



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

28. april 2015*

»Annulationsøgsmål — blandede internationale aftaler — afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse og midlertidig anvendelse af disse aftaler — afgørelse truffet af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet — Unionens retsordens autonomi — medlemsstaternes deltagelse i den procedure og i den afgørelse, der er omhandlet i artikel 218 TEUF — afstemningsregler, der finder anvendelse i Rådet«

I sag C-28/12,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 17. januar 2012,

Europa-Kommissionen ved G. Valero Jordana, K. Simonsson og S. Bartelt, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved R. Passos og A. Auersperger Matic, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M.-M. Joséphidès, E. Karlsson, F. Naert og R. Szostak, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek og E. Ruffer, som befuldmægtigede

Kongeriget Danmark ved U. Melgaard og L. Volck Madsen, som befuldmægtigede

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, N. Graf Vitzthum og B. Beutler, som befuldmægtigede

Den Helleniske Republik ved A. Samoni-Rantou og S. Chala, som befuldmægtigede

Den Franske Republik, ved G. de Bergues, F. Fize, D. Colas og N. Rouam, som befuldmægtigede

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili

* Processprog: engelsk.

Kongeriget Nederlandene ved C. Wissels og J. Langer, som befuldmægtigede

Republikken Polen ved B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede

Den Portugisiske Republik ved L. Inez Fernandes og M.-L. Duarte, som befuldmægtigede

Republikken Finland ved J. Heliskoski, som befuldmægtiget

Kongeriget Sverige ved A. Falk, som befuldmægtiget

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Murrell og L. Christie, som befuldmægtigede, bistået af barrister R. Palmer,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen og K. Jürimäe samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský (refererende dommer), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby og F. Biltgen,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. november 2014,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. januar 2015,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af afgørelse 2011/708/EU vedtaget af Rådet og repræsentanterne for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater, forsamlet i Rådet, af 16. juni 2011 om undertegnelse på Unionens vegne og om midlertidig anvendelse af lufttransportaftalen mellem Amerikas Forenede Stater som den første part, Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den anden part, Island som den tredje part og Kongeriget Norge som den fjerde part og om undertegnelse på Unionens vegne og midlertidig anvendelse af en tillægsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den første part, Island som den anden part og Kongeriget Norge som den tredje part om anvendelsen af lufttransportaftalen mellem Amerikas Forenede Stater som den første part, Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den anden part, Island som den tredje part og Kongeriget Norge som den fjerde part (EUT L 283, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Twistens baggrund og retsforhandlingerne for Domstolen

- 2 Den 25. og 30. april 2007 indgik Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Amerikas Forenede Stater på den anden side en lufttransportaftale (EUT 2007 L 134, s. 4), som blev ændret ved ændringsprotokol undertegnet i Luxembourg den 24. juni 2010 (EUT 2010 L 223, s. 3).

- 3 Idet denne lufttransportaftale gav tredjestater mulighed for at tiltræde aftalen, indgav Republikken Island og Kongeriget Norge i 2007 en anmodning om tiltrædelse. Med henblik på denne tiltrædelse indgik disse to lande således, med de kontraherende parter i den nævnte aftale, lufttransportaftalen mellem Amerikas Forenede Stater som den første part, Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den anden part, Island som den tredje part og Kongeriget Norge som den fjerde part (EUT 2011 L 283, s. 3, herefter »tiltrædelsesaftalen«). Denne sidstnævnte aftale udvider anvendelsesområdet for den første lufttransportaftale, således at den finder tilsvarende anvendelse på hver af de kontraherende parter.
- 4 Kommissionen forhandlede ligeledes en tillægsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den første part, Island som den anden part og Kongeriget Norge som den tredje part om anvendelsen af lufttransportaftalen mellem Amerikas Forenede Stater som den første part, Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den anden part, Island som den tredje part og Kongeriget Norge som den fjerde part (EUT 2011 L 283, s. 16, herefter »tillægsaftalen«). Denne sidstnævnte aftale supplerer tiltrædelsesaftalen, idet den bl.a. tilsigter at opretholde den bilaterale karakter af procedurerne for vedtagelse af gennemførelsesforanstaltningerne til den første lufttransportaftale ved at fastsætte, at Kommissionen i princippet repræsenterer Republikken Island og Kongeriget Norge i disse procedurer.
- 5 Den 2. maj 2011 vedtog Kommissionen et forslag til afgørelse om undertegnelse og foreløbig anvendelse af tiltrædelsesaftalen og tillægsaftalen. Dette forslag, som var baseret på artikel 100, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, TEUF, foreskrev, at Rådet for Den Europæiske Union alene var kompetent til at vedtage denne afgørelse.
- 6 Rådet så bort fra Kommissionens forslag og vedtog den anfægtede afgørelse som en hybridafgørelse, der træffes af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet.
- 7 Den anfægtede afgørelses artikel 1-3 er affattet således:

»Artikel 1

Der gives herved på Unionens vegne bemyndigelse til undertegnelsen af [tiltrædelsesaftalen] og af [tillægsaftalen] med forbehold af indgåelse af nævnte aftaler.

Teksterne til tiltrædelsesaftalen og tillægsaftalen er knyttet til denne afgørelse.

Artikel 2

Rådets formand bemyndiges hermed til at udpege den eller de personer, der er beføjet til at undertegne tiltrædelsesaftalen og tillægsaftalen på Unionens vegne.

Artikel 3

Tiltrædelsesaftalen og tillægsaftalen anvendes midlertidigt fra datoen for undertegnelse af Unionen og, i det omfang det er tilladt i henhold til gældende national ret, dens medlemsstater og af de relevante parter, indtil afslutningen af procedurerne for deres indgåelse.«
- 8 Tiltrædelsesaftalen blev undertegnet i henholdsvis Luxembourg og i Oslo den 16. og den 21. juni 2011. Tillægsaftalen blev undertegnet de samme steder og på samme datoer.
- 9 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 18. juni 2012 har Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik,

Republikken Finland, Kongeriget Sverige og Det Forenede Kongerige på den ene side og Europa-Parlamentet på den anden side, fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for henholdsvis Rådet og Kommissionen.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 10 Rådet har gjort gældende, at Kommissionens søgsmål bør afvises af tre grunde. For det første burde søgsmålet være rettet mod medlemsstaterne og ikke mod Rådet, eftersom Kommissionen bestrider medlemsstaternes deltagelse i den beslutningsproces, der har ført til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Derved gør Kommissionen reelt indsigelse mod en uregelmæssighed, der ikke kan tilskrives Rådet, men medlemsstaterne.
- 11 Det følger heraf, at Kommissionens søgsmål for det andet ikke kan antages til realitetsbehandling, idet en retsakt, der er vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaterne, ikke kan være genstand for en domstolsprøvelse inden for rammerne af et annullationssøgsmål.
- 12 For det tredje savner Kommissionen egentlig søgsmålsinteresse, eftersom den af Kommissionen påståede annullation ikke har nogen retlig konsekvens. Rådet har anført, at idet Den Europæiske Union og medlemsstaterne har pligt til at handle i tæt samarbejde på de områder, der er omfattet af deres delte kompetence, vil annullationen af den anfægtede afgørelse blot medføre en kunstig opdeling af denne afgørelse i to særskilte afgørelser, som under alle omstændigheder bør vedtages samtidigt. Under disse omstændigheder kan Kommissionens søgsmål ikke tilføre hverken Unionen eller Kommissionen en fordel.
- 13 Kommissionen og Parlamentet har anført, at sagen bør antages til realitetsbehandling.

Domstolens bemærkninger

- 14 Ifølge fast retspraksis kan annullationssøgsmål anlægges til prøvelse af enhver bestemmelse udstedt af Unionens institutioner, uafhængigt af bestemmelsens karakter eller form på den betingelse, at den tilsigter at skabe retsvirkninger (jf. i denne retning domme Parlamentet mod Rådet og Kommissionen, C-181/91 og C-248/91, EU:C:1993:271, præmis 13, og Kommissionen mod Rådet, C-27/04, EU:C:2004:436, præmis 44).
- 15 Eftersom den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag omhandler undertegnelse af tiltrædelsesaftalen og tillægsaftalen på Unionens vegne og om Unionens foreløbige anvendelse af disse aftaler på den ene side og medlemsstaternes sådanne anvendelse på den anden side, følger det heraf, at Rådet deltog i de afgørelser, der er vedtaget på samtlige af disse punkter (jf. analogt dom Kommissionen mod Rådet, C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 41).
- 16 Det er desuden ubestridt, at den anfægtede afgørelse skaber retsvirkninger.
- 17 Under disse omstændigheder skal den anfægtede afgørelse betragtes som en retsakt udstedt af Rådet, som kan være genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, således at den første og den anden formalitetsindsigelse må forkastes.
- 18 Hvad angår den tredje formalitetsindsigelse fremgår det af Domstolens faste praksis, at antagelsen til realitetsbehandling af Kommissionens annullationssøgsmål ikke kan være betinget af, at det godtgøres, at denne har fornøden søgsmålsinteresse (jf. domme Kommissionen mod Rådet, 45/86, EU:C:1987:163, præmis 3, og Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 16).

- 19 Idet den tredje formalitetsindsigelse ligeledes må forkastes, kan Kommissionens søgsmål følgelig antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

Det første anbringende

- 20 Kommissionen, der støttes af Parlamentet, har gjort gældende, at Rådet med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse har tilsidesat artikel 13, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF.
- 21 Dels fremgår det af denne sidstnævnte artikel, at alene Rådet er udpeget som den kompetente institution til at bemyndige Unionens undertegnelse af en international aftale. Den anfægtede afgørelse skulle således have været vedtaget af Rådet alene uden deltagelse af medlemsstaterne, forsamlet i Rådet. Rådet må nemlig ikke ensidigt afvige fra den procedure, der er fastlagt i artikel 218 TEUF, ved at inddrage medlemsstaterne i vedtagelsen af den nævnte afgørelse.
- 22 I denne henseende bør Unionens virkeområde tydeligt adskilles fra de områder, hvor medlemsstaterne har mulighed for at udøve deres kompetence. Det er derfor ikke muligt at forene en mellemstatslig retsakt med en EU-retsakt, eftersom en sådan forening forvrider Unionens procedurer, der er fastlagt i artikel 218 TEUF, ved at berøve dem deres genstand.
- 23 Dels har Rådet tilsidesat artikel 13, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF, idet Unionens institutioner ikke må fravige de i traktaterne opstillede regler og følge alternative procedurer. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom proceduren til vedtagelse af den anfægtede afgørelse forløb efter andre betingelser end dem, som kræves i henhold til artikel 218 TEUF. Vedtagelsen af en blandet aftale er nemlig ikke fastsat i denne artikel.
- 24 Ifølge Rådet og de intervenerende regeringer er den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med både artikel 13 TEU og artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF.
- 25 For det første integrerer den anfægtede afgørelse to forskellige retsakter. Den første blev vedtaget af Rådet alene på grundlag af artikel 218 TEUF. Ved denne retsakt har Rådet givet bemyndigelse til undertegnelse af de omhandlede aftaler på Unionens vegne samt til Unionens midlertidige anvendelse af dem. Repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, vedtog for deres vedkommende kun den retsakt, der er omhandlet i den anfægtede afgørelses artikel 3. Ved denne retsakt godkendte medlemsstaterne de nævnte aftalers midlertidige anvendelse på de områder, der henhører under deres kompetence.
- 26 Det følger heraf, at medlemsstaterne ikke har deltaget i proceduren til vedtagelse af den retsakt, som Rådet er ophavsmand til på grundlag af artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF.
- 27 For det andet indeholder traktaterne ikke udtrykkelige bestemmelser, der fastsætter de nærmere regler for forhandling og indgåelse af blandede aftaler. Rådet og medlemsstaterne er således frit stillede med hensyn til den præcise tilrettelæggelse heraf. Om bemyndigelsen til undertegnelse af en international aftale overdrages i en enkelt afgørelse eller i to særskilte retsakter, er på ingen måde til skade for de procedurekrav, som følger af artikel 218 TEUF.

- 28 For det tredje påhviler det medlemsstaterne og Unionen at samarbejde tæt på området for blandede aftaler og at vedtage en fælles holdning for at sikre enhed i Unionens repræsentation i internationale forhold. Vedtagelsen af en blandet afgørelse er udtryk for det således pålagte samarbejde.

Det andet anbringende

- 29 Kommissionen har med støtte fra Parlamentet gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er i strid med den regel, der er fastlagt i artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 100, stk. 2, TEUF, ifølge hvilken Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Eftersom den anfægtede afgørelse ligeledes hidrører fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, blev denne nemlig vedtaget med enstemmighed. En sådan enstemmig vedtagelse gør imidlertid selve afstemningsproceduren, der er fastlagt i artikel 218, stk. 8, TEUF, indholdsløs.
- 30 Proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse er ligeledes i strid med retssikkerhedskravet, der indebærer, at enhver retsakt skal angive sit retsgrundlag. En sådan angivelse fastlægger proceduren til vedtagelse af den pågældende afgørelse, og følgelig afstemningsreglerne i Rådet. Det retsgrundlag, der er anført i den anfægtede afgørelse, dvs. artikel 100, stk. 2, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5 og 8, TEUF, giver ikke mulighed for at fastlægge de afstemningsregler, der finder anvendelse i Rådet, eftersom den afstemningsregel, der er fastsat i disse bestemmelser, dvs. kvalificeret flertal, i realiteten er blevet erstattet af reglen om enstemmighed.
- 31 Rådet er, med støtte fra de intervenerende regeringer, af den opfattelse, at det har overholdt traktaternes afstemningsregler. Den omstændighed, at ingen medlemmer af Rådet stemte imod den anfægtede afgørelse, indebærer nemlig ikke, at afstemningen med kvalificeret flertal ikke er blevet overholdt i det foreliggende tilfælde, eftersom hver enkel enstemmig afgørelse nødvendigvis opfylder kravet om kvalificeret flertal.
- 32 For så vidt angår internationale aftaler er en kombination af flere afstemningsregler desuden ikke usædvanlig. Idet en sådan praksis afspejler nødvendigheden af at opnå enighed blandt medlemsstaterne, kan denne enighed enten opnås gennem en blandet afgørelse, eller den kan være et resultat af afgørelser truffet af hver enkelt medlemsstat individuelt.

Det tredje anbringende

- 33 Kommissionen har, støttet af Parlamentet, kritiseret Rådet for at have tilsidesat traktaternes målsætninger og princippet om loyal samarbejde i artikel 13, stk. 2, TEUF.
- 34 Idet det lod medlemsstaterne gribe ind i Unionens kompetencer, har Rådet dels opretholdt en forvirring omkring Unionen som juridisk person i internationale relationer og den bemyndigelse, som det råder over, til at vedtage en afgørelse på dette område alene. Dels har Rådet tilsidesat pligten til gensidigt loyal samarbejde mellem institutionerne, i henhold til hvilken det burde have udøvet sine beføjelser således, at Unionens institutionelle ramme ikke var blevet svækket, ved at lade medlemsstaterne medvirke i gennemførelsen af en procedure, der udelukkende vedrører Rådet.
- 35 Rådet har med støtte fra de intervenerende regeringer gjort gældende, at det på ingen måde har skabt forvirring omkring Unionen som juridisk person over for tredjestater. Hvad angår blandede aftaler ville en sådan forvirring derimod opstå, hvis Rådet vedtog en afgørelse vedrørende disse aftaler uden heri ligeledes at integrere den tilsvarende afgørelse for så vidt angår medlemsstaterne.
- 36 Den anfægtede afgørelse er desuden ikke alene i overensstemmelse med formålet med kravet om enhed i Unionens optræden udadtil, men den sikrer, fremmer og forstærker den også, idet den gør rede for Unionens og medlemsstaternes fælles holdning. Vedtagelsen af en sådan afgørelse er netop udtryk for den forpligtelse til et snævert samarbejde, der kræves i henhold til traktaterne.

37 Ganske vist kan en EU-retsakt med henblik på vedtagelse af en blandet aftale og den tilsvarende retsakt for så vidt angår medlemsstaterne vedtages ifølge to forskellige procedurer. Forfølgelsen af parallelle procedurer indebærer imidlertid risici for meningsforskelle mellem medlemsstaterne imellem og kan skabe forsinkelser, således at dette ikke gør det muligt at sikre et tilstrækkeligt tæt samarbejde mellem Unionen og medlemsstaterne.

Domstolens bemærkninger

38 Med det første og det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er i strid med artikel 13, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 218, stk. 2, 5 og 8, TEUF, med den begrundelse, at den ikke blev vedtaget af Rådet alene og i overensstemmelse med proceduren og afstemningsreglerne som fastsat i artikel 218 TEUF.

39 Det skal bemærkes, at Unionens grundlæggende traktater til forskel fra de almindelige internationale traktater har indført en ny retsorden, der har egne institutioner, til hvis fordel medlemsstaterne på flere og flere områder har begrænset deres suverænitet, og hvis subjekter ikke kun er medlemsstaterne, men også deres statsborgere (jf. bl.a. udtalelser 1/09, EU:C:2011:123, præmis 65, og 2/13, EU:C:2014:2454, præmis 157).

40 Desuden har medlemsstaterne som følge af deres tilhørsforhold til Unionen accepteret, at deres indbyrdes forbindelser for så vidt angår de områder, der er genstand for en overførsel af kompetence fra medlemsstaterne til Unionen, reguleres af EU-retten, og ikke, såfremt dette er påkrævet i henhold til EU-retten, af nogen anden ret (udtalelse 2/13, EU:C:2014:2454, præmis 193).

41 I henhold til artikel 13, stk. 2, TEU skal hver institution handle inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse.

42 Det skal i denne henseende bemærkes, at det er traktaterne, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Unionens institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv (domme Det Forenede Kongerige mod Rådet, 68/86, EU:C:1988:85, præmis 38, og Parlamentet mod Rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 54).

43 For så vidt angår den foreliggende sag kræver artikel 218, stk. 1, TEUF, at aftaler mellem Unionen og tredjestater eller internationale organisationer forhandles og indgås efter den i denne artikels stk. 2-11 fastsatte procedure, således at medlemsstaterne som EU-retssubjekter er bundet af samtlige bestemmelser i den nævnte artikel.

44 Ifølge artikel 218, stk. 5, TEUF vedtager Rådet desuden afgørelsen om bemyndigelse til undertegnelse af sådanne aftaler samt eventuelt om Unionens midlertidige anvendelse heraf inden ikrafttrædelsen. Med henblik på vedtagelse af en sådan afgørelse tillægges medlemsstaterne ikke nogen beføjelser.

45 Det fremgår i øvrigt af artikel 218, stk. 8, TEUF, at med hensyn til en afgørelse som den, der er nævnt i den foregående præmis, træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal.

46 I nærværende sag er det ubestridt, at tiltrædelsesaftalen og tillægsaftalen udgør blandede aftaler.

47 De kontraherende parter i en blandet aftale indgået med tredjelande er dels Unionen, dels medlemsstaterne. Ved forhandlingen og indgåelsen af en sådan aftale skal hver af disse parter handle inden for rammerne af deres beføjelser og under hensyntagen til enhver anden kontraherende parts beføjelser.

- 48 Som det fremgår af ordlyden af den anfægtede afgørelse, bemyndiger den undertegnelsen af de omhandlede aftaler på Unionens vegne og fastsætter deres midlertidige anvendelse.
- 49 Det skal for det første fastslås, at denne afgørelse i realiteten forener to forskellige retsakter, dvs. på den ene side en retsakt om undertegnelse af de omhandlede aftaler på Unionens vegne og om sidstnævntes midlertidige anvendelse af dem, og på den anden side en retsakt om medlemsstaternes midlertidige anvendelse af disse aftaler, uden at det er muligt at skelne mellem, hvilken retsakt der afspejler Rådets vilje, og hvilken der udtrykker medlemsstaternes vilje.
- 50 Det følger heraf, at medlemsstaterne har deltaget i vedtagelsen af retsakten om undertegnelse af de omhandlede aftaler på Unionens vegne og Unionens midlertidige anvendelse af dem, selv om en sådan retsakt ifølge artikel 218, stk. 5, TEUF skal være vedtaget af Rådet alene. Desuden var Rådet som EU-institution involveret i vedtagelsen af retsakten vedrørende medlemsstaternes midlertidige anvendelse af disse aftaler, selv om en sådan retsakt først og fremmest er omfattet af national ret i hver af disse medlemsstater, og dernæst af folkeretten.
- 51 For det andet blev den anfægtede afgørelse vedtaget inden for rammerne af en procedure, som i lige høj grad indeholdt elementer af Rådets beslutningsproces og elementer af mellemstatslig karakter.
- 52 Som Rådet har bekræftet under retsmødet, blev den anfægtede afgørelse vedtaget ved én enkelt procedure for de to retsakter, der er nævnt i denne doms præmis 49. Retsakten vedrørende medlemsstaternes midlertidige anvendelse af de omhandlede aftaler forudsætter, at der er enighed blandt repræsentanterne for disse medlemsstater, og således enstemmighed, mens artikel 218, stk. 8, TEUF fastsætter, at Rådet skal træffe afgørelse på Unionens vegne med kvalificeret flertal. De to forskellige retsakter samlet i den anfægtede afgørelse kan derfor ikke gyldigt være vedtaget inden for rammerne af én enkelt procedure (jf. analogt dom Kommissionen mod Rådet, C-338/01, EU:C:2004:253).
- 53 Under disse omstændigheder er den anfægtede afgørelse ikke i overensstemmelse med artikel 218, stk. 2, 5 og 8, og dermed artikel 13, stk. 2, TEU.
- 54 Hvad angår Rådets argument, hvorefter den anfægtede afgørelse er udtryk for pligten til samarbejde, som er pålagt Unionen og medlemsstaterne på området for blandede aftaler, har Domstolen ganske vist anerkendt, at når en aftale henhører dels under Unionens, dels under medlemsstaternes kompetenceområde, må der såvel under forhandlings- og tiltrædelsesfasen som i forbindelse med opfyldelsen af de påtagne forpligtelser et snævert samarbejde mellem medlemsstaterne og Unionens institutioner (udtalelse 1/94, EU:C:1994:384, præmis 108, og dom Kommissionen mod Sverige, C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 73).
- 55 Dette princip kan imidlertid ikke påberåbes til støtte for, at Rådet kan frigøre sig fra overholdelsen af procedurereglerne og afstemningsreglerne, der er fastlagt i artikel 218 TEUF.
- 56 Det må følgelig fastslås, at det første og det tredje anbringende er begrundede.
- 57 Således bør den anfægtede afgørelse annulleres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til det tredje anbringende, som er fremført af Kommissionen til støtte for dens søgsmål.

Påstanden om opretholdelse af den anfægtede afgørelses tidsmæssige virkninger

- 58 Rådet og Kommissionen, der støttes af den tjekkiske, den tyske, den franske, den portugisiske og den finske regering, har i tilfælde af, at Domstolen måtte annullere den anfægtede afgørelse, anmodet Domstolen om at opretholde virkningerne heraf indtil vedtagelsen af en ny afgørelse.

- 59 I henhold til artikel 264, andet afsnit, TEUF kan Domstolen, såfremt den finder det nødvendigt, angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.
- 60 I denne henseende fremgår det af Domstolens retspraksis, at virkningerne af en anfægtet retsakt kan opretholdes af retssikkerhedsmæssige grunde, bl.a. når de umiddelbare virkninger af denne retsakts annullation vil kunne få alvorlige negative konsekvenser, og når lovligheden af en sådan retsakt ikke anfægtes på grund af dens mål eller genstand, men på grund af ophavsmandens inkompetence eller tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter (jf. dom Parlamentet og Kommissionen mod Rådet, C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:2400, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 I den foreliggende sag skal det navnlig bemærkes, at den anfægtede afgørelse muliggjorde Unionens midlertidige anvendelse af tiltrædelsesaftalen og tillægsaftalen. En annullation med øjeblikkelig virkning af en sådan afgørelse ville kunne få alvorlige konsekvenser for Unionens relationer med de pågældende tredjestater, såvel som med de erhvervsdrivende, der udøver deres virksomhed på lufttransportområdet, og som har kunnet være omfattet af den midlertidige anvendelse af de nævnte aftaler.
- 62 Under disse omstændigheder foreligger der vigtige retssikkerhedsmæssige hensyn, der kan begrunde, at Domstolen tager anmodningen om opretholdelse af virkningerne af den anfægtede afgørelse, hvis formål eller indhold er ubestridt, til følge.
- 63 Følgelig opretholdes virkningerne af den anfægtede afgørelse, indtil en ny afgørelse, der skal vedtages af Rådet i henhold til artikel 218, stk. 5 og 8, TEUF, træder i kraft inden for en rimelig frist at regne fra datoen for denne doms afsigelse.

Sagens omkostninger

- 64 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. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da Rådet har tabt sagen, pålægges det Rådet at betale sagens omkostninger.
- 65 I medfør af samme reglements artikel 140, stk. 1, bærer Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige og Parlamentet, der har interveneret i denne sag, deres egne omkostninger.

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

- 1) **Afgørelse 2011/708/EU vedtaget af Rådet og repræsentanterne for regeringerne for Den Europæiske Unions medlemsstater, forsamlet i Rådet, af 16. juni 2011 om undertegnelse på Unionens vegne og om midlertidig anvendelse af lufttransportaftalen mellem Amerikas Forenede Stater som den første part, Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den anden part, Island som den tredje part og Kongeriget Norge som den fjerde part og om undertegnelse på Unionens vegne og midlertidig anvendelse af en tillægsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den første part, Island som den anden part og Kongeriget Norge som den tredje part om anvendelsen af lufttransportaftalen mellem Amerikas Forenede Stater som den første part, Den Europæiske Union og dens medlemsstater som den anden part, Island som den tredje part og Kongeriget Norge som den fjerde part, annulleres.**

- 2) **Virkningerne af afgørelse 2011/708 opretholdes, indtil en ny afgørelse, der skal vedtages af Rådet for Den Europæiske Union i henhold til artikel 218, stk. 5 og 8, TEUF, træder i kraft inden for en rimelig frist at regne fra denne doms afsigelse.**
- 3) **Rådet betaler sagens omkostninger.**
- 4) **Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Kongeriget Sverige, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Parlamentet bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter