



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 13. juli 2023¹

Sag C-551/21

**Europa-Kommissionen
mod**

Rådet for Den Europæiske Union

»Annulationssøgsmål – afgørelse (EU) 2021/1117 – gennemførelsesprotokol til fiskeripartnerskabsaftalen mellem Den Gabonesiske Republik og Det Europæiske Fællesskab (2021-2026) – undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og midlertidig anvendelse – beføjelse til at undertegne – bemyndigelse fra Rådets formand – undertegnelse ved den faste repræsentant for Den Portugisiske Republik og formanden for Komitéen af Faste Repræsentanter for Medlemsstaternes Regeringer (Coreper) – artikel 13, stk. 2, og artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU – artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF, artikel 220 TEUF og 221 TEUF – Kommissionens beføjelse til at repræsentere Unionen udadtil – Rådets kompetence til at indgå internationale traktater – princippet om loyalt samarbejde mellem EU- institutionerne – artikel 296 TEUF og 297 TEUF – begrundelsespligt – offentliggørelse af afgørelse om bemyndigelse«

Indhold

I.	Indledning	2
II.	Retsforskrifter	3
	A. De to Wienerkonventioner	3
	B. EU-retten	4
	1. EU-traktaten	4
	2. EUF-traktaten	5
III.	Baggrunden for tvisten	6

¹ – Originalsprog: tysk.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande	7
V. Bedømmelse	8
A. Formaliteten	8
B. Realiteten	9
1. Det første anbringende	9
a) Uafklaret forhold mellem artikel 17 TEU og artikel 218 TEUF	10
b) Artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU – begrebet »Unionens repræsentation udadtil«	10
1) Fortolkning i lyset af folkeretten	11
2) Fortolkning i lyset af artikel 220 TEUF og 221 TEUF	13
3) Foreløbig konklusion	14
c) Artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF – bemyndigelse til undertegnelse fra Rådet	14
1) Parternes argumenter	14
2) Bedømmelse	14
d) Foreløbig konklusion	16
2. Det andet anbringende	16
VI. Sagsomkostninger	17
VII. Forslag til afgørelse	18

I. Indledning

1. Med det foreliggende søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om annullation af artikel 2 i Rådets afgørelse (EU) 2021/1117 af 28. juni 2021 om undertegnelse på Unionens vegne og om den midlertidige anvendelse af gennemførelsesprotokollen til fiskeripartnerskabsaftalen mellem Den Gabonesiske Republik og Det Europæiske Fællesskab (2021-2026)² (herefter »den omtvistede afgørelse«). I henhold til denne bestemmelse bemyndiges formanden for Rådet til at udpege den eller de personer, der er beføjet til at undertegne protokollen på Unionens vegne. Endvidere har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om annullation af den bemyndigelse af den faste repræsentant for Den Portugisiske Republik og formanden for Komitéen af Faste Repræsentanter for Medlemsstaternes Regeringer (Coreper) til at undertegne denne protokol på Unionens vegne, som formanden for Rådet udstedte på grundlag af denne bestemmelse (herefter »den omtvistede bemyndigelse«).

² – EUT 2021, L 242, s. 1.

2. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at Rådet har overskredet sin kompetence og derved har tilsidesat Kommissionens beføjelse til at repræsentere Unionen udadtil i henhold til artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU. Artikel 218, stk. 5, TEUF bemyndiger kun Rådet til at vedtage en afgørelse om at bemyndige til undertegnelse af en aftale samt eventuelt om midlertidig anvendelse heraf inden ikrafttrædelsen, men ikke til at bestemme, at aftalen skal undertegnes af en repræsentant. Dette henhører derimod under Kommissionens kompetence.

3. Disse spørgsmål er endnu uafklarede i Domstolens retspraksis. De vedrører opretholdelsen af den institutionelle ligevægt inden for Unionen i forbindelse med proceduren med henblik på indgåelse af internationale aftaler med tredjelande eller internationale organisationer, således som den har eksisteret siden Lissabontraktatens ikrafttræden. Rådets omtvistede praksis fandtes ganske vist længe inden da. Kommissionen har imidlertid med dette søgsmål anfægtet den for første gang, navnlig med den begrundelse, at retsstillingen har ændret sig som følge af Lissabontraktaten. En afklaring af kompetencefordelingen er ikke blot af grundlæggende betydning inden for Unionens institutionelle struktur, men også i forhold til tredjelande og internationale institutioner.

II. Retsforskrifter

A. De to Wienerkonventioner

4. Artikel 7 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969³ (herefter »Wienerkonventionen om traktatretten«) med overskriften »Fuldmagt« indeholder følgende bestemmelser:

»1. En person betragtes som repræsenterende en stat med henblik på at vedtage eller bekræfte en traktattekst eller med henblik på at tilkendegive statens samtykke til at være bundet af en traktat, såfremt:

- a) han fremlægger behørig fuldmagt eller
- b) det fremgår af de pågældende staters praksis eller af andre omstændigheder, at de havde til hensigt at betragte den pågældende person som repræsenterende staten i disse øjemed og at give afkald på fuldmagt.

2. I kraft af deres stilling og uden at behøve at fremlægge fuldmagt betragtes følgende som repræsenterende deres stat:

- a) statsoverhoveder, regeringschefer og udenrigsministre med henblik på at udføre alle akter i forbindelse med indgåelse af en traktat;
- b) diplomatiske missionschefer med henblik på at vedtage teksten til en traktat mellem den akkrediterende stat og den stat, i hvilken de er akkrediterede;
- c) repræsentanter akkrediteret af stater til en international konference eller til en international organisation eller et af dens organer, med henblik på at vedtage en traktattekst på konferencen, i organisationen eller i organet.«

³ – *United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331.

5. Artikel 10 i Wienerkonventionen om traktatretten med overskriften »Bekræftelse af teksten« bestemmer:

»En traktattekst fastlægges som autentisk og endelig:

- a) ved den fremgangsmåde, som måtte være foreskrevet i teksten eller vedtaget af de stater, der tager del i dens udarbejdelse, eller
- b) hvis ingen fremgangsmåde er foreskrevet eller vedtaget på denne måde, ved at disse staters repræsentanter undertegner, undertegner ad referendum eller paraferer traktatteksten eller konferencens slutakt, som indeholder teksten.«

6. Artikel 11 i Wienerkonventionen om traktatretten med overskriften »Måder, hvorpå samtykke til at være bundet af en traktat kan udtrykkes« har følgende ordlyd:

»En stats samtykke til at være bundet af en traktat kan udtrykkes ved undertegnelse, udveksling af instrumenter, der udgør en traktat, ratifikation, accept, godkendelse eller tiltrædelse eller på en hvilken som helst anden aftalt måde.«

7. Wienerkonventionen om traktatretten gælder kun for traktater mellem stater. Artikel 10 og 11 i Wienerkonventionen af 21. marts 1986 vedrørende retten til at indgå traktater mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes (herefter »Wienerkonventionen om traktatretten for internationale organisationer«), som ikke er trådt i kraft, indeholder i det store og hele tilsvarende bestemmelser om fastlæggelse af traktattekst som autentisk og indgåelse af traktater. Denne konventions artikel 7 hjemler dog ingen repræsentationsbeføjelse i kraft af stilling for så vidt angår internationale organisationer.

B. EU-retten

1. EU-traktaten

8. Artikel 13, stk. 2, TEU har følgende ordlyd:

»Hver institution handler 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. Institutionerne samarbejder loyalt med hinanden.«

9. Artikel 15, stk. 6, andet afsnit, TEU fastsætter:

»Det Europæiske Råds formand varetager i denne egenskab på sit niveau Unionens repræsentation udadtil på de områder, der hører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, uden at dette berører de beføjelser, der er tildelt Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.«

10. Artikel 17, stk. 1, TEU bestemmer bl.a.:

»[...] Bortset fra den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de øvrige tilfælde, der er nævnt i traktaterne, varetager [Kommissionen] Unionens repræsentation udadtil. [...]«

11. Artikel 27, stk. 2, TEU har følgende ordlyd:

»Den højtstående repræsentant repræsenterer Unionen i anliggender vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den højtstående repræsentant fører på Unionens vegne den politiske dialog med tredjeparter og udtrykker Unionens holdning i internationale organisationer og på internationale konferencer.«

2. *EUF-traktaten*

12. Artikel 218 TEUF fastsætter bl.a. følgende:

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

2. Rådet godkender indledningen af forhandlinger, vedtager forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og indgår aftalerne.

3. Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, når aftalen udelukkende eller hovedsagelig vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, forelægger henstillinger for Rådet, som vedtager en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og, afhængigt af emnet for den påtænkte aftale, om udpegelse af Unionens forhandler eller chefen for Unionens forhandlingsdelegation.

4. Rådet kan give forhandleren direktiver og udpege et særligt udvalg, som der skal føres samråd med under forhandlingerne.

5. Rådet vedtager på forslag af forhandleren en afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af aftalen samt eventuelt om midlertidig anvendelse heraf inden ikrafttrædelsen.

6. Rådet vedtager på forslag af forhandleren en afgørelse om indgåelse af aftalen.

Medmindre aftalen udelukkende vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vedtager Rådet afgørelsen om indgåelse af aftalen:

a) efter godkendelse fra Europa-Parlamentet i følgende tilfælde:

[...]

b) efter høring af Europa-Parlamentet i de øvrige tilfælde.

7. Uanset stk. 5, 6 og 9 kan Rådet, når det indgår en aftale, bemyndige forhandleren til på Unionens vegne at godkende ændringer af aftalen, hvis disse ændringer ifølge aftalen skal vedtages ved en forenklet procedure eller vedtages af et organ, der nedsættes ved aftalen. Rådet kan knytte særlige betingelser til en sådan bemyndigelse.

[...]

10. Europa-Parlamentet skal straks underrettes fuldt ud i alle faser af proceduren.

11. En medlemsstat, Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen kan indhente udtalelse fra Domstolen om en påtænkt aftales forenelighed med traktaterne. I tilfælde af negativ udtalelse fra Domstolen kan den påtænkte aftale kun træde i kraft, hvis den ændres, eller traktaterne revideres.«

13. Artikel 220 TEUF har følgende ordlyd:

»1. Unionen indleder ethvert formålstjenligt samarbejde med De Forenede Nationers organer og særorganisationer, Europarådet, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling.

Unionen opretholder i øvrigt passende forbindelser med andre internationale organisationer.

2. Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen står for gennemførelsen af denne artikel.«

14. Artikel 221 TEUF bestemmer:

»1. Unionens delegationer i tredjelande og ved internationale organisationer sikrer Unionens repræsentation.

2. Unionens delegationer står under den højtstående repræsentants ansvar. De handler i tæt samarbejde med medlemsstaternes diplomatiske og konsulære missioner.«

III. Baggrunden for tvisten

15. På forslag af Kommissionen bemyndigede Rådet den 22. oktober 2015 denne til på vegne af Den Europæiske Union at indlede forhandlinger med Den Gabonesiske Republik med henblik på indgåelse af en ny gennemførelsesprotokol til fiskeripartnerskabsaftalen mellem Den Gabonesiske Republik og Det Europæiske Fællesskab (2021-2026) (herefter »protokollen«). Denne aftale var blevet indgået i 2007 og gav EF-fartøjer mulighed for at fiske i farvande henhørende under Den Gabonesiske Republiks højhedsområde⁴.

16. Efter den vellykkede afslutning af disse forhandlinger blev protokollen paraferet dem 10. februar 2021.

17. Den 19. maj 2021 forelagde Kommissionen Rådet sit forslag til en afgørelse om undertegnelse af protokollen på Den Europæiske Unions vegne og den midlertidige anvendelse heraf.

18. Artikel 2 i forslaget til afgørelse havde følgende ordlyd:

»Rådets Generalsekretariat udarbejder fuldmagtsinstrumentet til undertegnelse af [...] protokollen, med forbehold af dens indgåelse, til den person, der er udpeget af Kommissionen.«

19. Rådet forkastede den formulering, der var forelagt i artikel 2 i forslaget til afgørelse og vedtog derefter den omtvistede afgørelse.

⁴ – Rådets forordning (EF) nr. 450/2007 af 16.4.2007 om indgåelse af en fiskeripartnerskabsaftale mellem Den Gabonesiske Republik og Det Europæiske Fællesskab (EUT 2007, L 109, s. 1).

20. Den omtvistede afgørelse har følgende ordlyd:

»Artikel 1

Der gives herved bemyndigelse til undertegnelse på Unionens vegne af [...]protokollen [...] med forbehold af [...] indgåelse af protokollen [...].

Artikel 2

Formanden for Rådet bemyndiges herved til at udpege den eller de personer, der er beføjet til at undertegne protokollen på Unionens vegne.

Artikel 3

Protokollen anvendes midlertidigt fra datoen for dens undertegnelse [...], indtil afslutningen af de procedurer, som er nødvendige for dens ikrafttræden.«

21. Ved den omtvistede bemyndigelse af 28. juni 2021 gav formanden for Rådet Nuno Brito, fast repræsentant for Den Portugisiske Republik ved Unionen, og formanden for Komitéen af Faste Repræsentanter for Medlemsstaternes Regeringer (Coreper) bemyndigelse til at undertegne protokollen på Unionens vegne.

22. Den 30. juni 2021 meddelte Generalsekretariatet for Rådet ved dokument ST 10307/21 Kommissionen og medlemsstaterne, at undertegnelsen af protokollen havde fundet sted, og at protokollen i overensstemmelse med dens artikel 24 blev anvendt fra den 29. juni 2021.

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

23. Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. september 2021 har Kommissionen anlagt det foreliggende annulationssøgsmål.

24. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den omtvistede afgørelses artikel 2 annulleres.
- Den omtvistede bemyndigelse annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Søgsmålet afvises.
- Subsidiært, frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- Subsidiært, såfremt Domstolen tager annulationspåstandene til følge, at den i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF angiver, at virkningerne af den omtvistede afgørelse og den omtvistede bemyndigelse betragtes som bestående.

26. Ved kendelse af 26. januar 2022 gav Domstolens præsident Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik, Ungarn, Kongeriget Nederlandene og Den Portugisiske Republik tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

27. Ved kendelse af 3. marts 2022 gav Domstolens præsident Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«) tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.

28. Kommissionen, den højtstående repræsentant, Rådet, Tjekkiet, Frankrig og Portugal har både indgivet skriftlige indlæg og deltaget i retsmødet den 8. marts 2023. Ungarn og Nederlandene har kun indgivet skriftlige indlæg.

V. Bedømmelse

29. Rådet har gjort gældende, at annulationssøgsmålet hverken kan antages til realitetsbehandling eller tages til følge.

A. Formaliteten

30. Til støtte for sin påstand om, at annulationssøgsmål bør afvises, har Rådet, støttet af Ungarn, Nederlandene og Portugal, i det væsentlige gjort gældende, at den anfægtede bemyndigelse i artikel 2 ikke kan udskilles fra den øvrige del af den omtvistede afgørelse. Såfremt den annulleres, ændres selve indholdet af den pågældende afgørelse.

31. Kommissionen har, støttet af den højtstående repræsentant, bestridt dette.

32. Det følger af fast retspraksis, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, hvis de elementer, der påstås annulleret, kan udskilles fra den øvrige del af retsakten. Det er kun tilfældet, såfremt den delvise annulation ikke berører denne retsakts ånd eller materielle indhold. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de anfægtede bestemmelser kan udskilles, afhænger det af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde. Kun derigennem kan det vurderes, om en annulation af disse vil ændre den anfægtede retsakts ånd eller materielle indhold. I denne forbindelse er der tale om en objektiv vurdering, der ikke afhænger af den (subjektive) politiske vilje hos den institution, som har vedtaget denne retsakt⁵.

33. I den omtvistede afgørelses artikel 1 giver Rådet bemyndigelse til undertegnelse af protokollen, og i afgørelsens artikel 3 bestemmer det, at protokollen anvendes midlertidigt. I afgørelsens artikel 2 bemyndiges Rådets formand til at udpege den person, der er beføjet til at undertegne protokollen på Unionens vegne.

34. Af bestemmelserne i den omtvistede afgørelses artikel 1 og 3 fremgår således Rådets (politiske) beslutning om at godkende indholdet af den af Kommissionen forhandlede protokol og om at sætte den midlertidigt i kraft. Bemyndigelsen i denne afgørelses artikel 2 til at udpege den person, der skal have fuldmagt til at undertegne protokollen, vedrører derimod måden, hvorpå Unionens (udenrigspolitiske) vilje skal komme til udtryk og gennemføres over for Den Gabonesiske Republik. Ud fra en objektiv betragtning kan det ikke antages, at det retlige

⁵ – I denne retning dom af 22.11.2022, Kommissionen mod Rådet (Tiltrædelse af Genèveaftalen) (C-24/20, EU:C:2022:911, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).

spørgsmål om, *hvem* der som repræsentant for Unionen skulle gives fuldmagt til at undertegne protokollen, havde kunnet påvirke Rådets beslutning om, *hvorvidt* det ville godkende protokollen ved at undertegne den og bestemme, at den skulle anvendes midlertidigt.

35. Det er heller ikke utænkeligt, at bemyndigelsen og tildelingen af fuldmagt til undertegnelse kunne ske efterfølgende i en særskilt retsakt. Dette viser, at bestemmelserne i den omtvistede afgørelses artikel 1 og 3 også kunne opretholdes uden afgørelsens artikel 2.

36. En eventuel annullation af artikel 2 vil derfor hverken berøve den omtvistede afgørelses artikel 1 og 3 deres normative indhold eller ændre dette indhold. Dermed vil denne afgørelses ånd eller materielle indhold på ingen måde blive ændret.

37. Den omtvistede afgørelses artikel 2 kan derfor udskilles fra den øvrige del af afgørelsen og kan gøres til genstand for et søgsmål.

38. Den omstændighed, at den omtvistede afgørelses artikel 2 allerede er gennemført, og at protokollen er blevet undertegnet med bindende virkning i henhold til folkeretten, er i denne forbindelse uden betydning. På grund af konkret risiko for gentagelse er genstanden for tvisten ikke bortfaldet. I betragtning af Rådets retsopfattelse hersker der nemlig ingen tvivl om, at det også fremover i givet fald vil vedtage retsakter, der er sammenlignelige med artikel 2⁶.

39. Endelig skal Rådets anbringende, som Ungarn har støttet, hvorefter Kommissionen i stævningen kun har identificeret og vedlagt informationsskrivelsen fra Rådets Generalsekretariat af 30. juni 2021, men ikke den omtvistede bemyndigelse af 28. juni 2021, forkastes. Sidstnævnte er ikke blevet offentliggjort og var heller ikke vedlagt denne informationsskrivelse. Den blev derimod først fremsendt til Kommissionen under den skriftlige forhandling som bilag til Rådets svarskrift.

40. Følgelig skal Rådets formalitetsindsigelse forkastes.

B. Realiteten

41. Kommissionen har fremsat to anbringender til støtte for sit søgsmål. Den har anført, at Rådet for det første har tilegnet sig Kommissionens beføjelser (afsnit 1) og for det andet har tilsidesat sin begrundelsespligt og pligten til offentliggørelse af den omtvistede afgørelse (afsnit 2).

1. Det første anbringende

42. Det første anbringende består af to led, nærmere bestemt en tilsidesættelse af Kommissionens kompetence (artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, sammenholdt med artikel 13, stk. 1 og 2, TEU) (første led) og af princippet om loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, TEU) (andet led). Jeg vil behandle de to led samlet.

⁶ – Om formaliteten vedrørende institutionelle søgsmål til prøvelse af retsakter, der allerede er gennemført eller ikke længere er gældende på tidspunktet for sagens anlæg, jf. dom af 24.11.2022, Parlamentet mod Rådet (Tekniske foranstaltninger vedrørende fiskerimuligheder) (C-259/21, EU:C:2022:917, præmis 45-48 og den deri nævnte retspraksis).

a) Uafklaret forhold mellem artikel 17 TEU og artikel 218 TEUF

43. Bestemmelsen i den omtvistede afgørelses artikel 2 udgør kun en overtrædelse af traktaterne som omhandlet i artikel 263, stk. 2, TEUF, såfremt Rådet i henhold til artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF, sammenholdt med artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, burde have overladt det til Kommissionen at udpege en repræsentant med henblik på undertegnelsen af protokollen. I henhold til artikel 218 TEUF har Rådet ganske vist væsentlige beføjelser i forbindelse med proceduren for indgåelse af internationale aftaler⁷. I henhold til artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU er det imidlertid Kommissionen, der med forbehold af andre regler i traktaterne varetager kompetencen vedrørende Unionens repræsentation udadtil.

44. Det afgørende spørgsmål i tvisten er derfor, om beføjelsen til at udpege den person, der bemyndiges til at undertegne internationale aftaler på Unionens vegne, henhører under Kommissionens kompetence vedrørende varetagelsen af Unionens repræsentation udadtil som omhandlet i artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU eller under Rådets beføjelser i forbindelse med indgåelsen af sådanne aftaler i henhold til artikel 218 TEUF.

45. Svaret på dette spørgsmål fremgår ikke eksplicit af disse traktatbestemmelser, der har samme juridiske værdi⁸, men skal fastlægges ved fortolkning. Det centrale punkt i denne fortolkning er forholdet mellem bestemmelserne i artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF på den ene side og bestemmelserne i artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU på den anden side. Dette forhold er hidtil stort set ikke blevet behandlet i retspraksis.

46. Med hensyn til artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU har Domstolen blot fastslået, at Kommissionens beføjelse til repræsentation udadtil ikke giver Kommissionen ret til at undertegne et ikke-bindende addendum til en aftale, selv om det afspejler en af Rådet allerede fastlagt holdning eller EU-politik. Dette kræver tværtimod, at Kommissionen forinden har fået Rådets bemyndigelse hertil⁹. Der blev derimod ikke taget stilling til det her omtvistede spørgsmål om, hvorvidt Kommissionen, *efter* at Rådet har givet bemyndigelse til undertegnelse, *generelt* har beføjelse til at undertegne en aftale med et tredjeland eller til at udpege personen med bemyndigelse hertil.

47. Her skal det navnlig undersøges, om det fremgår af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, at Kommissionen – som fremført af denne – har enekompetence til at udpege personen med bemyndigelse til at undertegne internationale aftaler, såsom den omtvistede protokol. Med henblik herpå vil jeg først undersøge betydningen af begrebet »repræsentation af Unionen udadtil«, navnlig i lyset af folkeretten [afsnit b)]. Dernæst vil jeg belyse sammenhængen mellem artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU på den ene side og artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF på den anden side, idet jeg vil inddrage formålene med disse bestemmelser [afsnit c)].

b) Artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU – begrebet »Unionens repræsentation udadtil«

48. EU-retten definerer ikke, hvad der skal forstås ved begrebet »Unionens repræsentation udadtil«. Navnlig er det ikke udtrykkeligt fastsat, om repræsentationen omfatter undertegnelse af internationale aftaler.

⁷ – Jf. nedenfor, punkt 67 ff.

⁸ – Jf. artikel 1, stk. 3, TEU og artikel 1, stk. 2, TEUF.

⁹ – Jf. dom af 28.7.2016, Rådet mod Kommissionen (C-660/13, EU:C:2016:616, præmis 34-38).

49. Tilblivelseshistorien bag artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU giver ligeledes ingen holdepunkter for, at ophavsmændene til traktaterne havde til hensigt at udvide beføjelserne i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler til fordel for Kommissionen eller at begrænse dem i forhold til Rådet. Der mangler relevant dokumentation desangående. Artikel I-26, stk. 1, i traktaten om en forfatning for Europa¹⁰ indeholdt en kompetenceregulering med samme ordlyd, uden at dokumentationen oplyser noget om grundene til eller målene med reglens indførelse eller dens normative indhold.

50. Repræsentation i retlig forstand er dog normalt kendetegnet ved, at repræsentanten af den repræsenterede gives fuldmagt til at foretage visse handlinger¹¹. Dette omfatter navnlig afgivelse af viljeserklæringer. Undertegnelse af en international aftale er prima facie en sådan viljeserklæring.

1) Fortolkning i lyset af folkeretten

51. Artikel 10 og 11 i henholdsvis Wienerkonventionen om traktatretten og Wienerkonventionen om traktatretten for internationale organisationer bekræfter denne opfattelse. Det fremgår af disse bestemmelser, at undertegnelse af en sådan aftale kan fastlægge dennes endelige tekst eller kan udtrykke samtykke til at være bundet af denne. En undertegnelse er således i begge tilfælde udtryk for en viljeserklæring, der typisk er omfattet af repræsentationsbeføjelsen.

52. Den førstnævnte Wienerkonvention finder ganske vist kun anvendelse på traktater mellem stater og den anden konvention er ganske vist blevet undertegnet af Unionen, men er ikke trådt i kraft endnu. Begge konventioner er dog i vidt omfang udtryk for international sædvaneret. Derfor kan deres bestemmelser anvendes som inspiration ved fortolkningen af EU-retten¹².

53. Med udgangspunkt heri er Kommissionen og den højtstående repræsentant endog af den opfattelse, at de to Wienerkonventioner giver holdepunkter for, at artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU direkte tillægger Kommissionen en repræsentationsbeføjelse med henblik på at undertegne internationale aftaler.

54. Spørgsmålet om, hvorvidt en repræsentant for en stat over for andre stater har beføjelse til at afgive en viljeserklæring, er reguleret i begge Wienerkonventionerne. De sonderer med henblik på de to funktioner af undertegnelsen, som er anført i artikel 10 og 11, mellem personer, der er meddelt fuldmagt eller har ret til at repræsentere, på den ene side og personer, der i kraft af deres stilling betragtes som repræsenterende deres stat, på den anden side. Den befuldmægtigede person skal fremlægge »behørig fuldmagt«, eller retten til at repræsentere en stat skal fremgå af de pågældende staters praksis eller af andre omstændigheder¹³. Visse indehavere af offentlige hverv, f.eks. statsoverhoveder, regeringschefer og udenrigsministre, betragtes derudover som repræsenterende deres stat¹⁴.

55. For så vidt angår internationale organisationer hjemler Wienerkonventionen om traktatretten for internationale organisationer derimod kun mulighed for en fuldmagt eller repræsentationsbeføjelse på grundlag af omstændighederne, men ikke en

¹⁰ – EUT 2004, C 310, s. 1.

¹¹ – Jf. f.eks. artikel 119, stk. 1 og 2, i Domstolens procesreglement.

¹² – Jf. i denne retning dom af 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 40-43), af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 47 og 48), og af 26.2.2019, N Luxembourg 1 m.fl. (C-115/16, C-118/16, C-119/16 og C-299/16, EU:C:2019:134, præmis 90).

¹³ – Artikel 7, stk. 1, litra a) og b), i hver af de to Wienerkonventioner.

¹⁴ – Artikel 7, stk. 2, i hver af de to Wienerkonventioner.

repræsentationsbeføjelse i kraft af stilling¹⁵. Tilsyneladende blev der med hensyn til internationale organisationer bevidst set bort fra at indføre en ordning med repræsentationsbeføjelse i kraft af stilling for navnlig at tage højde for de betydelige forskelle i disses struktur og regler om repræsentation¹⁶.

56. Den omstændighed, at der ikke hjemles nogen repræsentation i kraft af stilling i forbindelse med internationale organisationer, taler imod, at artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU kan begrunde en direkte repræsentationsbeføjelse for Kommissionen udadtil.

57. Tilsvarende følger en repræsentationsbeføjelse for Kommissionen udadtil heller ikke af Unionens og staternes sædvane¹⁷. Det er blevet bekræftet af parterne gentagne gange. Som det fremgår af den af Rådet fremsendte dokumentation, har Rådet tværtimod siden Lissabontraktatens ikrafttræden opretholdt sin faste praksis, hvorefter det kun udpeger og bemyndiger en repræsentant, nærmere bestemt i reglen den faste repræsentant for den medlemsstat, der har formandskabet for Rådet¹⁸, til at undertegne internationale aftaler med tredjelande. Kun i enkelte tilfælde meddeler Rådet foruden fuldmagten til en af dets repræsentanter med henblik herpå også fuldmagt til et medlem af eller en ansat ved Kommissionens tjenestegrene¹⁹. Det samme gælder på FUSP-området for den højtstående repræsentant²⁰. Denne faste praksis, der ikke udtrykkeligt er reguleret i traktaterne (jf. nedenfor, punkt 71 ff.), kan imidlertid heller ikke have en præcedensvirkning, der binder EU-institutionerne, hvorefter Kommissionen er udelukket som repræsentant²¹.

58. I overensstemmelse med denne fortolkning i henhold til folkeretten og denne faste praksis lægges det også i den omtvistede afgørelse til grund, at der udadtil ikke foreligger en fuldmagt til eller en repræsentationsbeføjelse for Kommissionen, eller at en sådan endog oprindeligt følger af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, men at en sådan først skal meddeles af Rådet i henhold til artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF. Tilsvarende bemyndiges Rådets formand i henhold til denne afgørelses artikel 2 »til at udpege den eller de personer, der er beføjet til at undertegne protokollen på Unionens vegne«.

¹⁵ – Artikel 7, stk. 3, litra a) og b), i Wienerkonventionen om traktatretten for internationale organisationer.

¹⁶ – Punkt 7 ff., navnlig punkt 12 i kommentarerne til artikel 7 i udkastet til Wienerkonventionen om traktatretten for internationale organisationer efter det 33. møde i International Law Commission (ILC), *Yearbook of the International Law Commission*, 1981, bind II, anden del, s. 129 og 130.

¹⁷ – Jf. artikel 7, stk. 1, litra b), i Wienerkonventionen om traktatretten; jf. også artikel 7, stk. 3, litra b), i Wienerkonventionen om traktatretten for internationale organisationer.

¹⁸ – Jf. på området for fiskeripolitik f.eks. også partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union på den ene side og Naalakkersuisut og Danmarks regering på den anden side (EUT 2021, L 175, s. 3), partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Republikken Seychellerne (EUT 2020, L 60, s. 5) og protokol til gennemførelse af fiskeripartnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Guinea-Bissau (2019-2024) (EUT 2019, L 173, s. 3).

¹⁹ – Jf. f.eks. aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtrædelse af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2020, L 29, s. 7) og aftalen om civil luftfartssikkerhed mellem Den Europæiske Union og Japan (EUT 2020, L 229, s. 4).

²⁰ – Jf. f.eks. rammeaftalen mellem Den Europæiske Union og De Forenede Nationer om ydelse af gensidig støtte i forbindelse med deres respektive missioner og operationer i felten, undertegnet i New York den 29.9.2020 (EUT 2020, L 389, s. 2), som kun blev undertegnet af én repræsentant for Rådet. Den frivillige partnerskabsaftale mellem Den Europæiske Union og Den Socialistiske Republik Vietnam om retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet (EUT 2019, L 147, s. 3) blev undertegnet af en repræsentant for Rådet og den højtstående repræsentant i fællesskab. Jf. dog også aftalen mellem Den Europæiske Union og Den Socialistiske Republik Vietnams regering om rammerne for Vietnams deltagelse i Den Europæiske Unions krisestyringsoperationer (EUT 2019, L 276, s. 3), der blev undertegnet alene af den højtstående repræsentant.

²¹ – Jf. dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Rådet (WRC-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, præmis 41 og 42 og den deri nævnte retspraksis).

59. Endelig kan indføjelser af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU ved Lissabontraktaten, der trådte i kraft den 1. december 2009, i så henseende ikke anses for en anden omstændighed, der kan begrunde en fuldmagt²². Det er allerede tvivlsomt, om en ændring i en parts interne lovgivning kan udgøre en sådan omstændighed. Det taler navnlig imod en sådan mulighed, at det i artikel 27 i de to konventioner er fastlagt, at en deltager ikke må påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat.

60. Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU kræver, at Kommissionen eller en person, der skal udpeges af Kommissionen, bemyndiges til at undertegne, vedrører således kun forholdene internt i Unionen. Det har navnlig ingen indflydelse på, om undertegnelsen af protokollen ved den af Rådet bemyndigede repræsentant kunne afføde retsvirkninger over for Den Gabonesiske Republik eller var uden virkning på grund af manglende repræsentationsbeføjelse²³.

61. Det fremgår derfor, i modsætning til det af Kommissionen og den højtstående repræsentant anførte, ikke af folkeretten, herunder de to Wienerkonventioner, hvordan beføjelsen til at undertegne internationale aftaler er fordelt mellem Rådet og Kommissionen.

2) Fortolkning i lyset af artikel 220 TEUF og 221 TEUF

62. Endvidere kan artikel 220 TEUF og 221 TEUF være relevante for fortolkningen af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU. Navnlig artikel 221, stk. 1, TEUF henviser nemlig udtrykkeligt til »Unionens repræsentation« ved dennes delegationer.

63. Bestemmelserne i artikel 220 TEUF og 221 TEUF har siden Lissabontraktaten indeholdt en ny ordning vedrørende bl.a. Unionens forbindelser med internationale organisationer og tredjelande, idet bestemmelserne fordeler disse beføjelser mellem Kommissionen og den højtstående repræsentant. Sidstnævnte er ganske vist ikke en selvstændig EU-institution som omhandlet i artikel 13, stk. 1, TEU, men derimod et medlem af Kommissionen, som dog har særlige, selvstændige ansvarsområder som repræsentant for Unionen, navnlig inden for rammerne af FUSP (artikel 18 og 27, stk. 2, TEU)²⁴.

64. På trods af anvendelsen af begrebet »repræsentation« vedrører artikel 220 TEUF og 221 TEUF imidlertid ikke Unionens repræsentation i forbindelse med formidlingen af internationale aftaler og da slet ikke beføjelsen til at undertegne dem, men kun Unionens diplomatiske eller konsulære repræsentation og samarbejdet med internationale organisationer.

65. Det udelukker imidlertid ikke, at artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU, der ligeledes blev indføjet ved Lissabontraktaten, og begrebet »Unionens repræsentation udadtil« heri skal fortolkes videre (jf. ovenfor, punkt 50). Ligesom repræsentationen udadtil på FUSP-området i vidt omfang er blevet overdraget til den højtstående repræsentant ved artikel 27, stk. 2, TEU, sammenholdt med artikel 220 TEUF og 221 TEUF, kan Kommissionens beføjelser også være blevet udvidet i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler ved artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU.

²² – Jf. artikel 7, stk. 1, litra b), i Wienerkonventionen om traktatretten og artikel 7, stk. 3, litra b), i Wienerkonventionen om traktatretten for internationale organisationer.

²³ – Jf. artikel 8 i de to Wienerkonventioner.

²⁴ – I henhold til forgængerbestemmelsen i artikel 26 TEU (Amsterdamtraktaten) var det Rådets generalsekretær, der varetog funktionen som højtstående repræsentant.

3) *Foreløbig konklusion*

66. Hverken ordlyden af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU eller fortolkningen heraf i lyset af folkeretten eller af artikel 220 TEUF og 221 TEUF kan således danne grundlag for en repræsentationsbeføjelse for Kommissionen udadtil med henblik på at undertegne internationale aftaler på Unionens vegne. Kompetencen til at undertegne er dog *prima facie* omfattet af begrebet »Unionens repræsentation udadtil« internt i Unionen.

c) Artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF – bemyndigelse til undertegnelse fra Rådet

67. Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU gælder dog med forbehold af »de øvrige tilfælde, der er nævnt i traktaterne«. Denne begrænsning kan være en følge af artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF og de beføjelser, som Rådet er tillagt heri med hensyn til indgåelse af internationale aftaler.

1) Parternes argumenter

68. Ifølge Kommissionen og den højtstående repræsentant fremgår det navnlig af ordlyden af opbygningen af og formålet med artikel 218, stk. 5, TEUF, at denne bestemmelse kun internt i Unionen regulerer, hvilken institution, nemlig Rådet, der skal godkende den forhandlede aftale og undertegnelsen heraf. Spørgsmålet om, hvem der skal undertegne en sådan aftale, vedrører imidlertid Unionens repræsentation udadtil. Denne repræsentation er reguleret i den i så henseende mere specifikke bestemmelse i artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU og er uden for FUSP-området tillagt Kommissionen.

69. Rådet fortolker derimod artikel 218, stk. 5, TEUF således, at bestemmelsen ikke blot omfatter beføjelsen til at bemyndige undertegnelse, men også selve undertegnelsen. Afgørelsen om at bemyndige undertegnelsen indgår i en retlig enhed med bemyndigelsen til at udpege den person, der skal undertegne. Artikel 218, stk. 5, TEUF er derfor en mere omfattende og mere specifik forskrift end artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU.

70. Med henblik på besvarelse af spørgsmålet om, hvilken af disse to opfattelser der er korrekt, vil jeg fortolke artikel 218 TEUF med hensyn til ordlyden og opbygningen af bestemmelserne heri. Denne artikels tilblivelseshistorie giver ingen bidrag til fortolkningen²⁵.

2) Bedømmelse

71. Ifølge Domstolens praksis udgør artikel 218 TEUF om indgåelse af internationale traktater en generel, selvstændig retsregel med samme rækkevidde som en forfatningsbestemmelse, for så vidt som den tillægger Unionens institutioner bestemte beføjelser. Med det formål at sikre ligevægten mellem disse sidstnævnte fastsætter denne bestemmelse navnlig, at aftaler mellem Unionen og en eller flere tredjelande skal forhandles af Kommissionen under overholdelse af forhandlingsdirektiver, der vedtages af Rådet, og derpå indgås af Rådet efter enten godkendelse fra eller høring af Parlamentet. Rådets beføjelse til at indgå sådanne aftaler gælder dog med forbehold af den kompetence, som på dette område er tillagt Kommissionen²⁶.

²⁵ – Jf. navnlig forgængerbestemmelsen i artikel 300, stk. 2, første afsnit, TEU, der i forhold til artikel 218, stk. 5, TEUF har en tilsvarende ordlyd.

²⁶ – Dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 62).

72. Sidstnævnte forbehold til fordel for Kommissionens kompetence fandtes oprindeligt i artikel 228, stk. 1, i EØF-traktaten²⁷ og senere i artikel 300, stk. 2, i EF-traktaten, men mangler i artikel 218 TEUF. Indførelsen af artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU har nemlig vendt forholdet mellem regel og undtagelse om. Nu gælder Kommissionens beføjelser på dette område nemlig med forbehold af andre traktatbestemmelser, herunder artikel 218 TEUF.

73. Artikel 218, stk. 2, fastsætter i en generel bestemmelse bl.a., at Rådet »bemyndiger« undertegnelsen og indgår aftalerne. Undertegnelsen kan være omfattet af begrebet indgåelse af aftalen.

74. Bemyndigelsen til undertegnelse er imidlertid reguleret specifikt i artikel 218, stk. 5, TEUF. I henhold hertil vedtager Rådet »en afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af aftalen samt eventuelt om midlertidig anvendelse heraf inden ikrafttrædelsen«. Endvidere vedtager Rådet i henhold til artikel 218, stk. 6, TEUF »afgørelsen om indgåelse af aftalen«.

75. Artikel 218, stk. 5, TEUF kunne fortolkes således, at Rådet skal »bemyndige« til, at undertegnelse sker ved en af Rådet bemyndiget person. Denne fortolkning ville følge Rådets argument, hvorefter der foreligger en »retlig enhed« mellem den bemyndigelse til undertegnelse, der er foreskrevet i artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF, og udpegelsen af den dertil bemyndigede person.

76. Den ville desuden tage højde for Rådets »hybride« karakter. Rådet er til forskel fra de andre EU-institutioner hverken struktureret homogent eller med et klart og permanent hierarki. I henhold til artikel 16, stk. 2, TEU består Rådet derimod af en repræsentant for hver medlemsstat på ministerniveau, der er beføjet til at forpligte regeringen i den medlemsstat, den pågældende repræsenterer, og til at udøve stemmeretten, men som ikke repræsenterer Rådet som institution. En sådan repræsentation varetages i reglen, som også i det foreliggende tilfælde, af den medlemsstat, der har det roterende formandskab for Rådet i henhold til artikel 16, stk. 9, TEU²⁸. Der skal dog – i mangel af en generel institutionel repræsentationsbeføjelse – træffes udtrykkelig afgørelse herom i hvert enkelt tilfælde.

77. Denne fortolkning ville desuden ikke udelukke, at Rådet også bemyndiger en anden institution til at undertegne en international aftale, såfremt det anser dette for hensigtsmæssigt, idet Rådet dog ikke ville være forpligtet til at gøre det. Som allerede nævnt i punkt 57, forekommer dette indimellem i praksis.

78. Denne fortolkning finder imidlertid hverken tilstrækkelig støtte i ordlyden eller i opbygningen af bestemmelserne i artikel 218 TEUF.

79. Artikel 218, stk. 2, 5 og 6, TEUF sondrer nemlig mellem Rådets kompetence til at indgå en aftale på den ene side og bemyndigelsen fra Rådet til undertegnelse heraf på den anden side. Derfor kan undertegnelsen som sådan ikke være en del af Rådets kompetence til at indgå internationale aftaler.

²⁷ – Jf. dom af 9.8.1994, Frankrig mod Kommissionen (C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 28).

²⁸ – Jf. artikel 15 i Rådets forretningsorden (EUT 2004, L 106, s. 22), som ændret ved Rådets afgørelse 2006/683/EF, Euratom af 15.9.2006 (EUT 2006, L 285, s. 47).

80. Disse bestemmelser giver desuden ikke noget svar på spørgsmålet om, hvem der udpeger den person, der undertegner en international afgørelse på Unionens vegne. Det forhold, at Rådet kun »bemyndiger« undertegnelsen ved afgørelse, tyder i denne henseende på, at undertegnelsen ikke henhører under Rådets egen kompetence, og at det heller ikke er Rådet, der skal forestå udpegelsen af den dertil bemyndigede person.

81. Herfor taler også en fortolkning af artikel 218, stk. 2 og 5, TEUF i lyset af artikel 218, stk. 3, TEUF som den af Kommissionen og den højtstående repræsentant anførte.

82. I henhold til artikel 218, stk. 3, TEUF vedtager Rådet uden for FUSP-området efter henstilling fra Kommissionen en afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger og om udpegelse af Unionens forhandler eller chefen for Unionens forhandlingsdelegation. Som anerkendt i Domstolens praksis (jf. ovenfor, punkt 68) kommer disse personer i reglen fra de af Kommissionens tjenestegrene, der har forberedt henstillingerne vedrørende den påtænkte aftale. Af den omstændighed, at Rådet i henhold til denne bestemmelse kun udpeger forhandleren eller chefen for forhandlingsdelegationen (fra Kommissionens rækker), har Kommissionen og den højtstående repræsentant på plausibel vis udledt, at Rådet i mangel af en bestemmelse herom i artikel 218, stk. 5, TEUF ikke kan være beføjet til også at udpege den person, der er bemyndiget til at undertegne konventionen.

83. Mere tungtvejende grunde taler således for, at det i disse tilfælde kun er Kommissionen, der i henhold til artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU kan bemyndiges til at undertegne en international aftale eller udpege personen med beføjelse hertil under udøvelse af sin kompetence til at repræsentere Unionen udadtil.

84. Eftersom Rådet ikke har kompetence til at udpege den person, der har beføjelse til at undertegne en international aftale, på grundlag af artikel 218 TEUF, henhører denne kompetence følgelig under Kommissionens kompetence til at varetage Unionens repræsentation udadtil i henhold til artikel 17, stk. 1, sjette punktum, TEU.

d) Foreløbig konklusion

85. Det første anbringende skal derfor tages til følge, uden at det er fornødent at undersøge Kommissionens og den højtstående repræsentants øvrige argumenter, herunder argumentet vedrørende en angivelig tilsidesættelse af pligten til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU.

2. Det andet anbringende

86. Med det andet anbringende har Kommissionen påberåbt sig en tilsidesættelse af begrundelsespligten og pligten til offentliggørelse af den omtvistede afgørelse på grundlag af artikel 296, stk. 2, TEUF og artikel 297 TEUF (første led) og af pligten til loyalt samarbejde mellem institutionerne, her støttet på artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU (andet led).

87. Dette anbringendes første led er åbenbart ugrundet.

88. For det første fremgår det normative indhold af den omtvistede afgørelses artikel 1-3, som anført i punkt 33 og 34, klart af afgørelsens ordlyd. For det andet er bemyndigelsen til undertegnelse af en traktat med et tredjeland ikke omfattet af en pligt til offentliggørelse, således som Kommissionen selv implicit har anerkendt i replikken.

89. Det første led af det andet anbringende skal herefter forkastes.

90. Dette anbringendes andet led er imidlertid begrundet. Som det fremgår af de grunde, der er anført i forbindelse med det første anbringende, har Rådet på grund af overskridelsen af sin kompetence tilsidesat artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU i forhold til Kommissionen.

91. Kommissionen bør følgelig gives medhold.

92. Rådets subsidiaire påstand om opretholdelse af retsvirkningerne af den omtvistede afgørelse og den omtvistede bemyndigelse i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF skal derimod afvises.

93. Ifølge artikel 264, stk. 2, TEUF kan Domstolen angive, dersom den skønner det nødvendigt, hvilke af den annullerede retsakts virkninger skal betragtes som bestående. I retspraksis er dette anset for nødvendigt af retssikkerhedsmæssige grunde, bl.a. når de umiddelbare virkninger af en annulation heraf vil kunne få alvorlige negative konsekvenser for de berørte parter²⁹.

94. Rådet har dog hverken identificeret eventuelle berørte parter eller forklaret, hvilke alvorlige negative konsekvenser de i tilfælde af en annulation ville skulle bære. Det har derimod blot i vage vendinger henvist til retssikkerheden og Unionens troværdighed som international aktør.

95. Som Kommissionen har anført, og Rådet har tiltrådt, vedrører annulationen af den omtvistede afgørelse og den omtvistede bemyndigelse nemlig kun forhold internt i Unionen. Annulationen har ingen indflydelse på retsvirkningerne af undertegnelsen af protokollen og dermed på den retmæssige fortsættelse af fiskeripartnerskabsaftalen med Den Gabonesiske Republik. Den fastslåede manglende fuldmagt for repræsentanten for Rådet er ikke en åbenbar tilsidesættelse af en regel af grundlæggende betydning som omhandlet i artikel 46 i begge Wienerkonventioner, som vil kunne rejse tvivl om den folkeretlige gyldighed af protokollen. I øvrigt vil en efterfølgende bekræftelse fra Unionens side af repræsentanten for Rådets undertegnelse, jf. artikel 8 i begge Wienerkonventioner, være tilstrækkelig til at opretholde retssikkerheden udadtil.

VI. Sagsomkostninger

96. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagsomkostningerne.

97. I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik hver deres egne omkostninger.

²⁹ – Dom af 1.3.2022, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Republikken Korea) (C-275/20, EU:C:2022:142, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).

VII. Forslag til afgørelse

98. Jeg foreslår Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Artikel 2 i Rådets afgørelse (EU) 2021/1117 af 28. juni 2021 om undertegnelse på Unionens vegne og om den midlertidige anvendelse af gennemførelsesprotokollen til fiskeripartnerskabsaftalen mellem Den Gabonesiske Republik og Det Europæiske Fællesskab (2021-2026) (EUT 2021, L 242, s. 1) annulleres.
- 2) Den bemyndigelse af den faste repræsentant for Den Portugisiske Republik og formanden for Komitéen af Faste Repræsentanter for Medlemsstaternes Regeringer (Coreper) til at undertegne denne protokol på Unionens vegne, som formanden for Rådet udstedte den 28. juni 2021, annulleres.
- 3) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler Europa-Kommissionens omkostninger.
- 4) Den Tjekkiske Republik, Den Franske Republik, Ungarn, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik bærer hver deres egne omkostninger.«