt forbindelse mellem denne aftale og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som omhandlet i EUF-traktatens afsnit V, har Parlamentet anført, at de pågrebne og tilbageholdte personer, som er mistænkt for piratvirksomhed, og de beslaglagte genstande befinder sig under jurisdiktionen for de medlemsstater, der deltager i EUNAVFOR. Overførslen af sådanne personer og genstande fra EU til et tredjeland, i det foreliggende tilfælde Den Forenede Republik Tanzania, vil således bevirke, at disse medlemsstaters kompetente myndigheder fratages muligheden for at udøve deres beføjelser til at efterforske, retsforfølge og dømme i overensstemmelse med deres ret. Piratvirksomhed henhører under bekæmpelsen af international kriminalitet, som vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og navnlig de bestemmelser vedrørende dette område, som vedrører det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet. På denne baggrund kan der i en international aftale, såsom aftalen mellem EU og Tanzania, ikke indføres samarbejdsinstrumenter knyttet til dette område, uden at der herved anvendes et retsgrundlag, som vedrører det samme område.

32 Parlamentet har erkendt, at operation Atalanta og aftalen mellem EU og Tanzania bidrager til opfyldelsen af visse af de mål med Unionens optræden udadtil, som er omhandlet i artikel 21, stk. 1 og 2, TEU. Parlamentet har imidlertid anført, at den blotte omstændighed, at en foranstaltning forfølger disse mål, ikke nødvendigvis betyder, at disse udelukkende henhører under FUSP. Selv om styrkelsen af den internationale sikkerhed ligeledes er et specifikt mål med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, indeholder aftalen mellem EU og Tanzania desuden ikke nogen henvisning til nogen af denne politiks specifikke opgaver som omhandlet i artikel 42, stk. 1, TEUF og artikel 43, stk. 1, TEUF. Medlemsstaternes involvering i bekæmpelsen af piratvirksomhed er de facto begrundet i den trussel, som dette fænomen udgør for EU's indre sikkerhed.

33 Rådet har til sit forsvar gjort gældende, at den anfægtede afgørelse med rette er vedtaget på grundlag af artikel 37 TEU og artikel 218, stk. 5 og stk. 6, andet afsnit, første sætningsled, TEUF, og at vedtagelsen af aftalen mellem EU og Tanzania, der udelukkende vedrører FUSP, ikke forudsatte en godkendelse fra Parlamentet.

34 For det første fastslog Domstolen i dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), som blev afsagt efter anlæggelsen af det foreliggende annullationssøgsmål, at Rådets afgørelse 2011/640/FUSP af 12. juli 2011 om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Mauritius om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Republikken Mauritius og om forholdene for de mistænkte pirater efter overførsel (EUT 2011, L 254, s. 1), hvis indhold stort set er identisk med indholdet af den anfægtede afgørelse, og som vedrører undertegnelsen af en aftale, hvis ordlyd næsten er enslydende med ordlyden af aftalen mellem EU og Tanzania, gyldigt kunne baseres på artikel 37 TEU alene.

35 For det andet er Rådet af den opfattelse, at anbringendet vedrørende en fejl for så vidt angår valget af den anfægtede afgørelses materielle retsgrundlag skal forkastes. For så vidt som Parlamentet nemlig har hævdet, at aftalen mellem EU og Tanzania forfølger to mål, der for så vidt angår det første vedrører FUSP og for så vidt angår det andet områderne for retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde, og at artikel 82 TEUF og 87 TEUF følgelig burde have udgjort retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse sammen med artikel 37 TEU, har det imidlertid ikke præciseret, om dette andet mål er accessorisk. Rådet har gjort gældende, at for så vidt som Parlamentet i forbindelse med de retsforhandlinger, der førte til dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), erkendte, at for så vidt angår aftalen af 14. juli 2011 mellem Den Europæiske Union og Republikken Mauritius var de med denne aftale forfulgte mål, der ikke henhørte under FUSP, blot accessoriske, har de mål, der forfølges med aftalen mellem EU og Tanzania, og som er identiske, den samme karakter. Retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse er derfor artikel 37 TEU.

36 For det tredje har Rådet gjort gældende, at den anfægtede afgørelse og aftalen mellem EU og Tanzania udelukkende henhører under FUSP og ikke forfølger noget accessorisk mål vedrørende det retlige samarbejde i straffesager eller politisamarbejdet. Da aftalen mellem EU og Tanzania er blevet indgået inden for rammerne af en militær krisestyringsoperation, der er gennemført i henhold til FUSP, og med hvilket det tilsigtes at bekæmpe piratvirksomhed i overensstemmelse med Sikkerhedsrådets gældende resolutioner, vedrører aftalen ikke området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i Unionen. Tilbageholdelsen og overførslen af personer mistænkt for piratvirksomhed er således kun en simpel følge af operation Atalantas sikkerhedsmission. Da denne aftale desuden ved sit indhold tilsigter at fremme retsstatsforholdene og iagttagelsen af menneskerettighederne, indgår den til fulde i FUSP.

37 Endvidere henhører bekæmpelsen af international kriminalitet under FUSP. I denne henseende er formålet med aftalen mellem EU og Tanzania ikke at sikre området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, set såvel internt som eksternt i forhold til Unionen. Navnlig bliver medlemsstaternes kompetente myndigheder ved denne aftale hverken frataget deres beføjelse til at efterforske eller til at retsforfølge og dømme de personer, der er blevet pågrebet og tilbageholdt af de inden for rammerne

af operation Atalanta indsatte styrker, idet aftalen snarere tilsigter at undgå situationer med straffrihed ved at give mulighed for at overføre de nævnte personer til et land i den region, hvor operationen finder sted, når ingen kompetent myndighed i en medlemsstat ønsker at retsforfølge dem.

38 I replikken har Parlamentet gjort gældende, at Domstolen i dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), ikke udtalte sig om spørgsmålet om, hvorvidt retsgrundlaget for afgørelse 2011/640 alene skulle have været artikel 37 TEU eller ligeledes andre traktatbestemmelser. Selv om Parlamentet har medgivet, at udryddelsen af piratvirksomhed med henblik på at beskytte fartøjerne unægteligt udgør hovedmålet med operation Atalanta i overensstemmelse med den fælles aktion 2008/851, har det gjort gældende, at alle de med denne operation ledte aktioner ikke systematisk henhører under FUSP. Medmindre det antages, at samtlige internationale aftaler, som Unionen har indgået for så vidt angår overførslen af personer, der er mistænkt for kriminel aktivitet, og som er pågrebet af medlemsstaternes væbnede styrker, udelukkende henhører under FUSP, kan overførslen af personer mistænkt for piratvirksomhed og udøvelsen af retsforfølgningen af disse i medfør af aftalen mellem EU og Tanzania således ikke sidestilles med militære aktiviteter. På denne baggrund forfølger aftalen mellem EU og Tanzania to mål, og den skulle derfor have været baseret på et dobbelt retsgrundlag.

39 I duplikken har Rådet tilføjet, at formålet med operation Atalanta er at styrke den internationale sikkerhed, at operationen ledes inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, og at aftalen mellem EU og Tanzania er blevet indgået i henhold til artikel 12 i den fælles aktion 2008/851. Tilbageholdelsen og overførslen af personer mistænkt for piratvirksomhed følger derfor af fuldbyrdelsen af denne mission og udgør ikke en særskilt aktion inden for det politimæssige eller retlige samarbejde. Det fremgår således af artikel 2 i den fælles aktion 2008/851, at hovedmissionerne med operation Atalanta er at beskytte fartøjer chartret af Verdensfødevareprogrammet og andre sårbare fartøjer, at overvåge bestemte områder samt at afskrække fra, forebygge og bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier til søs, herunder ved anvendelse af magt. Opgaverne med tilbageholdelse og overførsel af personer mistænkt for piratvirksomhed, med indsamling af deres personoplysninger, med overdragelse af disse oplysninger til Interpol og med tilrådighedsstillelse af de indsamlede oplysninger vedrørende fiskeriaktiviteterne er derimod accessoriske.

40 Rådet har præciseret, at foranstaltningerne vedrørende området for frihed, sikkerhed og retfærdighed skal træffes med det formål at fremme friheden, sikkerheden og retfærdigheden inden for Unionen eller ved dennes grænser, uanset om de er EU-interne eller rækker ud over EU. Aftalen mellem EU og Tanzania har imidlertid ingen sammenhæng med formålene med det nævnte område. Når en person mistænkt for piratvirksomhed overføres til Den Forenede Republik Tanzania, er der nemlig ingen medlemsstat, der udøver sin jurisdiktion. Desuden kan et krigsskib, som henhører under flagstatens eksklusive jurisdiktion, ikke sidestilles med en del af dennes territorium. Parlamentet har endvidere ikke forklaret, hvorledes piratvirksomhed udgør en trussel mod EU's indre sikkerhed.

41 I retsmødet for Domstolen bekræftede Parlamentet, som svar på et spørgsmål fra Domstolen, at for det tilfælde, at de retsgrundlag, der er knyttet til FUSP og til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, ikke kan kombineres, fordi de herved tilknyttede procedurer er uforenelige, skal artikel 82 TEUF og 87 TEUF i sig selv udgøre retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse.

Domstolens bemærkninger

42 Hvad angår retsakter, der er vedtaget på grundlag af en bestemmelse vedrørende FUSP, påhviler det Domstolen at overvåge – navnlig i henhold til artikel 275, stk. 2, første sætningsled, TEUF og artikel 40 TEU – at gennemførelsen af denne politik ikke berører anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i henhold til EUF-traktaten. Valget af en EU-retsakts rette retsgrundlag har forfatningsretlig betydning, eftersom anvendelsen af et urigtigt retsgrundlag kan medføre, at en sådan

retsakt bliver ugyldig, navnlig når det rette retsgrundlag fastsætter en anden vedtagelsesprocedure end den, der faktisk er blevet fulgt (jf. i denne retning udtalelse 2/00 af 6.12.2001, EU:C:2001:664, præmis 5).

43 Det fremgår af fast retspraksis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt – herunder en, der vedtages med henblik på indgåelsen af en international aftale som den i hovedsagen omhandlede – skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold (jf. i denne retning dom af 26.3.1987, Kommissionen mod Rådet, 45/86, EU:C:1987:163, præmis 11, og af 11.6.1991, Kommissionen mod Rådet, »titandioxid-dommen«, C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 10, udtalelse 2/00 af 6.12.2001, EU:C:2001:664, præmis 22, samt dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 42).

44 Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller af disse led kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er accessorisk, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det derimod undtagelsesvis godtgøres, at retsakten samtidig forfølger flere formål, eller har flere led, som hænger uløseligt sammen, uden at det ene er accessorisk i forhold til det andet, således at forskellige bestemmelser i traktaten finder anvendelse, skal en sådan foranstaltning bygge på de dertil svarende forskellige retsgrundlag (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-178/03, EU:C:2006:4, præmis 42 og 43, og af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 43).

45 Hvad for det første angår indholdet af aftalen mellem EU og Tanzania bemærkes, at aftalens bestemmelser i overensstemmelse med aftalens artikel 1 fastlægger betingelserne og de nærmere fremgangsmåder for overførsel til Den Forenede Republik Tanzania af personer, der mistænkes for at have til hensigt at begå, for at begå eller for at have begået piratvirksomhed, og som tilbageholdes af EUNAVFOR, og tilknyttede genstande, som EUNAVFOR har beslaglagt, og for behandlingen af disse personer efter denne overførsel.

46 I medfør af den nævnte aftales artikel 3 og 4 omfatter disse betingelser og fremgangsmåder iagttagelsen af generelle principper, herunder det generelle princip om behandling i overensstemmelse med de internationale menneskerettighedsforpligtelser. Aftalen regulerer ligeledes behandlingen og retsforfølgningen af samt straffesagen mod de overførte personer, samtidig med at aftalens artikel 5 bestemmer, at sådanne personer ikke må stilles for en domstol for en forbrydelse, der har en maksimumsstraf, som er hårdere end fængsel på livstid. Desuden fastsætter aftalens artikel 6, at der skal føres registre, og at der skal ske en underretning for så vidt angår dokumenter vedrørende disse personer, og aftalens artikel 7, stk. 1, bestemmer, at EU og EUNAVFOR inden for rammerne af deres midler og kapacitet yder enhver bistand til Den Forenede Republik Tanzania med henblik på efterforskning og retsforfølgning af overførte personer.

47 Som anført af generaladvokaten i punkt 60 i forslaget til afgørelse, forholder det sig ganske vist således, at visse af de forpligtelser, der er fastsat i aftalen mellem EU og Tanzania, umiddelbart synes at vedrøre områderne for det grænseoverskridende retlige samarbejde i straffesager og det grænseoverskridende politisamarbejde, når de betragtes isoleret. Som ligeledes anført af generaladvokaten er den omstændighed, at visse af bestemmelserne i en sådan aftale isoleret set ligner regler, der kan vedtages på et EU-handlingsområde, imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastlægge det rette retsgrundlag for den anfægtede afgørelse. Hvad særligt angår de bestemmelser i aftalen mellem EU og Tanzania, der vedrører iagttagelsen af retsstatsprincippet og af principperne om respekt for menneskerettighederne og den menneskelige værdighed, skal det bemærkes, at denne iagttagelse gælder for enhver handling fra Unionen, herunder på FUSP-området, således som det fremgår af bestemmelserne i artikel 21, stk. 1, første afsnit, TEU, artikel 21, stk. 2, litra b), TEU og artikel 21, stk. 3, TEU, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 23 TEU. På denne baggrund skal aftalen ligeledes bedømmes i lyset af formålet hermed.

48 Hvad for det andet angår dette formål fremgår det bl.a. af tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, at aftalen er blevet vedtaget i henhold til artikel 12 i den fælles aktion 2008/851, der henhører under FUSP, med henblik på at gøre det muligt inden for rammerne af operation Atalanta at overføre personer, som er blevet pågrebet og tilbageholdes af EUNAVFOR, og beslaglagte genstande til et tredjeland, i det foreliggende tilfælde Den Forenede Republik Tanzania, der ønsker at udøve sin jurisdiktion i forhold til disse personer og disse genstande. Som det fremgår af selve ordlyden af den nævnte fælles aktion, har denne til formål bl.a. at bekæmpe piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyster.

49 Formålet med aftalen mellem EU og Tanzania er således at indføre en vigtig mekanisme til at bidrage til den effektive gennemførelse af målene med operation Atalanta, navnlig derved at den på varig vis styrker det internationale samarbejde på området for bekæmpelse af piratvirksomhed ved at opstille retlige rammer for overførslen af pågrebne og tilbageholdte personer, hvilket i overensstemmelse med det mandat, som er fastsat i Sikkerhedsrådets relevante resolutioner, gør det muligt at bekæmpe disse personers straffrihed.

50 I denne henseende bemærkes, at Sikkerhedsrådet bl.a. i punkt 14 i sin resolution 1846 (2008) har anmodet alle lande om at samarbejde om at fastlægge, hvem der har kompetence, og om at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på efterforskning og retsforfølgning af personer, der er ansvarlige for piratvirksomhed og væbnede røverier ud for Somalias kyst. Idet den anfægtede afgørelse afspejler det samarbejde, som er påtænkt ved artikel 100 i De Forenede Nationers havretskonvention, hvilken bestemmelse pålægger de kontraherende lande en forpligtelse til samarbejde om bekæmpelse af piratvirksomhed på åbent hav, er det som en del af denne internationale handling til bekæmpelse af piratvirksomhed, og navnlig af straffrihed for gerningsmændene til denne virksomhed, at den nævnte afgørelse er blevet vedtaget med henblik på undertegnelse og indgåelse af aftalen mellem EU og Tanzania.

51 Denne aftale, som er blevet indgået i henhold til artikel 12 i den fælles aktion 2008/851, er snævert forbundet med operation Atalanta, således at aftalen ville have været uden genstand, såfremt operationen ikke fandtes. Da aftalen mellem EU og Tanzania kun er accessorisk i forhold til EUNAVFOR's aktivitet, vil aftalen miste sin genstand, når denne styrke ophører med sine aktiviteter.

52 Parlamentets argument, hvorefter medlemsstaterne, såfremt aftalen mellem EU og Tanzania ikke fandtes, ville være i stand til selv at varetage strafferetsforfølgningen af de pågrebne personer, er ikke relevant, for så vidt som aftalen bl.a. tilsigter at gøre sådanne retsforfølgninger mere effektive ved at sikre overførslen af de pågældende personer til Den Forenede Republik Tanzania, netop når den kompetente medlemsstat ikke kan eller ikke ønsker at udøve sin jurisdiktion. Uden forudgående indgåelse af sådanne overførselsaftaler, der udtrykkeligt er omhandlet i artikel 12, stk. 3, i den fælles aktion 2008/851, med henblik på at sikre, at behandlingen af de overførte personer er i overensstemmelse med kravene i den internationale ret på menneskerettighedsområdet, ville ingen person, der bliver pågrebet af EUNAVFOR, de facto kunne overføres til tredjelandene i det område, hvor operation Atalanta finder sted, hvilket ville kunne besværliggøre eller hindre denne operations effektive funktion og opfyldelsen af de med operationen forfulgte mål.

53 Desuden kan EUNAVFOR kun overføre de for piratvirksomhed mistænkte personer, som styrken selv har pågrebet og tilbageholder inden for rammerne af operation Atalanta. På denne baggrund kan Parlamentets argument, hvorved det tilsigtes at godtgøre, at de af denne flådestyrke iværksatte handlinger kan sammenlignes med medlemsstaternes rets- eller politimyndigheders handlinger, ikke tiltrædes. De nævnte handlinger finder nemlig sted inden for de eksklusive rammer for en specifik operation, der henhører under FUSP, og hvis gennemførelse de er uløseligt knyttet til.

54 Bedømmelsen af formålet med aftalen mellem EU og Tanzania bekræfter således, at den ved aftalen fastsatte procedure for overførsel af personer, der er pågrebet eller tilbageholdt af EUNAVFOR, udgør et instrument, hvormed Unionen forfølger målene med operation Atalanta, som består i at opretholde freden og den internationale sikkerhed, navnlig derved at proceduren gør det muligt at forhindre, at de personer, der har begået piratvirksomhed, forbliver straffrie.

55 Da aftalen i overvejende grad henhører under FUSP, og ikke det retlige samarbejde i straffesager eller politisamarbejdet, kunne den anfægtede afgørelse med føje baseres alene på artikel 37 TEU. Det er derfor med rette, at den blev vedtaget i overensstemmelse med den procedure, som er fastsat i artikel 218, stk. 6, andet afsnit, første sætningsled, TEUF.

56 Henset til ovenstående betragtninger må det første anbringende forkastes.

Om det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 218, stk. 10, TEUF

Parternes argumenter

57 Ifølge Parlamentet udgør den i artikel 218, stk. 10, TEUF fastsatte forpligtelse, hvorefter Parlamentet »straks [skal] underrettes fuldt ud om alle faser i proceduren«, en væsentlig formforskrift, der finder anvendelse på alle internationale aftaler, som indgås af Unionen, herunder de aftaler, der henhører under FUSP. Rådet har tilsidesat denne formforskrift, for så vidt som det kun underrettede Parlamentet om indledningen af forhandlingerne vedrørende aftalen mellem EU og Tanzania den 22. marts 2010 og om vedtagelsen af den anfægtede afgørelse den 19. marts 2014, ni dage efter denne vedtagelse. Desuden holdt hverken den højtstående repræsentant eller Rådet Parlamentet underrettet om de forhandlinger, der fandt sted forud for den nævnte vedtagelse. Endelig fremsendte Rådet hverken forhandlingsdirektiverne, teksten til denne afgørelse eller aftalen mellem EU og Tanzania til Parlamentet.

58 Parlamentet har gjort gældende, at denne manglende underretning har forhindret det i at fastlægge retningslinjer for indholdet af aftalen mellem EU og Tanzania og mere generelt udøve en parlamentarisk kontrol med Rådets aktiviteter. Parlamentet har gjort gældende, at den ved denne bestemmelse fastsatte forpligtelse, idet den ellers ville blive frataget enhver bindende karakter, lægger sig oven i den særskilte forpligtelse til høring af Parlamentet om FUSP i henhold til artikel 36 TEU. Endvidere vil den effektive virkning af artikel 218, stk. 10, TEUF blive berørt, såfremt Parlamentet først underrettes om forhandlingen og indgåelsen af internationale aftaler, når disse offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*.

