



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. CRUZ VILLALÓN
fremsat den 29. april 2014¹

Sag C-399/12

**Forbundsrepublikken Tyskland
mod
Rådet for Den Europæiske Union**

(annullationsøgsmål indgivet af Forbundsrepublikken Tyskland)

»Internationale organisationer — procedure for indgåelse af aftaler — fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale — Den Internationale Vinorganisations resolutioner — artikel 218, stk. 9, TEUF — aftaler indgået af medlemsstaterne — retsvirkninger — analogi«

1. Den Europæiske Union har i årenes løb udviklet sig til at blive en anset aktør i internationale organisationer². En af de traktatbestemmelser, der er relevant i denne henseende, er artikel 218, stk. 9, TEUF, der indeholder et processuelt retsgrundlag til fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger. Det foreliggende annullationsøgsmål rejser det spørgsmål, om denne bestemmelse finder anvendelse i et tilfælde, som er kendetegnet ved følgende særlige forhold: på den ene side ved, at nogle EU-medlemsstater, men ikke Unionen selv, er medlem af organisationen, på den anden side ved, at der er tale om en organisation, som principielt fremsætter »anbefalinger«.

2. Baggrunden for tvisten var samordningen mellem Unionen og medlemsstaterne i forbindelse med aktiviteterne i Den Internationale Vinorganisation (herefter »OIV«), en mellemstatslig organisation, der beskæftiger sig med vinproduktion, vin, vinbaserede drikkevarer, spisedruer, rosiner og andre vinavlsprodukter. Mange EU-medlemsstater er medlemmer af organisationen, men ikke Unionen selv. Den 18. juni 2012 vedtog Rådet med kvalificeret flertal på grundlag af artikel 43, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, for første gang en afgørelse om fastlæggelse af Unionens holdning til visse resolutioner fra OIV. Forbundsrepublikken Tyskland, der havde stemt imod afgørelsen og afgivet en erklæring til protokollen vedrørende sit standpunkt, indgav derpå det foreliggende annullationsøgsmål.

3. Ud over de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag er de retsspørgsmål, der skal tages stilling til, af væsentlig betydning for forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne på området for Unionens optræden udadtil. EU-medlemsstaterne er, men ikke Unionen selv, allerede af historiske folkeretlige grunde, medlem af mange internationale organisationer. Ofte er dette også tilfældet, når den pågældende organisation agerer på Unionens kompetenceområde. Med hensyn til sådanne tilfælde kan Domstolen i den foreliggende sag sørge for fremtidsorienterede præciseringer.

¹ — Originalsprog: tysk.

² — F. Hoffmeister, Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies, *CMLR* 44 (2007), 41, 68.

I – Retsforskrifter

A – Folkeret

4. I sin nuværende form blev OIV oprettet ved Parisaftalen af 3. april 2001 om oprettelse af Den Internationale Vinorganisation (OIV) (herefter »aftalen«)³ som efterfølgerorganisation til Det Internationale Vinkontor⁴, der var oprettet i 1924.

5. Organisationen har bl.a. til formål »to contribute to international harmonisation of existing practices and standards and, as necessary, to the preparation of new international standards in order to improve the conditions for producing and marketing vine and wine products, and to help ensure that the interests of consumers are taken into account« [aftalens artikel 2, stk. 1, litra c)].

6. Ifølge aftalens artikel 2, stk. 2, litra b), varetager OIV med henblik på at nå disse mål bl.a. følgende opgaver:

»to draw up and frame recommendations and monitor implementation of such recommendations in liaison with its members, especially in the following areas:

- i) conditions for grape production
- ii) oenological practices
- iii) definition and/or description of products, labelling and marketing conditions
- iv) methods for analysing and assessing vine products«.

7. Aftalens artikel 8 har følgende ordlyd⁵:

»An international intergovernmental organisation may participate in or be a member of the O.I.V and may help to fund the O.I.V under conditions determined, on a case by case basis, by the General Assembly on a proposal from the Executive Committee.«

B – EU-ret

1. Primærret

8. Artikel 4, stk. 3, første punktum, TEU bestemmer:

»I medfør af princippet om loyalt samarbejde respekterer Unionen og medlemsstaterne hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne.«

9. Artikel 218 TEUF har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af de særlige bestemmelser i artikel 207 forhandles og indgås aftaler mellem Unionen og tredjelande eller internationale organisationer efter nedenstående procedure.

3 — BGBl. II 2002, 2733. Aftalen har i henhold til sin artikel 19 samme gyldighed på fransk, spansk og engelsk.

4 — Aftale om oprettelse af et internationalt vininstitut i Paris, 29.11.1924. En oversættelse til tysk findes f.eks. i BGBl. for Republikken Østrig 1930, 241. Organisationen fik navnet »Office international de la vigne et du vin« (Det Internationale Vinkontor) fra den 4.9.1958.

5 — Forgængerorganisationen optog tilsyneladende kun stater som medlemmer, idet artikel 6 i aftalen om oprettelse af et internationalt vininstitut i Paris bestemte: »Tout pays non-signataire du présent Arrangement pourra y adhérer [...]«

[...]

9. Rådet vedtager på forslag af Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik en afgørelse om suspension af anvendelsen af en aftale og om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

[...]

11. En medlemsstat, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen kan indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne. [...]«

2. Afledt ret

10. Ved Rådets forordning nr. 479/2008⁶, der trådte i kraft den 1. august 2008, blev der i den afledte ret for første gang⁷ indført dynamiske henvisninger til OIV's resolutioner. Ved Rådets forordning nr. 491/2009⁸ blev disse bestemmelser i den fælles markedsordning for vin indarbejdet i Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 (fusionsmarkedsordningsforordningen)⁹.

11. Fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 120f har følgende ordlyd:

»Kommissionen giver tilladelse til ønologiske fremgangsmåder efter proceduren i artikel 195, stk. 4, idet den:

»a) tager udgangspunkt i de ønologiske fremgangsmåder, der er anbefalet og offentliggjort af Den Internationale Vinorganisation (OIV), og i resultaterne af anvendelse i forsøgsøjemed af endnu ikke tilladte ønologiske fremgangsmåder. [...]«

12. Samme forordnings artikel 120g bestemmer:

»Hvad angår analyser til bestemmelse af sammensætningen af vinavlsprodukter og regler for konstatering af, om disse produkter har undergået en behandling, der er i strid med de tilladte ønologiske fremgangsmåder, anvendes de metoder og regler, der er anbefalet og offentliggjort af OIV.

I tilfælde, hvor der ikke findes metoder og regler, som er anbefalet og offentliggjort af OIV, vedtager Kommissionen dertil svarende metoder og regler efter proceduren i artikel 195, stk. 4.

I afventning af vedtagelsen af sådanne regler anvendes de metoder og regler, som den pågældende medlemsstat tillader.«

6 — Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 af 29.4.2008 om den fælles markedsordning for vin, om ændring af forordning (EF) nr. 1493/1999, (EF) nr. 1782/2003, (EF) nr. 1290/2005 og (EF) nr. 3/2008 og om ophævelse af forordning (EØF) nr. 2392/86 og (EF) nr. 1493/1999 (EUT L 148, s. 1).

7 — Ifølge Tysklands bemærkninger under retsmødet har resolutionerne fra OIV og dens forgængerorganisation siden 1971 tjent som referencepunkter for Fællesskabet. OIV blev også inden 2008 nævnt i relevante retsakter, f.eks. i fjerde betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 2165/2005 af 20.12.2005 (EUT L 345, s. 1), i første betragtning til Kommissionens forordning (EF) nr. 1507/2006 af 11.10.2006 (EUT L 280, s. 9). Jf. også anden betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 519/2007 af 7.5.2007 (EUT L 123, s. 1).

8 — Rådets forordning (EF) nr. 491/2009 af 25.5.2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1234/2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (»fusionsmarkedsordningen«) (EUT L 154, s. 1).

9 — Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 af 22.10.2007 om en fælles markedsordning for landbrugsprodukter og om særlige bestemmelser for visse landbrugsprodukter (fusionsmarkedsordningen) (EUT L 299, s. 1), ændret flere gange. Jf. tredje betragtning til forordning nr. 491/2009.

13. Samme forordnings artikel 158a, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Medmindre andet er fastsat i aftaler indgået i henhold til traktatens artikel 300, fremstilles de i stk. 1 i nærværende artikel omhandlede produkter i overensstemmelse med de ønologiske fremgangsmåder, der er anbefalet og offentliggjort af OIV eller godkendt af Fællesskabet i medfør af denne forordning og gennemførelsesforanstaltningerne hertil.«

14. Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 606/2009¹⁰ bestemmer:

»Er der i Kommissionens direktiv 2008/84/EF ikke fastsat renheds- og identitetsspecifikationer for de stoffer, der anvendes i forbindelse med de ønologiske fremgangsmåder, som er omhandlet i artikel 32, stk. 2, litra e), i forordning (EF) nr. 479/2008, gælder de specifikationer, som er fastsat og offentliggjort i Den Internationale Vinorganisations internationale ønologiske kodeks«¹¹.

15. Artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 606/2009 har følgende ordlyd:

»Kommissionen offentliggør i C-udgaven af *Den Europæiske Unions Tidende* listen over og beskrivelsen af de analysemetoder, der er omhandlet i artikel 31, stk. 1, i forordning (EF) nr. 479/2008 [nu fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 120g, stk. 1] og beskrevet i OIV's samling af internationale metoder til analyse af vin og druemost, som gælder for kontrol af de grænseværdier og krav, som er fastsat i EF-reglerne for produktion af vinavlsprodukter«¹².

II – Tvistens genstand, retsforhandlinger og påstande

16. Den 18. juni 2012 vedtog Rådet med kvalificeret flertal en afgørelse om fastlæggelse af Den Europæiske Unions holdning til visse resolutioner, som skal til afstemning inden for rammerne af Den Internationale Vinorganisation (OIV)¹³. Afgørelsen blev støttet på artikel 43, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF.

17. Ved processkrift af 28. august 2012 har Forbundsrepublikken Tyskland anlagt annulationsøgsmål til prøvelse af denne afgørelse. Tyskland har gjort gældende, at afgørelsen ikke kunne støttes på artikel 218, stk. 9, TEUF som processuelt retsgrundlag. Der syntes ikke at foreligge et andet processuelt retsgrundlag for afgørelsen.

18. Den Tjekkiske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig og Den Slovakiske Republik har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Forbundsrepublikken Tyskland og Kommissionen til støtte for Rådet.

19. Forbundsrepublikken Tyskland har – støttet af sine intervenienter – nedlagt følgende påstande:

- Rådets afgørelse af 18. juni 2012 annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Rådet har – støttet af Kommissionen – nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse i det hele.

10 — Kommissionens forordning (EF) nr. 606/2009 af 10.7.2009 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 479/2008 for så vidt angår kategorier af vinavlsprodukter, ønologiske fremgangsmåder og restriktioner i forbindelse hermed (EUT L 193, s. 1).

11 — Her uden de fodnoter, der er indeholdt i den citerede tekst.

12 — Fremhævelsen findes i originalen.

13 — Rådets dok. 11436/12.

- Subsidiært, såfremt afgørelsen ophæves, opretholdes dens virkninger.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. Efter afslutningen af den skriftlige forhandling blev der afgivet mundtlige indlæg i sagen den 26. november 2013. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fik i den forbindelse tilladelse til også at intervenere til støtte for Forbundsrepublikken Tyskland.

III – Parternes argumenter

22. Forbundsrepublikken Tysklands søgsmål støttes på ét enkelt annulationsanbringende: Rådet kunne ikke støtte den omtvistede afgørelse på artikel 218, stk. 9, TEUF som processuelt retsgrundlag. Tyskland har i den forbindelse i det væsentlige fremført, at bestemmelsen ikke finder anvendelse i den foreliggende sag af to grunde. Den finder nemlig ifølge sin ordlyd, systematik, tilblivelseshistorie og funktion ikke anvendelse på aftaler indgået af medlemsstaterne, men kun på internationale aftaler indgået af Unionen selv, og finder heller ikke analog anvendelse. Koordineringen af medlemsstaternes holdning i organer under internationale organisationer, der er nedsat ved internationale aftaler indgået af medlemsstaterne, sker på grundlag af princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU¹⁴. For det andet forudsætter artikel 218, stk. 9, TEUF en »retsakt, der har retsvirkning«, hvilket efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse betyder, at den pågældende retsakt skal være folkeretligt bindende. Dette er ikke tilfældet med hensyn til OIV's resolutioner. Tyskland har endvidere anført, at en anvendelse af bestemmelsen ikke er i overensstemmelse med OIV's tekniske karakter og desuden indebærer en mindre effektiv varetagelse af Unionens interesser.

23. Efter Rådets opfattelse finder artikel 218, stk. 9, TEUF derimod anvendelse. Rådet har i det væsentlige anført, at bestemmelsen i anliggender, der henhører under Unionens kompetence, også giver mulighed for fastlæggelse af en holdning i internationale organisationer, som kun er tiltrådt af medlemsstaterne, men ikke af Unionen. Med hensyn til de OIV-resolutioner, som den omtvistede afgørelse vedrører, lægger Rådet – i modsætning til Forbundsrepublikken Tyskland – til grund, at Unionen har enekompetence. Med hensyn til retsakternes »retsvirkninger« er Rådet – ud over henvisningen til visse folkeretlige virkninger af resolutionerne, selv om der kun er tale om anbefalinger – navnlig af den opfattelse, at indarbejdelsen af resolutionerne i EU-retten i henhold til fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 158a, stk. 2, artikel 120f, litra a), og artikel 120g garanterer tilstrækkelige retsvirkninger.

24. Den Tjekkiske Republik har i det væsentlige tilsluttet sig Forbundsrepublikken Tysklands argumenter og suppleret disse med hensyn til fortolkningen af artikel 218, stk. 9, TEUF. Storhertugdømmet Luxembourg er ligeledes af samme opfattelse og har bl.a. anført, at der i den foreliggende sag er tale om delt kompetence og ikke Unionens enekompetence. Dette har Nederlandene ligeledes understreget og har endvidere fremført, at artikel 218, stk. 9, heller ikke kan anvendes som retsgrundlag, da det på det tidspunkt, hvor afgørelsen blev vedtaget, ikke var klart, hvilke resolutioner der ville komme til afstemning. Endvidere manglede afgørelsen en begrundelse, navnlig med hensyn til spørgsmålet, hvorfor den var nødvendig trods Unionens eller alle dens medlemsstaters manglende medlemskab af OIV og trods medlemsstaternes 40 års øvelse i at samarbejde på dette område inden for rammerne af OIV og dens forgængerorganisation¹⁵. Endelig er Nederlandene af den opfattelse, at Rådets fremgangsmåde bringer enigheden i OIV og dermed Unionens interesser i fare. Ungarn har suppleret Tysklands bemærkninger og endvidere anført, at Europa-Parlamentet, så vidt vides, ikke var gjort bekendt med den anfægtede afgørelse, og at

14 — Under retsmødet sondrede Tyskland i denne forbindelse mellem to spørgsmål: Om Unionen skulle være medlem af OIV for at anvende bestemmelsen, og om resolutioner kunne vedtages »på Unionens vegne« i OIV. Efter min opfattelse er det andet spørgsmål kun et aspekt af det første.

15 — Sagsøgeren har udtrykkeligt tilsluttet sig dette klagepunkt.

proceduren i artikel 218, stk. 10, TEUF dermed blev tilsidesat, hvilket Domstolen skulle tage i betragtning ex officio. Østrig har også i det væsentlige tilsluttet sig Tysklands argumentation. Den Slovakiske Republik har tilsluttet sig Tysklands argumenter og bl.a. anført, at artikel 218, stk. 9, TEUF selv i forbindelse med Unionens eksterne enekompetence kun kan finde anvendelse, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Det Forenede Kongerige har anført, at retspraksis vedrørende retsvirkninger i EU-retten ikke er relevant i forbindelse med spørgsmålet om retsvirkninger, men at det derimod skal tages i betragtning, at artikel 218 TEUF regulerer indgåelsen af aftaler, der er folkeretligt bindende for Unionen.

25. Kommissionen har tilsluttet sig Rådets opfattelse. Den har endvidere gjort opmærksom på sagens principielle betydning: Unionen er ikke repræsenteret i flere internationale organisationer, selv om disse arbejder inden for områder, som i det mindste til dels henhører under Unionens kompetence. Retspraksis viser, at Unionens repræsentation udadtil på dens kompetenceområde i sådanne tilfælde udøves i Unionens interesse gennem medlemsstaterne. Kommissionen har navnlig argumenteret med Unionens kompetencer¹⁶. I den foreliggende sag har Unionen eksterne enekompetence. Retligt må medlemsstaterne derfor ikke træffe beslutninger i en international organisation, som kunne ændre EU-retten. OIV-resolutionerne medfører imidlertid en sådan ændring. Resolutionerne kunne derfor først vedtages efter fastlæggelse af en fælles EU-holdning i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, som foruden fastlæggelsen af holdningen indeholder en bemyndigelse af medlemsstaterne til at forsvare Unionens holdning på dens eksterne enekompetenceområde. Kun på den måde sikres også interesserne blandt de medlemsstater, der ikke er repræsenteret i OIV. Disse er nemlig også berørt af virkningerne af OIV-resolutioner, da resolutionerne ændrer den gældende EU-lovgivning, der er bindende for EU-medlemsstaterne. Med hensyn til den systematiske fortolkning af artikel 218, stk. 9, TEUF har Kommissionen anført, at det skal tages i betragtning, at artikel 218, stk. 11, TEUF heller ikke kun vedrører aftaler indgået af Unionen selv. Kommissionen har endvidere anført, at der med hensyn til retsakter, der ikke har retsvirkninger, skal foretages en uformel koordinering i Rådet i henhold til artikel 16 TEUF.

IV – **Bedømmelse**

26. Parterne er i den foreliggende sag i det væsentlige¹⁷ uenige om, hvorvidt artikel 218, stk. 9, TEUF kan anvendes som processuelt retsgrundlag for Rådets afgørelse af 18. juni 2012 om fastlæggelse af Unionens holdning til visse resolutioner, som skal til afstemning inden for rammerne af OIV.

27. De berørte OIV-resolutioner selv er ikke genstand for tvisten. De blev støttet af alle parter og intervenienter og vedtaget i OIV med sagsøgerens og dennes intervenienters stemmer.

A – *Indledende betragtninger*

28. Inden jeg kan behandle fortolkningen af artikel 218, stk. 9, TEUF, anser jeg det for hensigtsmæssigt udførligt at redegøre for baggrunden for tvisten og den for forståelsen af bestemmelsen væsentlige tilblivelseshistorie. I denne forbindelse vil jeg endelig også undersøge det spørgsmål, om CITES-sagen¹⁸ er af betydning for den foreliggende sag.

16 — Rådet tilsluttede sig denne argumentation.

17 — Tysklands intervenienter har fremført yderligere klagepunkter, som Tyskland til dels har tilsluttet sig.

18 — Dom Kommissionen mod Rådet (»CITES«, C-370/07, EU:C:2009:590). CITES er konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter, Washington, 3.3.1973, UNTS 993, s. 243.

1. Baggrunden for tvisten

29. OIV er som allerede nævnt en international organisation, som bl.a. vedtager anbefalinger til vinsektoren, f.eks. med hensyn til ønologiske fremgangsmåder¹⁹. Disse vedtages som regel på generalforsamlingen, der finder sted årligt, ved konsensus²⁰.

30. Forbundsrepublikken Tyskland og 19 yderligere EU-medlemsstater var i 2012 medlemmer af OIV²¹. Unionen selv har ganske vist i henhold til oprettelsestraktatens artikel 8 retligt mulighed for medlemskab, men er ikke hidtil blevet medlem af organisationen og har heller ikke opnået observatør- eller anden særstatus²². Kommissionen må imidlertid overvære arbejdet i OIV's ekspertgrupper og kommissioner som gæst og deltage i disse²³.

31. Indtil juni 2010 koordinerede EU-medlemsstaterne deres holdning i OIV med deltagelse af Kommissionen i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU i Rådets »Vin- og alkoholgruppe« uden et forslag fra Kommissionen til en fælles holdning på en sådan måde, at medlemsstaterne og Kommissionen tilkendegav deres opfattelser, og formandskabet forsøgte at formulere en fælles holdning.

32. Resolutionerne fra OIV og dens forgængerorganisation, specialiserede internationale organisationer med høj videnskabelig-teknisk ekspertise, har ifølge Tysklands bemærkninger under retsmødet siden 1971 tjent som referencepunkt for europæiske retsakter.

33. Ved forordning nr. 479/2008 indførte Unionen som nævnt i den fælles markedsordning for vin imidlertid for første gang dynamiske henvisninger til resolutioner fra OIV²⁴.

34. Kort tid derefter, i september 2008, henstillede Kommissionen til Rådet – eksplicit også på grund af de ved ovennævnte forordning indførte henvisninger til anbefalinger fra OIV – at det bemyndigede Kommissionen til at forhandle Det Europæiske Fællesskabs tiltrædelse af OIV²⁵. Rådet tildelte imidlertid ikke en sådan bemyndigelse, da det nødvendige flertal ikke blev opnået²⁶.

35. Den 16. maj 2011 forelagde Kommissionen i lyset af OIV's niende generalforsamling for første gang et forslag til Rådets afgørelse om fastlæggelse af Unionens fælles holdning med hensyn til OIV-resolutioner. Kommissionen støttede sig i den forbindelse i processuel henseende på artikel 218, stk. 9, TEUF, dvs. den bestemmelse, som Rådet påberåbte sig i den afgørelse, der anfægtes i den foreliggende sag. Kommissionens forslag blev dog ikke vedtaget. Kommissionen gjorde efterfølgende gældende, at medlemsstaterne i mangel af en afgørelse fra Rådet ikke måtte indtage en holdning i OIV, der ville påvirke den gældende EU-lovgivning, og anførte i en ikke-udtømmende opregning 14 resolutionsudkast, hvis vedtagelse efter Kommissionens opfattelse ville påvirke denne gældende lovgivning. Alligevel vedtog de medlemsstater, der er repræsenteret i OIV, efter forudgående

19 — OIV's mål og opgaver er nævnt i aftalens artikel 1 og 2.

20 — Jf. aftalens artikel 5, stk. 1 og 3. Undtagelser fra denne konsensus er mulige, men kan forhindres under henvisning til, at grundlæggende nationale interesser kan bringes i fare. Proceduren til forberedelse af resolutioner beskrives i kapitel 5 i OIV's forretningsorden.

21 — I dag er 21 ud af 45 stater, der er medlemmer af OIV, EU-medlemsstater: Belgien, Bulgarien, Tyskland, Finland, Frankrig, Grækenland, Italien, Kroatien, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Østrig, Portugal, Rumænien, Sverige, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Tjekkiet, Ungarn, Cypern.

22 — Artikel 3 og 4 i OIV's forretningsorden.

23 — I henhold til artikel 5, stk. 2 og 3, i OIV's forretningsorden i indforståelse med eksekutivkomitéen. Definitioner af de to begreber findes i bilag 2 til OIV's forretningsorden.

24 — Forordningens artikel 30, litra a), artikel 31, artikel 82, stk. 2, nu fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 120f, litra a), artikel 120g og artikel 158a, stk. 2. OIV er allerede nævnt i tidligere retsakter; jf. fodnote 7.

25 — KOM(2008) 577 endelig.

26 — Kommissionen anførte under retsmødet to grunde hertil: På den ene side kunne Unionens medlemskab forstyrre balancen i OIV i betragtning af den dermed forbundne stemmewægt, på den anden side ønskede medlemsstaterne at bevare en autonom status.

indbyrdes koordinering på OIV's generalforsamling den 24. juni 2011 talrige resolutioner ved konsensus, herunder også resolutioner, som efter Kommissionens opfattelse påvirkede den gældende EU-lovgivning. Kommissionen indledte derpå traktatbrudsprocedure mod de pågældende medlemsstater, bl.a. mod Forbundsrepublikken Tyskland²⁷.

36. Den 27. april 2012 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til en afgørelse om fastlæggelse af Unionens holdning til resolutioner, der skulle til afstemning på OIV's tiende generalforsamling den 22. juni 2012²⁸. Under presset fra traktatbrudsproceduren²⁹ blev forslaget, der var støttet på artikel 43, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, vedtaget i ændret form den 11. juni 2012 med kvalificeret flertal, idet Tyskland, Tjekkiet, Østrig og Slovakiet stemte imod, og Luxembourg hverken stemte for eller imod, af Specialkomitéen for Landbrug og den 18. juni 2012 af Rådet (landbrug og fiskeri)³⁰. Tyskland, Grækenland, Nederlandene (Ungarn og Finland tilsluttede sig denne erklæring), Rumænien og Det Forenede Kongerige afgav i den forbindelse erklæringer til protokollen, hvori de rejste tvivl om, hvorvidt artikel 218, stk. 9, var den rette hjemmel³¹.

37. I Rådets omtvistede afgørelse af 18. juni 2012 fastlægges en fælles EU-holdning med hensyn til 27 resolutionsudkast, der er nævnt i bilaget, vedrørende analysemetoder til bestemmelse af sammensætningen af vinavlsprodukter, renheds- og identitetsspecifikationer for de stoffer, der anvendes i forbindelse med de ønologiske fremgangsmåder, samt ønologiske fremgangsmåder. Der er tale om resolutioner, som efter Rådets opfattelse henhører under Unionens kompetence og har retsvirkninger³². De medlemsstater, der er medlemmer af OIV, skal udtale sig i overensstemmelse med den fælles holdning på OIV's generalforsamling. De pågældende medlemsstater kan i den forbindelse efter samråd navnlig på stedet uden Rådets afgørelse støtte ændringer, som ikke udgør indholdsmæssige ændringer af resolutionerne. Ved fremlæggelse af ny videnskabelig eller teknisk information, som kunne påvirke holdningen, skal de pågældende medlemsstater imidlertid anmode om, at afstemningen på generalforsamlingen udskydes, indtil Unionens holdning er fastlagt på grundlag af de nye elementer.

38. Resolutionerne blev med en enkelt undtagelse³³ vedtaget på OIV's generalforsamling den 22. juni 2012 i Izmir. Forinden var ændringerne af resolutionsudkastene på møder til koordinering af Unionens holdning i Izmir blevet vurderet som ikke »indholdsmæssige«. Forbundsrepublikken Tyskland var også indforstået med resolutionernes faglige indhold og støttede dem.

27 — Procedure 2011/2121. Ifølge Kommissionens oplysninger under retsmødet blev proceduren udsat for at afvente afgørelsen i den foreliggende sag.

28 — COM(2012) 192 final. Mellem OIV's niende og tiende generalforsamling havde organisationen afholdt to ekstraordinære generalforsamlinger. Til den første af disse forsamlinger var et udkast til afgørelse blevet forelagt på grundlag af artikel 218, stk. 9, TEUF, men ikke vedtaget. De resolutioner, som OIV vedtog, blev imidlertid anset for ikke at være relevante for den gældende EU-lovgivning. Til den anden forsamling kunne der på grund af tidsmangel ikke forelægges et udkast til afgørelse og ikke foretages en koordinering inden for rammerne af Unionen.

29 — Tyskland og Tjekkiet har påstået, at Kommissionen havde stillet i udsigt, at den ikke ville gå videre med traktatbrudsproceduren, hvis medlemsstaterne støttede afgørelsen. Kommissionen indrømmede under retsmødet, at flertallet blev opnået under presset fra traktatbrudsproceduren.

30 — Rådets dok. 11436/12.

31 — I erklæringen fra Rumænien nævnes bestemmelsen ikke, men det fremgår, at Rumæniens stemmeadfærd ikke må anses for at danne præcedens for lignende tilfælde, og at Kommissionen og medlemsstaterne skal afklare kompetencefordelingen.

32 — Andre resolutionsudkast var derimod genstand for en uformel koordinering i Rådets forberedende organer i henhold til forpligtelsen til loyalt samarbejde (artikel 4. stk. 3, TEU).

33 — Resolution OENO-SPECIF 10-452 blev ifølge Rådets beskrivelse på grundlag af det kompetente udvalgs beslutning ikke forelagt generalforsamlingen til afstemning.

2. Bestemmelsens tilblivelseshistorie

39. Behandlingen af tilblivelseshistorien for bestemmelsen om fastlæggelse af, hvilken holdning der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, er allerede begrundet i bestemmelsens særlige systematiske placering som stk. 9 i artikel 218 TEUF. Det kan nemlig undre, at en bestemmelse om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, forekommer i forbindelse med en artikel, der regulerer betingelserne for forhandling og indgåelse af aftaler mellem Unionen og tredjelande eller internationale organisationer. For at forstå den bestemmelse, hvis rækkevidde er genstand for den foreliggende tvist, er det efter min opfattelse nødvendigt at se nærmere på såvel dens oprindelse som dens forgængerbestemmelser.

a) EØF-traktaten

40. EØF-traktaten indeholdt ingen bestemmelser, der svarer til den nuværende artikel 218, stk. 9, TEUF. EØF-traktatens artikel 116 bestemte dog følgende: »I alle spørgsmål, som er af særlig interesse for fællesmarkedet, optræder medlemsstaterne, efter overgangsperiodens udløb, udelukkende i fællesskab i internationale organisationer af økonomisk karakter. Med henblik herpå fremsætter Kommission[en] forslag for Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal, vedrørende rækkevidden og gennemførelsen af den fælles optræden. [...]«

41. Bestemmelsen skabte ifølge Domstolen et grundlag for »medlemsstaternes fælles optræden i de internationale organisationer, som Fællesskabet *ikke* er medlem af«³⁴. En sådan regel var på daværende tidspunkt også påkrævet, da internationale organisationer i reglen kun tillod stater at blive optaget som medlem³⁵, hvilket kunne give problemer netop på Unionens centrale kompetenceområde, handelspolitikken. I praksis blev bestemmelsen også anvendt uden for den fælles handelspolitik³⁶. Desuden syntes Domstolen at holde fast ved at anvende bestemmelse mere regelmæssigt³⁷. Medlemsstaterne opfattede derimod bestemmelsen som en trussel mod deres kompetencer³⁸.

b) Maastrichttraktaten

42. Ved Maastrichttraktaten blev bestemmelsen ophævet og ikke erstattet med en anden – på FUSP-området forblev der kun en samordningspligt i internationale organisationer og en pligt til at forsvare de fælles holdninger³⁹. Dette må ses på baggrund af det efter medlemsstaternes opfattelse for vidtgående indgreb i deres suverænitet⁴⁰. Traktaterne indeholdt nu ingen bestemmelse, som udtrykkeligt regulerede samordningen af medlemsstaternes og Fællesskabets adfærd i internationale organisationer.

43. I betragtning af internationale organisationers stigende betydning på en lang række områder og Fællesskabets brede kompetencer skulle Fællesskabet imidlertid også fortsat handle med hensyn til internationale organisationer, hvilket rejste spørgsmålet om retsgrundlaget, som dog i praksis sædvanligvis kun blev relevant, når Unionens organer og medlemsstaterne ikke kunne nå til enighed.

34 — Udtalelse 1/78 (EU:C:1979:224, præmis 50). Min fremhævelse.

35 — Jf. vedrørende den folkeretlige side P. Kuijper m.fl. (udg.), *The Law of EU External Relations*, Oxford, OUP, 2013, s. 201. Vedrørende temaet generelt: P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, OUP, 2. oplag, 2012, s. 222-231.

36 — Dom Kommissionen mod Rådet (»AETR«, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 76 og 77).

37 — Dom Kramer m.fl. (3/76, 4/76 og 6/76, EU:C:1976:114, præmis 42 og 43), jf. i den henseende V. Constantinesco m.fl. (udg.), *Traité instituant la CEE*, Paris, Economica, 1992, artikel 116, punkt 6 og 16.

38 — Det blev således kritiseret, at Fællesskabet i henhold til bestemmelsen ved flertalsafgørelse kunne træffe beslutninger, som Rådet internt kun havde kunnet vedtage enstemmigt, og at beslutninger kunne træffes på medlemsstaternes eksklusive opgaveområde (CONF/3870/96).

39 — Artikel J.2, stk. 3, TEU, nu artikel 34, stk. 1, TEU, med en pligt til at forsvare Unionens holdninger, idet »holdning« ikke skal forstås i streng forstand. I den henseende R. Geiger, i: R. Geiger m.fl. (udg.), *ELIV/AELIV*, München, C.H. Beck, 5. oplag 2010, artikel 34 TEU, punkt 1.

40 — J. Sack, Les relations extérieures de l'Union européenne sous l'angle institutionnel, *Revue des affaires européennes* 2001-2002, 29, 33.

44. Ved forhandlingen af folkeretligt bindende beslutninger var det for så vidt nærliggende at anvende bestemmelserne om indgåelse af aftaler. Allerede i sin udtalelse 1/78 havde Domstolen fastslået, at det i forbindelse med forhandlinger inden for rammerne af internationale organisationer, som skal føre til en »forpligtelse indgået af folkeretssubjekter med bindende virkning«, er bestemmelserne om forhandling og indgåelse af aftaler, som finder anvendelse, og ikke EØF-traktatens artikel 116⁴¹. I sin udtalelse 2/92 behandlede Domstolen derpå Fællesskabets deltagelse i den tredje reviderede beslutning om national behandling – som også henhørte under dets kompetenceområde – vedtaget af Rådet for Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD)⁴². Fællesskabet var ikke medlem af organisationen. Domstolen fastslog, at beslutningen (der var juridisk bindende) måtte ligestilles med en aftale mellem Fællesskabet og tredjelande. En aftale som omhandlet i artikel 228 EF er nemlig »enhver forpligtelse indgået af folkeretssubjekter med bindende virkning«⁴³. Den opfattelse, at vedtagelsen af internationale organisationers beslutninger kunne ligestilles med indgåelsen af aftaler, var for så vidt nærliggende⁴⁴.

45. I realiteten kunne det derpå også konstateres, at man i mangel af et udtrykkeligt retsgrundlag for koordineringen af adfærden i internationale organisationer i forbindelse med organisationernes bindende beslutninger i stedet anvendte navnlig artikel 113 EF (fælles handelspolitik) og artikel 228 EF (indgåelse af internationale aftaler)⁴⁵.

c) Amsterdamtraktaten

46. Denne retsstilling opfyldte imidlertid ikke Unionens behov udadtil. Der var navnlig problemer i forbindelse med blandede aftaler⁴⁶. Under forhandlingerne i forbindelse med Amsterdamtraktaten blev det således fastslået, at Fællesskabet trods den eksisterende kompetencefordeling skal tale med én stemme. Dette var navnlig tilfældet i betragtning af stigningen i antallet af blandede organer, hvis beslutninger skabte retsvirkninger⁴⁷. For at løse dette problem blev der foreslået en ændring af artikel 228, stk. 2, EF, dvs. bestemmelsen om indgåelse af aftaler⁴⁸.

47. Resultatet af forhandlingerne var (efter omnummereringen af den tidligere artikel 228 EF) artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF, som havde følgende ordlyd: »Uanset bestemmelserne i stk. 3 anvendes de samme procedurer, når der skal træffes afgørelse om suspension af anvendelsen af en aftale, samt når det skal fastlægges, hvilke holdninger der skal indtages på Fællesskabets vegne i et organ, der er nedsat ved en aftale, der bygger på artikel 310, når dette organ skal vedtage beslutninger, der har retsvirkninger, bortset fra beslutninger, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.«

48. Navnlig bestemmelsens systematik bidrager til en afklaring: Artikel 300, stk. 1-5, EF regulerede proceduren ved indgåelse af internationale aftaler. I den forbindelse sondres der mellem en aftales forhandlingsfase (artikel 300, stk. 1, EF) og dens undertegnelse, der kan ledsages af en beslutning om foreløbig anvendelse, og indgåelsen (artikel 300, stk. 2, første afsnit, EF). Europa-Parlamentets medvirken i proceduren for indgåelse af aftaler behandles efter disse bestemmelser i stk. 3.

41 — Udtalelse 1/78 (EU:C:1979:224, præmis 51); jf. også udtalelse 1/75 (EU:C:1975:145).

42 — Beslutningen muliggjorde udtrykkeligt Fællesskabets deltagelse, artikel 7 i den tredje reviderede beslutning om national behandling, vedtaget af Rådet for Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling.

43 — Udtalelse 2/92 (EU:C:1995:83, præmis 8).

44 — Jf. også C. Vedder, *Die auswärtige Gewalt des Europa der Neun*, Göttingen, Otto Schwartz & Co., 1980, s. 155-157.

45 — J. Sack, *The European Community's Membership of International Organizations*, CMLR 32 (1995), 1227, 1252; K. Schmalenbach, i: C. Calliess og M. Ruffert, (udg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 1999, artikel 300, punkt 49.

46 — Vedrørende disse og Fællesskabets kompetence til at blive medlem af en international organisation, udtalelse 1/76 (EU:C:1977:63, præmis 5); udtalelse 1/94 (EU:C:1994:384); C. Hillion og P. Koutrakos, (udg.), *Mixed Agreements Revisited*, Oxford, Hart, 2010.

47 — CONF/3870/96, navnlig s. 5. Allerede tidligt var der i den henseende i forbindelse med råvareaftaler og FAO ikke-offentliggjorte aftaler mellem Rådet og Kommissionen. J. Sack, *Die Europäische Gemeinschaft als Mitglied Internationaler Organisationen*, i: A. Randelzhofer m.fl. (udg.), *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, C.H.Beck, 1995, s. 655-659.

48 — CONF/3822/96, CONF/3870/96.

49. Artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF befinder sig midt imellem disse bestemmelser om indgåelse af aftaler og bestemmer, at »[u]anset bestemmelserne i stk. 3 anvendes de samme procedurer« ved suspension af en aftale og ved fastlæggelse af holdninger i organer, der er nedsat i henhold til artikel 310 EF. Proceduren om indgåelse af aftaler (dvs. artikel 300, stk. 2, første afsnit, EF) skal således – med en modifikation med hensyn til Parlamentets medvirken – anvendes i forbindelse med beslutningstagningen i organer, der er nedsat i henhold til artikel 310 EF, dvs. ved associeringsaftale. I stedet for Parlamentets inddragelse, der er foreskrevet i artikel 300, stk. 3, EF, sker der i denne forbindelse kun en underretning straks og fuldt ud i henhold til artikel 300, stk. 2, tredje afsnit, EF. Begrænsningen af bestemmelsens anvendelsesområde til beslutninger truffet af associeringsråd kan måske netop forklares ved associeringsrådsbeslutningers særlige stilling i Unionens retsorden, nemlig som en integrerende del af denne retsorden⁴⁹.

50. Formålet med bestemmelsen var dermed foruden præciseringen af anvendelsen af bestemmelserne om indgåelse af aftaler at tilvejebringe en forenkling af proceduren⁵⁰, en *lex specialis* i forhold til den procedure, der normalt finder anvendelse ved fastlæggelsen af holdninger i associeringsråd, dvs. i organer, der nedsættes ved aftaler, hvori Unionen pr. definition (artikel 310 EF) er kontraherende part.

d) Nicetraktaten

51. Nicetraktaten bibeholdt bestemmelsens formulering, men ophævede begrænsningen af dens anvendelse til organer nedsat ved aftaler i henhold til artikel 310 EF. Ordlyden af den her relevante del af artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF havde nu generelt følgende ordlyd: »Der skal indtages på Fællesskabets vegne i et organ, der er nedsat ved en aftale«. Herved mistede bestemmelsen begrænsningen af den anvendelse til en specifik eller særlig form for aftale, hvorved der nedsættes et organ⁵¹.

e) Lissabontraktaten

52. Ved Lissabontraktaten blev reglerne for proceduren for indgåelse af aftaler – og også for fastlæggelsen af en fælles holdning – fastsat i artikel 218 TEUF. Dette var ledsaget af en række redaktionelle ændringer. Således bortfaldt henvisningen til »samme procedurer« og den indledende henvisning »[u]anset bestemmelserne i stk. 3«. De blev erstattet af en beskrivelse af proceduren. Ellers var denne traktatændring ikke ledsaget af væsentlige indholdsmæssige ændringer. Som følge af de redaktionelle ændringer ændredes navnlig ikke bestemmelsens egenskab af *lex specialis*, som det allerede fremgår af, at den forblev en del af bestemmelserne vedrørende proceduren for indgåelse af aftaler (artikel 218 TEUF).

3. CITES-sagen

53. Endelig skal det undersøges, om CITES-sagen, som er nævnt flere gange af parterne, er af betydning for den foreliggende sag, og navnlig, om Domstolen inden for rammerne af denne sag i det mindste implicit allerede har taget stilling til de spørgsmål, der skal tages stilling til her.

49 — Domme Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322, præmis 9) og Grækenland mod Kommissionen (30/88, EU:C:1989:422, præmis 13).

50 — K. Schmalenbach, i: C. Calliess og M. Ruffert, (udg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 1999, artikel 300, punkt 45.

51 — Andre organer, der var nedsat ved f.eks. samarbejdsaftale, blev nu ligeledes omfattet. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, The Legal Adviser, Dokument SN 2705/00 af 10.5.2000. Jf. Rehulka, i: H. Mayer og K. Stöger, *Kommentar zu EUV und AEUV*, Wien, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2011, artikel 218 TEUF, punkt 3; Terhechte i: J. Schwarze (udg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden, Nomos, 2. oplag, 2009, artikel 218 TEUF, punkt 11-14.

54. CITES-sagen vedrørte også fastlæggelsen af en fælles holdning blandt EU-medlemsstater inden for rammerne af en international aftale (dvs. på det 14. møde mellem parterne i CITES), som Unionen selv ikke havde tiltrådt. Rådet havde – som også i den foreliggende sag – truffet en afgørelse for at fastlægge en fælles holdning, som skulle indtages på konferencen. Selv om Rådet ifølge sine egne oplysninger havde vedtaget afgørelsen i henhold til proceduren i artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF, forgænger for den nuværende artikel 218, stk. 9, TEUF, var der i afgørelsen faktisk ikke angivet noget retsgrundlag. Der havde i Rådet tidligere været uenighed om, hvilken hjemmel der ville være den rette. Kommissionen anlagde annulationssøgsmål med det argument, at afgørelsen tilsidesatte begrundelsespligten, da der ikke var angivet noget retsgrundlag⁵².

55. Sagen er af to grunde relevant for den foreliggende sag. For det første fastslog Domstolen i overensstemmelse med Kommissionens ønske, at retsgrundlaget skal angives i en afgørelse, der fastlægger Unionens holdning for så vidt angår et område, der hører under dens kompetence, som medlemsstaterne skal repræsentere på en konference mellem parterne i en international aftale, der ikke er ratificeret af Unionen⁵³.

56. I dette perspektiv udgør den foreliggende sag konsekvensen af CITES-sagen. Nu har Rådet i overensstemmelse med sin forpligtelse angivet et retsgrundlag. Sagsøgeren og dennes intervenienter anser imidlertid ikke dette for at være relevant.

57. Den anden grund til, at CITES-sagen er af særlig betydning i denne forbindelse, er, at retsgrundlaget, hvis relevans bestrides i den foreliggende sag, også blev nævnt i CITES-sagen. Rådet og Kommissionen er af den opfattelse, at Domstolen i denne diskussion i det mindste implicit bekræfter, at retsgrundlaget finder anvendelse i sager som den foreliggende.

58. Efter min opfattelse kan der ikke udledes noget sådant af dommen. Domstolen bemærkede ganske vist, at »Rådet har truffet en afgørelse i henhold til artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF«⁵⁴, men dette var kun en beskrivelse af de faktiske omstændigheder⁵⁵. Domstolen fastslår ingen steder, at den nævnte bestemmelse for fastlæggelsen af holdninger i internationale organer, som Unionen ikke er medlem af, faktisk udgør det rette retsgrundlag.

59. Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse indeholder heller ikke en sådan konstatering. Tværtimod har generaladvokaten fremført, at retsgrundlaget for afgørelsen uden angivelse heraf ikke fremgår entydigt af retsakten, også fordi det er uklart, om artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF finder anvendelse i forbindelse med internationale aftaler, som Fællesskabet ikke har tilsluttet sig. En systematisk fortolkning taler ganske vist imod en sådan anvendelse, mens en formålsfortolkning taler for⁵⁶. Generaladvokaten behøvede ikke at tage stilling til, om bestemmelsen fandt anvendelse, og gjorde det heller ikke.

60. I CITES-sagen traf Domstolen derfor ingen, heller ikke implicit, afgørelse om et af de spørgsmål, der er forelagt i den foreliggende sag. Problematikken består fortsat.

52 — Dom »CITES« (EU:C:2009:590, præmis 19, 58 og 59).

53 — Dom »CITES« (EU:C:2009:590, præmis 43, 45, 61 og 62).

54 — Dom »CITES« (EU:C:2009:590, præmis 51).

55 — Dom »CITES« (EU:C:2009:590, præmis 59).

56 — Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse »CITES« (C-370/07, EU:C:2009:249, punkt 75-77).

B – Analyse

1. Fortolkning af artikel 218, stk. 9, TEUF

61. Til støtte for sin holdning har Tyskland anført to argumenter med hensyn til realiteten: at den bestemmelse, der skal fortolkes i denne forbindelse, er støttet på den forudsætning, at Unionen selv er medlem af den pågældende internationale organisation, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag, og at fastlæggelsen af Unionens holdning i henhold til bestemmelsen afhænger af en yderligere betingelse, som ikke er opfyldt, nemlig at den internationale organisation skal vedtage »retsakter, der har retsvirkninger«, dvs. folkeretligt bindende retsakter, hvilket ligeledes ikke er tilfældet i denne forbindelse. Det skal derfor undersøges i den foreliggende sag, om artikel 218, stk. 9, TEUF faktisk kræver som en del af sit normative indhold, at Unionen for det første skal være medlem af den pågældende internationale organisation, og for det andet, at de retsakter, som det pågældende organ skal vedtage, eller i det mindste nogle af disse retsakter, skal være folkeretligt bindende.

a) Medlemskab

62. Indledningsvis skal det derfor undersøges, om artikel 218, stk. 9, TEUF også kan anvendes til fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når Unionen selv ikke er kontraherende part i aftalen, men kun nogle medlemsstater.

63. Artikel 218, stk. 9, TEUF lyder i sin helhed: »Rådet vedtager på forslag af Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik en afgørelse om suspension af anvendelsen af en aftale og om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.«

64. To regler, som umiddelbart er meget forskellige, er dermed forbundet i et enkelt punktum. Bestemmelsen vedrører indledningsvis vedtagelsen af en afgørelse om »suspension af anvendelsen af en aftale«. Denne bestemmelse blev ifølge den herskende opfattelse vedtaget på baggrund af, at de handels- og samarbejdsaftaler, som Unionen har indgået siden 1990'erne, i stigende grad har indeholdt menneskerettighedsklausuler, hvis tilsidesættelse skal medføre aftalens suspension eller opsigelse⁵⁷. Bestemmelsen skabte klarhed med hensyn til den procedure, der finder anvendelse i denne forbindelse, og muliggjorde således en hurtig handling fra Unionens side⁵⁸.

65. For så vidt indeholder bestemmelsen et retsgrundlag for fastlæggelsen af holdninger i internationale organisationer. Dette er genstand for den foreliggende sag.

57 — Jf. artikel 57 og 60 i Wienerkonventionen om traktatretten. B. Brandtner og A. Rosas, *Human Rights and the External Relations of the European Community*, EJIL 9 (1998), 468; L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford, OUP, 2005; jf. KOM(95) 216 endelig.

58 — I denne henseende overensstemmende: G. Zagel, i: H. Smit m.fl. (udg.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Danvers, LexisNexis, 2013, artikel 218.04[3][c]; K. Schmalenbach, i: C. Calliess og M. Ruffert, (udg.), *EU/EAUV*, München, C.H. Beck, 4. oplag, 2011, artikel 218, punkt 23 og 24.

i) Ordlyd

66. Udgangspunktet for en grammatisk fortolkning må være den konstatering, at der i bestemmelsen først og fremmest tales generisk om »aftaler«⁵⁹, uden at der i den forbindelse udtrykkeligt skal sondres mellem tilfælde, hvor Unionen er kontraherende part i en sådan aftale, og tilfælde, hvor dette ikke er tilfældet. På grundlag af denne manglende bestemmelse kan der imidlertid ikke på nogen måde forhastet drages den slutning, som Rådet i sidste instans har foreslået, at i de tilfælde, hvor loven ikke foretager en sontring, må lovudøveren heller ikke foretage en sontring⁶⁰.

67. Det skal nemlig først og fremmest tages i betragtning, at det samme ord, »aftale«, anvendes i samme åndedrag flere gange og navnlig med hensyn til to forskellige sammenhænge: Først reguleres »suspension af anvendelsen af en aftale«, derpå fastlæggelsen af holdninger i et organ nedsat ved aftale. Under disse omstændigheder må det imidlertid antages, at det samme ord også skal have samme betydning. Det er klart, at der i det første tilfælde kun kan være tale om aftaler indgået af Unionen. Dermed må ordet »aftale« også have denne betydning i det andet tilfælde, dvs. at der også i denne forbindelse er tale om aftaler indgået af Unionen⁶¹.

68. Mindre overbevisende er efter min opfattelse Tysklands argument, som er baseret på begrebet »på Unionens vegne«. Tyskland har fremført, at det følger af den omstændighed, at de holdninger, der skal fastlægges, »skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale«⁶², at Unionen skal være medlem af organisationen⁶³. Jeg tror imidlertid ikke af de grunde, der er nævnt nedenfor, at anvendelsen af dette begreb automatisk indebærer, at Unionen selv skal være kontraherende part i aftalen.

69. Hvis Unionen selv er kontraherende part i aftalen, dvs. hvis den er medlem af den internationale organisation, behøver den ingen medlemsstat som stedfortræder, der taler på dens vegne, men kun en organisatorisk repræsentant helt i overensstemmelse med et andet stykke i artiklen⁶⁴. I den kontekst, der gør sig gældende i den foreliggende sag, kan begrebet således kun være ment i uegentlig eller overført forstand, nemlig således, at medlemsstaterne i *Unionens interesse* fremfører dennes holdning – også uden i den forbindelse udtrykkeligt at handle i en andens navn.

70. For så vidt har Rådet med rette anført, at endog Unionens eksterne enekompetence ofte må udøves gennem medlemsstaterne, som optræder solidarisk i Unionens interesse. Dette er f.eks. tilfældet, hvis Unionen af folkeretlige grunde selv er afskåret fra medlemskab af en international organisation⁶⁵. I et sådant tilfælde indtager medlemsstaterne Unionens holdning og er, som Kommissionen har bemærket, forpligtet til at sikre, at denne holdning forsvares effektivt.

59 — På tysk har begrebet »Übereinkunft« erstattet begrebet »Abkommen«, der blev anvendt i forgængerebestemmelsen i EF-traktatens artikel 300, stk. 2, andet afsnit. Dette er imidlertid ikke forbundet med nogen indholdsmæssig ændring. Det vedrører dermed fortsat »enhver forpligtelse indgået af folkeretssubjekter med bindende virkning, uanset den formelle betegnelse«; jf. udtalelse 1/75 (EU:C:1975:145), jf. også udtalelse 2/92 (»OECD«, EU:C:1995:83, præmis 8), og dom Frankrig mod Kommissionen (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 45).

60 — Efter maksimen *Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* (Glosse Pretium zu Dig. 6.2.8). Lige så urigtigt anser jeg Rådets argument for at være, om, at andre fortolkningsmetoder ikke længere kan anvendes ved en klar fortolkning af ordlyden og manglende afvigelser i andre sprogversioner. Domstolen har udtrykkeligt fastslået, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse »ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning«. Domme Sturgeon m.fl. (C-402/07 og C-432/07, EU:C:2009:716, præmis 41), SGAE (C-306/05, EU:C:2006:764, præmis 34) og Wendelboe m.fl. (19/83, EU:C:1985:54, præmis 13-15).

61 — I denne henseende også S. Lorenzmeier, i: E. Grabitz m.fl. (udg.), *Das Recht der Europäischen Union*, München, C.H. Beck, 51. supplement 2013, artikel 218, punkt 8. Med hensyn til anvendelsen af begrebet i artikel 218, stk. 11, TEUF henviser jeg til min beskrivelse af den systematiske fortolkning af bestemmelsen.

62 — Min fremhævelse.

63 — Tyskland har anført, at der ikke kan fremføres bemærkninger »på vegne af« et ikke-medlem af en international organisation, og at de medlemmer af OIV, der ikke er EU-medlemmer, afviser en sådan fremførelse af holdninger »på Unionens vegne«, og at denne ikke accepteres af mødeledelsen.

64 — I artikel 218, stk. 7, TEUF anvendes begrebet »på Unionens vegne« som organisatorisk repræsentation: »[...] Rådet [kan], når det indgår en aftale, bemyndige forhandleren til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen [...]«. Min fremhævelse.

65 — Udtalelse 2/91 (EU:C:1993:106, præmis 5), og dom Kommissionen mod Grækenland (C-45/07, EU:C:2009:81, præmis 31). Jf. fodnote 91 nedenfor.

71. På baggrund af det ovenstående er jeg derfor af den opfattelse, at ordet »aftale« på den måde, hvorpå det anvendes i artikel 218, stk. 9, TEUF, vedrører aftaler, hvori Unionen er kontraherende part.

ii) Systematik

72. Med hensyn til bestemmelsens systematik kan der drages konklusioner såvel på grundlag af det afsnit, hvori bestemmelsen befinder sig, som på grundlag af artiklen selv.

73. Den bestemmelse, der skal fortolkes, er en del af afsnit V om »Internationale aftaler« i TEUF's femte del (Unionens optræden udadtil). Som det fremgår af afsnittets indledende bestemmelse, artikel 216 TEUF om kompetencen til at indgå aftaler, behandler afsnittet aftaler indgået af *Unionen*. Dette bekræfter indholdet af andre bestemmelser i afsnittet.

74. Også artikel 218 TEUF selv taler for en sådan systematisk fortolkning. I artikel 218, stk. 1, TEUF bestemmes det nemlig, at aftaler – med forbehold af artikel 207 TEUF – »forhandles og indgås [...] mellem Unionen og tredjelande eller internationale organisationer efter nedenstående procedure«. Vedtagelsen af en afgørelse om fastlæggelse af en holdning i et organ, der er nedsat ved en aftale, og som skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, er, som de historiske overvejelser har vist, i traktatens forstand en særlig form for indgåelse af en aftale. Artikel 218, stk. 1, TEUF begrænser klart anvendelsen af bestemmelsens stk. 9 til aftaler »mellem Unionen og tredjelande eller internationale organisationer«.

75. Fortolkningen bekræftes også af, at bestemmelsen udtrykkeligt ikke finder anvendelse på retsakter, »der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen«. Denne begrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde viser efter min opfattelse klart dens karakter som *lex specialis* for fastlæggelsen af holdninger i internationale organisationer, som skulle tilvejebringe en forenkling af proceduren i forhold til den mere omstændelige procedure for indgåelse af aftaler. Denne forenkling af proceduren, navnlig begrænsningen af Parlamentets medvirken, skal ikke finde anvendelse i forbindelse med særligt vigtige afgørelser. En *lex specialis*, som har til formål at forenkle proceduren for indgåelse af aftaler, kan imidlertid ikke finde anvendelse på aftaler, som Unionens procedure for indgåelse af aftaler i forvejen ikke finder anvendelse på. Da proceduren for indgåelse af aftaler gælder for aftaler indgået af Unionen, kan proceduren i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF også kun gælde for aftaler indgået af Unionen.

76. Rådet og Kommissionen har mod dette argument anført, at artikel 218, stk. 11, TEUF også finder anvendelse på aftaler indgået af medlemsstaterne uden Unionens deltagelse, dvs. at ikke alle bestemmelserne i artikel 218 TEUF kun finder anvendelse på aftaler indgået af Unionen.

77. Ifølge Domstolens faste praksis foreligger muligheden i artikel 218, stk. 11, TEUF for at indhente udtalelse om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne faktisk også i forbindelse med aftaler, som ikke skal indgås af Unionen selv, men derimod af medlemsstater⁶⁶. I den forbindelse var spørgsmålet for Domstolen imidlertid navnlig, hvorledes kompetencen til at indgå aftaler mellem Unionen og medlemsstaterne afgrænses⁶⁷, og ikke at foretage en generel undersøgelse af aftaler indgået af medlemsstaterne. Efter min opfattelse vedrører denne retspraksis meget specifikt udtalelsesproceduren og kan ikke anvendes som argument for fortolkningen af de andre bestemmelser i artikel 218 TEUF, navnlig det stykke, der skal fortolkes i denne forbindelse.

78. Den systematiske fortolkning taler dermed for sagsøgerens opfattelse⁶⁸.

66 — Udtalelse 2/91 (EU:C:1993:106, præmis 5).

67 — Udtalelse 2/91 (EU:C:1993:106, præmis 3 og 4).

68 — Jf. generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse »CITES« (EU:C:2009:249, punkt 75).

iii) Teleologi

79. I forbindelse med formålsfortolkningen skal formålet med bestemmelsen først fastlægges. Dette kan på den ene side fastslås via en fortolkning af konteksten og sammenhængen og på den anden side via det formål, som lovgiveren forfulgte med bestemmelsen, og endelig kan målsætningen i aftalen generelt lægges til grund⁶⁹.

80. I den forbindelse viser først og fremmest bestemmelsens tilblivelseshistorie det formål, den forfølger: Anvendelsen af proceduren for indgåelse af aftaler med henblik på at fastlægge holdninger i internationale organisationer med hensyn til beslutninger, der er folkeretligt bindende for Unionen, hvilket fulgte af Maastrichttraktaten, stemte dårligt overens med realiteterne. Amsterdamtraktaten tilvejebragte en forenklet procedure, som først kun fandt anvendelse på associeringsråd, men hvis anvendelsesområde senere blev udvidet. Artikel 218, stk. 9, TEUF skulle for så vidt tilvejebringe en *lex specialis* i forhold til den generelle procedure for indgåelse af aftaler for den EU-interne beslutningstagning ved vedtagelsen af beslutninger, der har retsvirkninger, i internationale organer. Bestemmelsen skal således – med Kommissionens ord i interventionsindlægget – give mulighed for, »at der inden for rammerne af internationale aftaler kan vedtages retsakter, som på EU-plan kan omfattes af en forenklet og dermed hurtig procedure, uden at den institutionelle ligevægt forstyrres«.

81. Bestemmelsens kontekst viser, at den trods udvidelsen af sit anvendelsesområde i Nicetraktaten, der allerede i betragtning af de minimale ændringer af ordlyden heller ikke skulle medføre en udvidelse til også at omfatte aftaler indgået af medlemsstaterne, og trods ændringerne som følge af Lissabontraktaten også fortsat skulle tjene sit oprindelige formål. Den indgår nemlig fortsat i den artikel, der vedrører forhandling og indgåelse af Unionens aftaler, og skal dermed fortsat udgøre en *lex specialis* inden for rammerne af proceduren for indgåelse af aftaler.

82. Proceduren for indgåelse af aftaler er imidlertid en procedure for indgåelse af aftaler mellem *Unionen* og tredjelande eller internationale organisationer (artikel 218, stk. 1, TEUF). Udgør proceduren i artikel 218, stk. 9, TEUF en *lex specialis* i denne forbindelse, må denne bestemmelses anvendelsesområde også være begrænset til aftaler, hvori Unionen er kontraherende part.

iv) Foreløbig konklusion

83. Det følger af ovenstående, at artikel 218, stk. 9, TEUF tager udgangspunkt i, at Unionen skal være kontraherende part i den aftale, hvorved det i bestemmelsen nævnte organ nedsættes.

b) Retsakter, der har retsvirkninger

84. Spørgsmålet om betydningen af kriteriet »retsvirkninger«, det andet retsspørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, rejser sig på baggrund af to særlige omstændigheder. På den ene side indeholder de OIV-resolutioner, som den omtvistede afgørelse vedrørte, nemlig *anbefalinger*, der – for så vidt ubestridt – i det mindste i henhold til den klassiske folkeret ikke er bindende⁷⁰, uafhængigt af spørgsmålet, om OIV's resolutioner i det hele taget kan være bindende for Unionen som ikke-medlem⁷¹.

69 — Grundlæggende: D. Simon, *L'Interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales*, Paris, Pedone, 1981, s. 391-398. Jf. også R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, Bruylant, 1976, s. 235-247.

70 — OIV undersøger ganske vist anvendelsen af anbefalingerne [aftalens artikel 2, stk. 2, litra b)], men denne undersøgelse er ingen kontrol af en forpligtende gennemførelse.

71 — Jf. i den henseende domme Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 47-50) og Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 52, 60-71).

85. På den anden side og ligeledes ubestridt har der i den afledte EU-ret siden 2008 været dynamiske henvisninger til netop disse OIV-resolutioner. Når Kommissionen giver tilladelse til ønologiske fremgangsmåder, tager den således udgangspunkt i de fremgangsmåder, der er anbefalet af OIV (fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 120f). Hvad angår analyser til bestemmelse af sammensætningen af vinavlsprodukter og regler for konstatering af, om disse produkter har undergået en behandling, der er i strid med de tilladte ønologiske fremgangsmåder, anvendes derudover de metoder og regler, der er anbefalet og offentliggjort af OIV (fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 120g), som i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning 606/2009 også offentliggøres af Kommissionen. Endelig er ønologiske fremgangsmåder, der er anbefalet af OIV, også af betydning direkte for import af vin (fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 158a, stk. 2). I det mindste i de sidste to tilfælde overtages OIV's resolutioner i den afledte ret via den dynamiske henvisning i EU-retten. De omtvistede resolutioner vedrørte også efter sagsøgerens opfattelse metoder som omhandlet i fusionsmarkedsordningsforordningens artikel 120f, artikel 120g og artikel 158a, stk. 2.

86. Forbundsrepublikken Tyskland og dennes intervenienter er af den opfattelse, at kun en international organisations folkeretligt bindende beslutninger kan betragtes som retsakter, »der har retsvirkninger«.

87. Rådet og Kommissionen er derimod af den opfattelse, at beslutninger truffet af en international organisation, der via en dynamisk henvisning er integreret i EU-retten, også har retsvirkninger som omhandlet i bestemmelsen. De har desuden fremført, at også de svage folkeretlige virkninger af en ikke-bindende beslutning er tilstrækkelige til at anerkende beslutningens retsvirkninger.

88. Nedenfor vil jeg analysere bestemmelsens ordlyd, systematik og teleologi for at fastslå, hvad der menes med begrebet retsvirkninger.

i) Ordlyd

89. Det fremgår af en umiddelbar betragtning af bestemmelsens ordlyd, at begrebet »retsvirkninger«, der anvendes i bestemmelsen, som anført af Kommissionen afviger fra begrebet folkeretligt bindende. Dette gælder også i andre sprogversioner⁷², hvori de anvendte begreber tilsyneladende snarere tager udgangspunkt i retsaktens retlige virkninger og i den forbindelse ikke fastlægger, hvilken art disse virkninger skal have.

90. En mere detaljeret analyse viser, at bestemmelsens ordlyd imidlertid taler imod Rådets argument, som beror på dynamiske henvisninger i EU-retten: I bestemmelsen tales om retsakter, der har retsvirkninger, og som et organ nedsat ved en aftale »skal vedtage«⁷³. Denne formulering af bestemmelsen præciserer den snævre forbindelse mellem *organets* handling og resultatet heraf. *Organet* skulle i henhold hertil vedtage retsakter, der »har retsvirkninger« ab origine. Bestemmelsen vedrører dermed ikke tilfælde, hvor retsakter uden retsvirkninger får retsvirkninger først så at sige efterfølgende gennem en kontraherende parts interne ret (i det foreliggende tilfælde Unionen), også selv om dette sker automatisk gennem en dynamisk henvisning, men derimod tilfælde, hvor retsakter oprindeligt (og dermed på grundlag af organets egen retsorden, dvs. folkeretligt) opviser denne egenskab. Grunden til, at det er nødvendigt at vedtage en fælles holdning, er vel disse umiddelbare retsvirkninger. Bestemmelsen har dermed til formål, at der ud fra organets synspunkt skabes en juridisk binding for Unionen.

72 — »when that body is called upon to adopt acts having legal effects« på engelsk, »lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques« på fransk, »cuando dicho organismo deba adoptar actos que surtan efectos jurídicos« på spansk og »se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici« på italiensk.

73 — Med hensyn til andre sprogversioner, jf. fodnote 72.

ii) Systematik

91. En systematisk fortolkning bidrager ikke særlig meget til en afklaring. På den ene side anvender artikel 216, stk. 2, TEUF begrebet »bindende« i forbindelse med internationale aftaler⁷⁴, hvilket kunne tale for, at ordet »retsvirkninger« må have en anden betydning. På den anden side findes der imidlertid i bestemmelsen om annullationssøgsmål (artikel 263 TEUF) med ordet »retsvirkning over for tredjemand« et begreb, som ligner »retsvirkninger«, hvilket navnlig kommer til udtryk i de andre sprogversioner⁷⁵, og som vedrører Domstolens faste praksis, hvorefter der kun kan anlægges annullationssøgsmål mod foranstaltninger, der har »retligt bindende virkninger«⁷⁶, hvilket kunne tale for, at begrebet retsvirkninger med udgangspunkt heri skal fortolkes som havende bindende karakter (i den foreliggende sag af folkeretlig art). Endelig er det på baggrund af den omstændighed, at Domstolen i andre sammenhænge har tilkendegivet, at folkeretligt ikke-bindende retsakter har relevans⁷⁷, ikke muligt at drage konklusioner med hensyn til det fortolkningsspørgsmål, der skal tages stilling til i den foreliggende sag.

iii) Teleologi

92. Som allerede nævnt er formålet med bestemmelsen at tilvejebringe en *lex specialis* i forhold til den generelle procedure for indgåelse af aftaler for den EU-interne beslutningstagning ved vedtagelsen af beslutninger, der har retsvirkninger, i internationale organer. Dette formål taler efter min opfattelse af to grunde for en fortolkning af »retsvirkninger« som folkeretligt bindende.

93. For det første skal sondringen adskille åbenbart relevante fra ikke-relevante retsakter på grundlag af retsaktens virkning. De retlige virkninger af en retsakt begrundes i forbindelse med retsakter, der har retsvirkninger, en anden fremgangsmåde ved fastlæggelsen af en fælles holdning end i forbindelse med retsakter, der ikke har retsvirkninger. Sondringen vedrører følgelig en kvalitet, som retsakterne selv besidder fra begyndelsen, nemlig den omstændighed, at de er folkeretligt bindende for Unionen. Folkeretligt ikke-bindende retsakter kan ganske vist på grundlag af en dynamisk henvisning i EU-retten fra vedtagelsen have retsvirkninger i EU-retten, men disse er baseret på Unionens frie vilje. I forbindelse med sådanne retlige virkninger er der ikke tale om en egenskab ved retsaktens selv.

94. For det andet viser bestemmelsens tilblivelseshistorie, at da Maastrichttraktaten var gældende, skulle proceduren for indgåelse af aftaler anvendes *i forbindelse med folkeretligt bindende beslutninger*. Begrebet international aftale blev for så vidt defineret bredt, nemlig som nævnt som »enhver forpligtelse indgået af folkeretssubjekter med bindende virkning«⁷⁸. Det forekommer for så vidt logisk, når den *lex specialis*-bestemmelse, der blev fastsat i Amsterdamtraktaten vedrørende denne procedure, ligeledes tager sigte på folkeretligt bindende beslutninger.

95. En sådan fortolkning giver også den fornødne retssikkerhed ved afgørelsen af, om artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse ud fra hensynet til de organer, der deltager i proceduren. Dette ville ikke være tilfældet med hensyn til de kriterier, som Rådet har foreslået.

74 — I den engelske version: »binding«, fransk: »liant«, spansk: »vincularán«, italiensk: »vincolano«.

75 — På tysk lyder den pågældende tekst: »mit Rechtswirkung gegenüber Dritten«, i den engelske version: »intended to produce legal effects vis-à-vis third parties« (fremhævelsen findes i originalen), på fransk: »destinés à produire des effets juridiques à l'égard des tiers«, på spansk: »destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros«, på italiensk: »destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi«.

76 — Domme Eurocoton m.fl. mod Rådet (C-76/01 P, EU:C:2003:511, præmis 54), Nederlandene mod Kommissionen (C-147/96, EU:C:2000:335, præmis 25), Les Verts mod Parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, præmis 24-27), IBM mod Kommissionen (60/81, EU:C:1981:264, præmis 9) og »AETR« (EU:C:1971:32, præmis 38-55). Jf. også dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 56).

77 — Jf. domme Deutsche Shell (C-188/91, EU:C:1992:24, præmis 16-18) og Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2008:642, præmis 19-23).

78 — Jf. fodnote 59 ovenfor.

96. For så vidt som Rådet ønsker at lade de retsvirkninger, der er opnået gennem en dynamisk henvisning i EU-retten, være tilstrækkelige til at anvende artikel 218, stk. 9, TEUF, ville det overlade anvendelsen af proceduren til lovgiverens skøn. Indførelsen af en dynamisk henvisning ville medføre, at bestemmelsen finder anvendelse, mens anvendelsen af bestemmelsen ville blive udelukket, hvis de pågældende internationale retsakter i stedet blot indarbejdes i EU-lovgivningen. Et sådant kriterium forekommer mig alt for vilkårligt til at afgøre, om en så vigtig bestemmelse som et muligt processuelt retsgrundlag finder anvendelse⁷⁹.

97. Endnu mindre er de af Rådet og Kommissionen anførte svage folkeretlige virkninger af en ikke-bindende beslutning egnet som kriterium for anvendelsen af et processuelt retsgrundlag. Man kunne være fristet til i denne henseende at nævne, at den folkeretlige retskildelære i de senere år i stigende grad har tilstræbt under stikordet »*soft law*« også at omfatte retsakter, der juridisk set ganske vist ikke er bindende, men som dog har en vis relevans på baggrund af henvisninger, anvendelsen af dem til at fortolke bindende lovgivning eller deres faktiske effektivitet⁸⁰.

98. For at illustrere denne relevans i den foreliggende sag, dvs. for de omtvistede OIV-resolutioner, har Rådet i denne forbindelse med rette anført, at disse resolutioner som internationale tekniske normer falder ind under artikel 2.4 og 2.5 i Verdenshandelsorganisationens TBT-aftale⁸¹. En stat, som vedtager tekniske forskrifter, der er i overensstemmelse med disse normer, har fordele i tilfælde af, at disse tekniske forskrifter anfægtes i Verdenshandelsorganisationen som handelshindring. Der består en gendrivelig formodning om, at interne tekniske forskrifter, der er i overensstemmelse med relevante internationale normer, *ikke* skaber en unødvendig hindring for den internationale handel⁸². Efter min opfattelse er der i forbindelse med kategorien »*soft law*« dog hverken tale om en retlig relevant kategori af retsakter eller om en kategori, der klart kan afgrænses. Den egner sig dermed ikke som kriterium for anvendelsen af et processuelt retsgrundlag.

iv) Foreløbig konklusion

99. Begrebet retsvirkninger i artikel 218, stk. 9, TEUF tager sigte på retsaktens folkeretligt bindende karakter.

c) Resultat af fortolkningen af artikel 218, stk. 9, TEUF

100. Sammenfattende viser det sig derfor, at artikel 218, stk. 9, TEUF med hensyn til sin ordlyd, sin systematik og sit formål ikke skal finde anvendelse i en sag som den foreliggende. Analysen af den foreliggende sag kan imidlertid ikke afsluttes med dette resultat.

79 — Ligesom Rådet er jeg imidlertid af den opfattelse, at der i denne forbindelse ikke er tale om spørgsmålet om en udvidelse af Unionens materielle kompetencer i modsætning til princippet om kompetencetildeling.

80 — Jf. P.-M. Dupuy, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 10. oplag 2010, s. 433, P. Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, London, Routledge, 7. oplag 1997, s. 54.

81 — Aftale om tekniske handelshindringer (»TBT-aftalen«), bilag 1 A til overenskomsten om oprettelse af Verdenshandelsorganisationen (EFT 1994 L 336, s. 86) godkendt af Rådet ved Rådets afgørelse 94/800/EF af 22.12.1994 (EFT L 336, s. 1).

82 — Jf. i den henseende L. Tamiotti, *Art. 2 TBT Agreement*, i: R. Wolfrum m.fl. (udg.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law: Technical Barriers and SPS Measures*, Leiden, Brill, 2007, s. 226.

2. Analog anvendelse

101. Rådet og Kommissionen har nemlig fremført argumenter, som under visse omstændigheder kunne begrunde en analog anvendelse af bestemmelsen, selv om de to undersøgte betingelser for bestemmelsens anvendelse ikke er opfyldt. Efter deres opfattelse er det nødvendigt at anvende artikel 218, stk. 9, TEUF, så snart de aktiviteter, der udøves af et ved international aftale nedsat organ, henhører under Unionens kompetence, navnlig når der er tale om Unionens enekompetence⁸³. Kun på den måde kan Unionens og dens medlemsstaters handleevne sikres på deres kompetenceområde.

102. Nødvendigheden af en analog anvendelse af bestemmelsen kunne dermed i denne forbindelse følge af, at traktaterne i forbindelse med aktiviteter (der ikke har retsvirkninger) i en international organisation uden Unionens deltagelse på Unionens kompetenceområde utilsigtet ikke stiller en EU-intern procedure til rådighed, som Unionen kan anvende for at sikre medlemsstaternes effektive udøvelse af dens eksterne kompetence, og at interesserne kan sammenlignes med den situation, hvori artikel 218, stk. 9, TEUF normalt anvendes.

103. Den analoge anvendelse hører under EU-rettens instrumenter⁸⁴. Den forudsætter foruden en utilsigtet lakune i bestemmelserne⁸⁵ også, at interesserne i det undersøgte og det regulerede tilfælde kan sammenlignes. Den nøje undersøgelse af disse betingelser afhænger i den forbindelse af det område, inden for hvilket en analog anvendelse overvejes. På strafferetsområdet er en analogi således slet og ret udelukket⁸⁶. Med hensyn til Unionens materielle kompetencer er en analogi absolut problematisk i betragtning af princippet om kompetencetildeling⁸⁷. På andre områder kan en analogislutning derimod være nærliggende, f.eks. med hensyn til afledt ret vedrørende flytning og ophold⁸⁸.

104. Hvad angår den foreliggende sag, bemærkes indledningsvis, at en analog anvendelse ganske vist ikke er udelukket inden for området processuelle retsgrundlag, som denne sag henhører under, men at betingelserne skal undersøges nøje i betragtning af EU-organernes kompetencer, der skal sikres. Endvidere taler det imod en analog anvendelse, når en regel blev indført til et særligt tilfælde som *lex specialis*⁸⁹. Principielt kræver en analog anvendelse derfor en grundig afvejning af de grunde, der kunne begrunde en sådan.

a) Sondring mellem to kategorier af tilfælde

105. Traktaterne tager udgangspunkt i, at Unionens kompetencer udøves af Unionens organer⁹⁰. Hvis en international organisation handler på Unionens kompetenceområde, synes systemets logik først og fremmest at kræve, at Unionen selv handler som medlem af organisationen. I mange tilfælde er Unionen imidlertid ikke medlem af organisationen.

83 — Jeg behøver i denne forbindelse ikke at tage stilling til, om Unionen i den foreliggende sag faktisk har en materiel enekompetence.

84 — Jf. senest dom O (C-456/12, præmis 50); jf. også domme Ziebell (tidligere Örnek) (C-371/08, EU:C:2011:809, præmis 58) og Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 64).

85 — Generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse Sapir m.fl. (C-645/11, EU:C:2012:757, punkt 118), generaladvokat Albers forslag til afgørelse Rådet mod Busacca m.fl. (C-434/98 P, EU:C:2000:298, punkt 26).

86 — Artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, EMRK's artikel 7, Menneskerettighedsdomstolen, *K.A. og A.D. mod Belgien*, nr. 42758/98 og 45558/99, 17.2.2005, præmis 51.

87 — Jf. C. Calliess, i: C. Calliess og M. Ruffert, (udg.), *EU/EAUV*, München, C.H. Beck, 4. oplag 2011, artikel 5 TEU, punkt 9.

88 — Jf. domme Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, præmis 43 og 45) samt O (C-456/12, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 50).

89 — Dom Haneberg (C-28/91, EU:C:1992:285, præmis 21-25).

90 — K. Schmalenbach, i: C. Calliess og M. Ruffert, *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Luchterhand, 2. oplag 2002, artikel 300, punkt 74.

106. I denne forbindelse skal der efter min opfattelse sondres mellem to kategorier af tilfælde med henblik på en løsning af den foreliggende sag. For det første findes der en række tilfælde, hvor Unionen af folkeretlige grunde ikke kan blive medlem af en international organisation. Et sådant tilfælde foreligger, når den internationale organisation ikke tillader supranationale organisationers medlemskab, eller hvis Unionens ansøgning om medlemskab i organisationen – af hvilke grunde det end måtte være – er blevet afvist. I et sådant tilfælde udøves ifølge Domstolens praksis Unionens eksterne kompetence gennem medlemsstaterne, som optræder solidarisk i Unionens interesse⁹¹.

107. Situationen er en anden, når Unionen har mulighed for medlemskab af den pågældende internationale organisation, og en ansøgning om medlemskab ikke hidtil er blevet afvist af organisationen. I et sådant tilfælde udgør Unionens tiltrædelse den *mest naturlige måde* at udøve Unionens kompetencer effektivt på.

108. Den foreliggende sag kan henføres til denne anden kategori af tilfælde. OIV giver i aftalen af 3. april 2001 i henhold til artikel 8 udtrykkeligt »international intergovernmental organisation[s]« og dermed også Unionen mulighed for tiltrædelse. Kommissionen fremsatte følgelig i 2008 på baggrund af de dynamiske henvisninger til OIV-resolutioner, der kort forinden var indført i EU-retten⁹², en henstilling om bemyndigelse til at forhandle om tiltrædelsen, men denne bemyndigelse blev ikke givet af EU-interne grunde – det nødvendige flertal kunne nemlig ikke opnås i Rådet.

109. Under disse omstændigheder vil jeg begrænse mine nedenstående betragtninger vedrørende spørgsmålet om analog anvendelse af artikel 218, stk. 9, TEUF til den anden kategori af tilfælde. Jeg vil derfor ikke tage stilling til spørgsmålet, om en analog anvendelse af bestemmelsen kan begrundes i forbindelse med aftaler, der indholdsmæssigt falder ind under Unionens ansvarsområde, men hvor denne »endnu ikke« kan tilslutte sig den internationale aftale på grund af dens udformning⁹³.

b) Analog anvendelse inden for rammerne af den relevante kategori af tilfælde

110. Efter min opfattelse må for så vidt en analog anvendelse af bestemmelsen afvises.

111. For det første ville den fortolkning af artikel 218, stk. 9, TEUF, som Rådet har foreslået, i praksis snarere betyde en tilbagevenden til EØF-traktatens artikel 116. Denne bestemmelse blev imidlertid bevidst afskaffet og ikke igen indført – den vedrørte desuden en helt anden kontekst. Den klare vilje blandt traktaternes forfattere ville blive ignoreret.

112. For det andet ville en sådan analog anvendelse ignorere to væsentlige udviklinger på retsområdet. For det første falder stadig flere internationale organisationers aktiviteter inden for Unionens kompetenceområde. For det andet og frem for alt blev og bliver de folkeretlige hindringer for Unionens medlemskab i internationale organisationer i stigende grad afviklet. Hovedreglen i forbindelse med udøvelsen af Unionens enekompetence må være Unionens tiltrædelse af den internationale organisation. Ifølge Domstolens praksis har EU-organerne og medlemsstaterne på det område, hvor Unionen har enekompetence, en pligt til at anvende alle retlige og politiske midler til at sikre Unionens deltagelse i konventioner⁹⁴. Hvis man imidlertid fulgte Rådets opfattelse, ville det i fremtiden stå Unionen frit for, om den ønsker at tiltræde en international organisation eller uden

91 — Udtalelse 2/91 (EU:C:1993:106, præmis 5), dom Kommissionen mod Grækenland (EU:C:2009:81, præmis 31), generaladvokat Bots forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (C-45/07, EU:C:2008:642, punkt 47). Breder: dom AETR (EU:C:1971:32, præmis 81-90) (med hensyn til kompetenceændringer i Fællesskabet), generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse Kommissionen mod Tyskland (C-433/03, EU:C:2005/153, punkt 87). Jf. generelt M. Cremona, Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community, *EUI Working Papers* 2009/17.

92 — Punkt 33 i dette forslag til afgørelse.

93 — Vedrørende dette spørgsmål inden for rammerne af en formålsfortolkning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse »CITES« (EU:C:2009:249, punkt 76). Med hensyn til en analog anvendelse af bestemmelsen: S. Lorenzmeier, i E. Grabitz m.fl. (udg.), *Das Recht der Europäischen Union*, München, C.H. Beck, 51. supplement 2013, artikel 218, punkt 64-66.

94 — Dom Kramer m.fl. (EU:C:1976:114, præmis 44 og 45). Jf. Hoffmeister, nævnt i fodnote 2 ovenfor, s. 59.

tiltrædelse vil fastlægge holdninger på samme måde som efter en tiltrædelse. Hvis man nemlig fulgte Rådets opfattelse af virkningerne af dynamiske henvisninger, kunne Unionen gennem indførelsen af en sådan henvisning selv foranledige, at artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse, hvorved der i et vist omfang kan gives afkald på en tiltrædelse af den internationale organisation.

113. Endelig ville en analog anvendelse af artikel 218, stk. 9, TEUF i den foreliggende sag omgå Europa-Parlamentets kompetencer. I artikel 218 TEUF foreskrives principielt Parlamentets medvirken i forbindelse med indgåelsen af en aftale. Denne finder anvendelse ved Unionens tiltrædelse af en international organisation såvel som – på baggrund af det ovenstående – ved vedtagelsen af en beslutning, der har retsvirkninger, i internationale organisationer. I forbindelse med artikel 218, stk. 9, TEUF er Parlamentets rolle imidlertid reduceret til, at det straks underrettes fuldt ud. Udvidelsen af artikel 218, stk. 9, TEUF til også at omfatte aftaler indgået af medlemsstaterne begrænser betydeligt Parlamentets ret til medvirken. Valget af rette hjemmel har imidlertid netop også betydning for bevarelsen af de pågældende EU-institutioners prerogativer⁹⁵.

114. En nøje afvejning af de grunde, der taler for og imod en analog anvendelse af artikel 218, stk. 9, TEUF, støtter dermed ikke en analog anvendelse.

C – Konklusion

115. Artikel 218, stk. 9, TEUF er dermed ikke det rette retsgrundlag for afgørelsen i den foreliggende sag. I betragtning af mine ovenstående bemærkninger er der i denne forbindelse heller ikke tale om en rent formel mangel⁹⁶. Den anfægtede afgørelse skal annulleres.

D – Yderligere klagepunkter

116. I betragtning af min opfattelse tager jeg – heller ikke med hensyn til formaliteten – ikke stilling til de yderligere klagepunkter, som intervenienterne har fremført, navnlig Nederlandenes klagepunkt vedrørende den utilstrækkelige begrundelse for den anfægtede afgørelse og Ungarns klagepunkt vedrørende Parlamentets manglende medvirken.

E – Begrænsning af virkningerne af annulationen

117. Rådet har for det tilfælde, at afgørelsen annulleres, nedlagt påstand om, at dens virkninger opretholdes. Sagsøgeren har modsat sig dette.

118. Det fremgår af artikel 264 TEUF, at Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af en annulleret retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

119. Med den anfægtede afgørelse blev den EU-holdning fastlagt, som skulle indtages og blev indtaget af de EU-medlemsstater, der er kontraherende parter i OIV. For så vidt synes situationen at svare til den situation, hvor Domstolen i CITES-sagen opretholdt retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse⁹⁷.

120. Den foreliggende sag adskiller sig dog allerede fra CITES-sagen derved, at sagsøgeren i den pågældende sag ikke modsatte sig påstanden om opretholdelse. I denne sag modsatte sagsøgeren sig denne med det argument, at det kunne få mulige konsekvenser i forbindelse med traktatbrudssager.

95 — Dom »CITES« (EU:C:2009:590, præmis 48).

96 — Jf. dom Kommissionen mod Rådet (165/87, EU:C:1988:458, præmis 19).

97 — Dom »CITES« (EU:C:2009:590, præmis 63-66).

121. Som den slovakiske regering med rette har anført, fremgår det ikke i den foreliggende sag, hvis retssikkerhed der bringes i fare som følge af annullationen. De omtvistede OIV-resolutioner blev vedtaget, og deres effektivitet påvirkes ikke af afgørelsens bortfald. Efter min opfattelse skal der derfor ikke gives medhold i den subsidiære påstand.

F – Omkostninger

122. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge den af mig foreslåede løsning er sagsøgeren, som har nedlagt påstand herom, den vindende part. Rådet skal derfor betale sagens omkostninger. Intervenienterne bærer i henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, deres egne omkostninger.

V – Forslag til afgørelse

123. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

- »1) Rådets afgørelse af 18. juni 2012 om fastlæggelse af Unionens holdning til visse resolutioner fra OIV annulleres.
- 2) Rådet for Den Europæiske Union betaler sagens omkostninger.
- 3) Den Tjekkiske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Slovakiske Republik, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.«