59 Rådet har ikke bestridt, at denne sidstnævnte bestemmelse også finder anvendelse på de internationale aftaler, der udelukkende vedrører FUSP, men har gjort gældende, at den ikke er blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde. I denne henseende har Rådet forklaret, at Parlamentet bliver underrettet om alle relevante afgørelser, som Rådet vedtager i henhold til artikel 218 TEUF, vedrørende bl.a. godkendelsen til at indlede forhandlinger, forhandlingsdirektiverne, undertegnelsen og indgåelsen af en international aftale samt i givet fald den midlertidige anvendelse af en sådan aftale.

60 Hvad angår aftalen mellem EU og Tanzania har Rådet indledningsvis anført, at det behørigt har fremsendt forhandlingsdirektiverne til Parlamentet. Den 22. marts 2010, som er datoen for vedtagelsen af afgørelsen om godkendelse til at indlede forhandlingerne, fremsendte Rådet en skrivelse til Parlamentet, hvori det forklarede, at der i overensstemmelse med artikel 12 i den fælles aktion 2008/851 skulle indgås aftaler om overførsel med bestemte tredjelande, og at den højtstående repræsentant havde fået godkendelse til at indlede forhandlingerne i henhold til artikel 37 TEU med et bestemt antal lande, herunder Den Forenede Republik Tanzania. Hvad angår indholdet af udkastet til aftalen mellem EU og Tanzania gjorde det kendskab, som Parlamentet havde til de

overførselsaftaler, der tidligere var blevet indgået med andre lande inden for rammerne af operation Atalanta, det muligt for Parlamentet at udøve sine beføjelser, hvilke under alle omstændigheder er begrænset på området for internationale aftaler, som udelukkende henhører under FUSP.

61 Hvad dernæst angår fremsendelsen af teksten til den anfægtede afgørelse og teksten til aftalen mellem EU og Tanzania til Parlamentet har Rådet gjort gældende, at hovedformålet med Parlamentets begrænsede beføjelser inden for rammerne af proceduren for forhandling og indgåelse af internationale aftaler på FUSP-området er at gøre det muligt for Parlamentet at føre kontrol med disse aftalers retsgrundlag, og at dette formål er blevet opfyldt i det foreliggende tilfælde, for så vidt som Parlamentet har været i stand til at foretage en sådan kontrol efter modtagelsen af Rådets skrivelse af 22. marts 2010, hvorved Parlamentet blev underrettet om indledningen af forhandlingerne. Desuden må teksten til den anfægtede afgørelse og til aftalen mellem EU og Tanzania nødvendigvis være blevet meddelt Parlamentet gennem offentliggørelsen heraf i *Den Europæiske Unions Tidende* den 11. april 2014, hvilken dato udgør udgangspunktet for den frist, inden for hvilken Parlamentet kunne anlægge et annullationssøgsmål på grundlag af artikel 263 TEUF.

62 Endelig har Rådet gjort gældende, at for så vidt som der skulle gives oplysninger om afviklingen af forhandlingerne, påhvilede denne opgave den højstående repræsentant, og at anbringendet om tilsidesættelse af artikel 218, stk. 10, TEUF følgelig er ugrundet. I øvrigt har Rådet anført, at det under afviklingen af forhandlinger på FUSP-området er materielt umuligt at holde Parlamentet underrettet om alle, til tider hurtige og uventede, udviklinger heraf. Rådet har anført, at Parlamentet under alle omstændigheder fik fremlagt oplysninger inden for de bredere rammer af operation Atalanta, hvori den anfægtede afgørelse indskriver sig.

63 I replikken har Parlamentet erkendt at være blevet underrettet »straks« – som omhandlet i artikel 218, stk. 10, TEUF – af Rådet om sidstnævntes beslutning om at indlede forhandlingerne på dagen for vedtagelsen heraf. Parlamentet har imidlertid gjort gældende, at dette ikke var tilfældet for så vidt angår den anfægtede afgørelse, idet Parlamentet først blev underrettet om afgørelsen ni dage efter vedtagelsen heraf. Desuden har Rådet aldrig fremsendt teksten til den nævnte afgørelse og til aftalen mellem EU og Tanzania til Parlamentet. Kravet om at underrette Parlamentet »fuldt ud« som omhandlet i artikel 218, stk. 10, TEUF kan ikke anses for at være opfyldt, blot fordi Rådet tidligere har indgået sådanne aftaler. Under alle omstændigheder kunne Parlamentets kontrol med den anfægtede afgørelses retsgrundlag ikke foretages i mangel på fremsendelse af en tekst, der havde gjort det muligt for Parlamentet at identificere de relevante forhold i denne henseende, såsom formålet med og indholdet af den påtænkte aftale. Parlamentet er af den opfattelse, at Rådet skulle have fremsendt det teksten til udkastet til Rådets afgørelse og teksten til aftaleudkastet senest den 4. april 2012, på hvilken dato Rådets Råd vedrørende Eksterne Forbindelser vedtog disse tekster efter afslutningen på forhandlingerne. Efter denne dato havde Rådet blot ventet på Den Forenede Republik Tanzanias godkendelse af dette aftaleudkast, hvilken godkendelse det blev underrettet om i februar 2014.

64 Endelig har Parlamentet bestridt den sondring mellem det ansvar, som Rådet har, og det ansvar, der er fastsat for den højtstående repræsentant, som Rådet har foretaget med henvisning til, at den højtstående repræsentant er formand for Rådet for Udenrigsanliggender, som er den sammensætning af Rådet, der har ansvaret for FUSP. Under henvisning til dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), har Parlamentet gjort gældende, at iagttagelse af artikel 218, stk. 10, TEUF udgør en betingelse for, at afgørelsen om vedtagelse af internationale aftaler er gyldig, og at det påhviler Rådet inden vedtagelsen heraf at sikre sig, at Parlamentet er blevet behørigt underrettet.

65 I duplikken har Rådet, samtidig med at det har anført, at en frist på flere måneder eller flere uger ikke opfylder kravet om »straks« at underrette Parlamentet som omhandlet i artikel 218, stk. 10, TEUF, gjort gældende, at en frist på få dage – i det foreliggende tilfælde ni dage, svarende til syv hverdage – ikke kan anses for at være urimelig.

66 Hvad angår afviklingen af de forhandlinger, der fandt sted forud for indgåelsen af aftalen mellem EU og Tanzania, er Rådet af den opfattelse, at dets skrivelse af 22. marts 2010 gav Parlamentet tilstrækkelige oplysninger til, at det blev muligt for sidstnævnte i det mindste at danne sig et førstehåndsindtryk af berettigelsen af det af Rådet anførte retsgrundlag og at give udtryk for sin eventuelle tvivl herom. I denne henseende har Rådet tilføjet, at såfremt den omstændighed, at det forinden havde indgået tilsvarende aftaler, ikke er tilstrækkelig til i sig selv at føre til, at det kan antages, at kravene efter artikel 218, stk. 10, TEUF er opfyldt, er denne omstændighed og de forhold, der fremgår af Rådets skrivelse af 22. marts 2010, samlet set tilstrækkelige hertil. Desuden har Rådet anført, at det i denne skrivelse omhandlede forhandlingsmandat er forblevet uændret.

67 Hvad angår ansvarsdelingen mellem Rådet og den højtstående repræsentant har Rådet, samtidig med at det har erkendt, at sidstnævnte er formand for Rådet for Udenrigsanliggender, anført, at den højtstående repræsentant ikke handler i denne egenskab, når den pågældende repræsenterer Unionen i forbindelse med indgåelsen af aftaler vedrørende FUSP-området. For så vidt som gennemførelsen af forhandlingerne henhører under den højtstående repræsentants og ikke Rådets ansvar, kan forpligtelsen til at underrette Parlamentet herom derfor kun påhvile den højtstående repræsentant. Rådet er i øvrigt af den opfattelse, at forpligtelsen til at give oplysninger under forhandlingerne ikke kan vedrøre hvert enkelt udfærdiget dokument eller hvert enkelt forhandlingsmøde eller det forberedende arbejde, der finder sted i Rådet. Endelig har Rådet anført, at det ikke påhviler det inden vedtagelsen af en afgørelse vedrørende indgåelsen af en international aftale at efterprøve, om artikel 218, stk. 10, TEUF faktisk er blevet iagttaget, og om Parlamentet derfor er blevet behørigt underrettet om gennemførelsen af de forhandlinger, der har fundet sted forud for vedtagelsen af en sådan aftale.

Domstolens bemærkninger

68 Det fremgår af Domstolens praksis, at forpligtelsen i henhold til artikel 218, stk. 10, TEUF, hvorefter Parlamentet »straks [skal] underrettes fuldt ud i alle faser af proceduren« for forhandling og indgåelse af internationale aftaler, finder anvendelse på alle procedurer for vedtagelsen af en international aftale, herunder aftaler, der udelukkende vedrører FUSP (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 85). For at opfylde kravene om klarhed, sammenhæng og rationalisering fastsætter artikel 218 TEUF en ensartet og almengyldig procedure vedrørende Unionens forhandling og indgåelse af internationale aftaler inden for Unionens arbejdsområder, herunder FUSP, der i modsætning til andre områder ikke er underlagt en særlig procedure (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 52 og 72).

69 Selv om den rolle, som Parlamentet er blevet tildelt med hensyn til FUSP, ganske vist fortsat er begrænset, idet den nævnte institution er udelukket fra proceduren vedrørende forhandling og indgåelse af en aftale, der udelukkende vedrører FUSP, forholder det sig ikke desto mindre således, at Parlamentet ikke er uden rettigheder med hensyn til denne politik i Unionen (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 83 og 84).

70 I denne henseende bemærkes, at Parlamentets deltagelse i lovgivningsprocessen på EU-plan afspejler et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter befolkningerne deltager i udøvelsen af magten gennem en repræsentativ forsamling (jf. i denne retning dom af 29.10.1980, Roquette Frères mod Rådet, 138/79, EU:C:1980:249, præmis 33, af 11.6.1991, titandioxid-dommen, C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 20, og af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 81). Hvad angår proceduren for forhandling og indgåelse af internationale aftaler er det i artikel 218, stk. 10, TEUF fastsatte underretningskrav udtryk for dette demokratiske princip, som Unionen er baseret på (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 81).

71 Formålet med dette underretningskrav er bl.a. at sætte Parlamentet i stand til at udøve demokratisk kontrol med Unionens eksterne aktioner og mere specifikt at sikre, at valget af hjemmelsgrundlaget for en afgørelse vedrørende indgåelse af en aftale er foretaget under iagttagelse af dets beføjelser (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 79). I denne henseende bemærkes, at selv om formålet med kravet om at underrette Parlamentet straks og fuldt ud ikke er at gøre det muligt for sidstnævnte at deltage i forhandlingen og indgåelsen af aftaler på FUSP-området, gør det det muligt for Parlamentet, foruden at foretage en efterprøvelse af det rette retsgrundlag for de inden for rammerne af denne politik vedtagne foranstaltninger, at udøve sine egne beføjelser under fuldt kendskab til hele Unionens optræden udadtil.

72 Da Unionen i overensstemmelse med artikel 21, stk. 3, TEU skal påse, at der er sammenhæng mellem de forskellige områder inden for dens optræden udadtil, bidrager den underretningsforpligtelse, som de øvrige institutioner har over for Parlamentet i medfør af artikel 218, stk. 10, TEUF, nemlig til at sikre konsekvens og sammenhæng i denne optræden (jf. analogt hvad angår samarbejdet mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne dom af 2.6.2005, Kommissionen mod Luxembourg, C-266/03, EU:C:2005:341, præmis 60, udtalelse 1/08 af 30.11.2009, EU:C:2009:739, præmis 136, og dom af 20.4.2010, Kommissionen mod Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 75).

73 Indledningsvis skal Rådets argument, hvorefter forpligtelsen til at underrette Parlamentet om gennemførelsen af forhandlingerne henhører under den højtstående repræsentants ansvar, og ikke Rådets eget, forkastes. For så vidt som artikel 218, stk. 2, TEUF nemlig fastsætter, at det tilkommer Rådet at godkende indledningen af forhandlingerne, vedtage forhandlingsdirektiverne, bemyndige undertegnelsen og indgå aftalerne, følger det heraf, at det ligeledes påhviler denne institution, bl.a. i forbindelse med aftaler, der udelukkende vedrører FUSP, at påse, at den i artikel 218, stk. 10, TEUF fastsatte forpligtelse er blevet overholdt.

74 I det foreliggende tilfælde har Parlamentet for det første foreholdt Rådet ikke at have underrettet det om gennemførelsen af forhandlingerne, for det andet ikke at have fremsendt det den endelige tekst i aftalen mellem EU og Tanzania eller den endelige tekst i den anfægtede afgørelse, og for det tredje først at have underrettet det om vedtagelsen af den sidstnævnte afgørelse ni dage efter denne vedtagelse.

75 Hvad for det første angår klagepunktet vedrørende Rådets manglende underretning af Parlamentet om gennemførelsen af forhandlingerne bemærkes, at Rådet i den foreliggende sag først underrettede Parlamentet i forbindelse med godkendelsen til indledning af forhandlingerne og afslutningen heraf. Domstolen har imidlertid i præmis 86 i dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), fastslået, at den i artikel 218, stk. 10, TEUF fastsatte forpligtelse til at påse, at Parlamentet straks underrettes fuldt ud om alle faser i proceduren for indgåelse af en international aftale, også omfatter de faser, der går forud for indgåelsen af en sådan aftale, og således navnlig forhandlingsfasen.

76 Hvad i denne henseende angår omfanget af den i bestemmelsen omhandlede underretning bemærkes, at den i artikel 218 TEUF fastsatte procedure for forhandling og indgåelse af internationale aftaler navnlig omfatter godkendelsen til at indlede forhandlinger, vedtagelsen af forhandlingsdirektiverne, udpegelsen af Unionens forhandler og i givet fald af et særligt udvalg, afslutningen på forhandlingerne, bemyndigelsen til undertegnelse af aftalen i påkommende tilfælde, beslutningen om midlertidig anvendelse af aftalen inden dens ikrafttræden og indgåelsen af aftalen.

77 Selv om Parlamentet i medfør af artikel 218, stk. 10, TEUF skal underrettes om alle disse faser i proceduren, indebærer den omstændighed, at dens deltagelse i netop forhandlingen og indgåelsen af aftaler, der udelukkende henhører under FUSP, er udelukket, at dette underretningskrav ikke omfatter de etaper, som vedrører en forberedelsesproces, der sker inden for Rådet. Når dette er sagt, og således som generaladvokaten har anført i punkt 86 i forslaget til afgørelse, kan kravet om underretning af Parlamentet ikke begrænses til de faser i proceduren, der er nævnt i den foregående præmis i denne

dom, men omfatter ligeledes de mellemresultater, som forhandlingerne fører til. I denne henseende forudsatte dette underretningskrav, således som Parlamentet har gjort gældende, at Rådet fremsendte det teksten til det aftaleudkast og til det afgørelsesudkast, som Rådets Råd vedrørende Eksterne Forbindelser, der havde ansvaret for forhandlingerne, havde vedtaget, for så vidt som teksten til disse udkast blev fremsendt til myndighederne i Tanzania med henblik på indgåelse af aftalen.

78 Desuden forholder det sig i det foreliggende tilfælde således, at Rådet på ingen måde har underrettet Parlamentet om afviklingen af den forhandlingsprocedure, der fandt sted forud for indgåelsen af aftalen mellem EU og Tanzania, med undtagelse af fremsendelsen af skrivelsen af 22. marts 2010, hvorved Parlamentet blev underrettet om indledningen heraf. Da udøvelsen af Parlamentets indsigtsret kun kan ske i relation til indholdet af den påtænkte aftale selv, og ikke i forhold til indholdet af andre aftaler, som i givet fald har lignende kendetegn (jf. analogt dom af 6.11.2008, Parlamentet mod Rådet, C-155/07, EU:C:2008:605, præmis 74), er den omstændighed, at der foreligger aftaler, der er blevet indgået med andre lande, og som Parlamentet kunne have kendskab til, i denne henseende uden betydning. Under disse omstændigheder må Rådets argument, hvorefter Parlamentet som følge af eksistensen af sådanne tidligere indgåede tilsvarende aftaler var tilstrækkeligt underrettet om gennemførelsen af de forhandlinger, der førte til aftalen mellem EU og Tanzania, forkastes.

79 Hvad dernæst angår klagepunktet vedrørende den omstændighed, at Rådet ikke fremsendte teksten til aftalen mellem EU og Tanzania og til den anfægtede afgørelse til Parlamentet, må Rådets argument, hvorefter Parlamentet har været i stand til at udøve sine beføjelser, da det fik kendskab til indholdet af de vedtagne tekster i forbindelse med offentliggørelsen heraf i *Den Europæiske Unions Tidende*, forkastes.

80 Som allerede fastslået af Domstolen, kan offentliggørelsen af en afgørelse om undertegnelse og indgåelse af en aftale i *Den Europæiske Unions Tidende* ikke afhjælpe en tilsidesættelse af artikel 218, stk. 10, TEUF. En sådan offentliggørelse er således fastsat i artikel 297 TEUF og svarer til de betingelser for offentliggørelse, som en EU-retsakt er underlagt for at kunne træde i kraft, mens det underretningskrav, der følger af artikel 218, stk. 10, TEUF, er fastsat for at sikre, at Parlamentet er sat i stand til at udøve demokratisk kontrol med Unionens eksterne aktioner og mere specifikt at sikre, at dets beføjelser iagttages netop som følge af valget af hjemmelsgrundlaget for en afgørelse vedrørende indgåelse af en aftale (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 79).

81 Hvad endelig angår klagepunktet vedrørende Rådets tilsidesættelse af artikel 218, stk. 10, TEUF med den begrundelse, at Rådet underrettede Parlamentet for sent, nemlig ni dage efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, bemærkes, at en sådan frist i princippet ikke opfylder kravet om at underrette Parlamentet »straks« i denne bestemmelses forstand.

82 Det kan ganske vist ikke udelukkes, at en underretning af Parlamentet, der finder sted efter nogle dage, under visse omstændigheder kan anses for at være foretaget »straks« i den nævnte bestemmelses forstand. Da Rådet imidlertid i den foreliggende sag hverken har fremsendt teksten til anfægtede afgørelse eller teksten til aftalen mellem EU og Tanzania til Parlamentet, må det fastslås, at Rådet under alle omstændigheder ikke straks har underrettet Parlamentet fuldt ud under proceduren for forhandling og indgåelse af denne aftale.

83 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Rådet har tilsidesat artikel 218, stk. 10, TEUF.

84 For så vidt som Parlamentet ikke straks er blevet underrettet fuldt ud i alle faser af proceduren i overensstemmelse med artikel 218, stk. 10, TEUF, har det ikke været i stand til at udøve den ret til indsigt, som traktaterne har tildelt det med hensyn til FUSP, og i givet fald gøre sit synspunkt gældende navnlig hvad angår det korrekte retsgrundlag, som den pågældende retsakt skal være baseret på. Tilsidesættelsen af dette underretningskrav skader under disse omstændigheder betingelserne for

Parlamentets udøvelse af sine funktioner på området for FUSP og udgør følgelig en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 86).

85 Under disse omstændigheder er det andet anbringende begrundet, og den anfægtede afgørelse skal annulleres.

Om opretholdelsen af den anfægtede afgørelses virkninger

86 Parlamentet og Rådet har, støttet af Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen, nedlagt påstand om, at såfremt den anfægtede afgørelse annulleres, opretholdes denne afgørelses virkninger, indtil en ny afgørelse er vedtaget.

87 Det fremgår af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

88 Det må anerkendes, at annullationen af den anfægtede afgørelse, uden at dens virkninger opretholdes, kan udgøre en hindring for afviklingen af de operationer, der udføres på grundlag af aftalen mellem EU og Tanzania, og navnlig vanskeliggøre retsforfølgningerne og domstolsprøvelserne af de mistænkte pirater, som er blevet pågrebet af EUNAVFOR.

89 Følgelig skal virkningerne af den anfægtede afgørelse, der annulleres ved nærværende dom, opretholdes.

Sagens omkostninger

90 Det fremgår af artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, at det pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. I overensstemmelse med samme artikels stk. 3 bærer hver part imidlertid sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

91 Rådet og Parlamentet har hver tabt sagen delvist og bør derfor pålægges at bære hver deres egne omkostninger.

92 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige og Kommissionen, der er indtrådt i den foreliggende sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådets afgørelse 2014/198/FUSP af 10. marts 2014 om undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Den Europæiske Union og Den Forenede Republik Tanzania om betingelserne for overførsel af mistænkte pirater og tilknyttede, beslaglagte genstande fra den EU-ledede flådestyrke til Den Forenede Republik Tanzania annulleres.

2) Virkningerne af afgørelse 2014/198 opretholdes.

3) Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer hver deres egne omkostninger.

4) Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter