

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

1. oktober 2009*

I sag C-370/07,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF, anlagt den 2. august 2007,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana og C. Zadra,
som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-P. Jacqué, F. Florindo Gijón og K. Michoel,
som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og I. Rao,
som befuldmægtigede, bistået af D. Wyatt, QC,

intervenient,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne
J.-C. Bonichot, J. Makarczyk, L. Bay Larsen (refererende dommer) og C. Toader,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. marts 2009,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. april
2009,

afsagt følgende

Dom

- 1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse af 24. maj 2007 om Det Europæiske Fællesskabs holdning til visse forslag, der er forelagt det 14. møde mellem parterne i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES) fra den 3. til den 15. juni 2007 i Haag (Nederlandene) (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

- 2 Artikel 253 EF bestemmer:

»De forordninger, direktiver og beslutninger, som vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab, samt de nævnte retsakter, som vedtages af Rådet eller Kommissionen, skal begrundes og henvise til de forslag og udtalelser, som skal indhentes i henhold til denne traktat.«

3 Artikel 300, stk. 2, EF, som ændret ved Nicetraktaten, har følgende ordlyd:

»Med forbehold af de beføjelser, som på dette område er tillagt Kommissionen, træffer Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen afgørelse om undertegnelse, der kan ledsages af en beslutning om foreløbig anvendelse inden ikrafttrædelsen, samt om indgåelse af aftaler. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelsen af interne regler, samt for aftaler, som er omhandlet i artikel 310.

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, når dette organ skal vedtage beslutninger, der har retsvirkninger, bortset fra beslutninger, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen.

Europa-Parlamentet skal straks underrettes fuldt ud om afgørelser, der træffes i henhold til dette stykke vedrørende foreløbig anvendelse eller suspension af aftaler eller fastlæggelse af Fællesskabets holdning i et organ, der er nedsat i henhold til en aftale.«

Sagens baggrund

4 Konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter, som blev undertegnet den 3. marts 1973 i Washington (herefter »CITES«), trådte i kraft den 1. juli 1975. Den har til formål at beskytte udryddelsestruede dyre- og plantearter hovedsagelig ved at begrænse eller regulere handelen hermed.

- 5 Fællesskabet er ikke kontraherende part i CITES. Det har observatørstatus ved partskonferencerne. Siden 1982 har Fællesskabet imidlertid på egen hånd truffet foranstaltninger for at gennemføre de forpligtelser, som medlemsstaterne pålægges i konventionen, inden for Fællesskabet.

- 6 Den seneste foranstaltning til denne egenhændige gennemførelse af CITES er Rådets forordning (EF) nr. 338/97 af 9. december 1996 om beskyttelse af vilde dyr og planter ved kontrol af handelen hermed (EFT 1997 L 61, s. 1). Denne forordning blev udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 130 S, stk. 1 (nu artikel 175, stk. 1, EF).

- 7 Kommissionen meddelte den 4. april 2007 Rådet et forslag til den anfægtede afgørelse og angav heri artikel 175, stk. 1, EF, artikel 133 EF og artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF som retsgrundlag for denne afgørelse.

- 8 Rådet vedtog den 24. maj 2007 den anfægtede afgørelse, hvori retsgrundlaget ikke er angivet.

- 9 Rådet meddelte ved skrivelse af 14. juni 2007 Parlamentet den nævnte afgørelse.

10 Den anfægtede afgørelse har følgende ordlyd:

»Artikel 1

Fællesskabets holdning for så vidt angår områder, der hører under dets kompetence, som medlemsstaterne skal repræsentere på det 14. møde mellem parterne i CITES (COP14), idet de handler i fællesskab i Fællesskabets interesse, skal være i overensstemmelse med bilagene til denne afgørelse.

Artikel 2

Hvis der er sandsynlighed for, at nye videnskabelige eller tekniske oplysninger, som fremlægges efter vedtagelsen af denne afgørelse og før eller under COP14, vil kunne påvirke den i artikel 1 omhandlede holdning, eller hvis der fremsættes nye forslag på mødet, som der endnu ikke er fastlagt nogen fællesskabsholdning til, fastlægges Fællesskabets holdning for så vidt angår områder, der hører under Fællesskabets kompetence, gennem koordinering på stedet, før COP14 skal stemme om disse forslag.«

Parternes påstande og retsforhandlingerne

11 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede afgørelse annulleres.

- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

12 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.

- For det tilfælde, at Domstolen måtte annullere den anfægtede afgørelse, fastslås det subsidiært, at dens retsvirkninger opretholdes.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Ved kendelse af 20. november 2007 gav Domstolens præsident Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

Formaliteten

- 14 Rådet har som en indledende processuel bemærkning anført, at sagen er uden genstand, da den anfægtede afgørelse allerede har haft den tilsigtede virkning i og med, at Fællesskabets holdning som indeholdt i afgørelsen blev fremlagt under CITES-partskonferencen, der fandt sted fra den 3. til den 15. juni 2007 i Haag.
- 15 Kommissionen har anført, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, idet den har præciseret, at formålet med søgsmålet er, at Domstolen afsiger en dom, som vil kunne forhindre, at Rådet i fremtiden træffer afgørelser vedrørende CITES-partskonferencerne uden at angive retsgrundlaget for afgørelserne.
- 16 Hertil bemærkes, at Kommissionen ikke skal godtgøre en retlig interesse for at kunne anfægte sådanne afgørelser ved et annullationssøgsmål (jf. i denne retning dom af 26.3.1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493, præmis 3).
- 17 Desuden bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at annullationssøgsmål vedrørende en retsakt, som allerede var blevet gennemført eller ikke længere var gældende, da søgsmålet blev anlagt, kan antages til realitetsbehandling (jf. dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie og AKZO Chemie UK mod Kommissionen, Sml. s. 1965, præmis 21, og af 26.4.1988, sag 207/86, Apesco mod Kommissionen, Sml. s. 2151, præmis 16).
- 18 Søgsmålet kan derfor antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Parternes argumenter

- 19 Kommissionen har til støtte for søgsmålet alene gjort ét anbringende gældende, hvorefter begrundelsespligten i artikel 253 EF er tilsidesat, idet retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse ikke er angivet deri.
- 20 Kommissionen har anført, at den havde foreslået, at den anfægtede afgørelses materielle retsgrundlag skulle udgøres af både artikel 133 EF og artikel 175 EF, eftersom reguleringen af handelen med [truede] arter og af bevaringen heraf har lige stor betydning inden for rammerne af CITES. Den manglende angivelse af denne dobbelte hjemmel har bevirket en manglende angivelse af de berørte fællesskabsinstitutioners og medlemsstaters respektive kompetencer og dermed af medlemsstaternes rolle under CITES-partskonferencen. Det forhold, at forordning nr. 338/97 alene har hjemmel i artikel 175 EF og ikke i både artikel 133 EF og artikel 175 EF, er irrelevant, eftersom retsgrundlaget for en retsakt skal fastlægges ud fra retsaktens formål og indhold og ikke under hensyntagen til retsgrundlaget for lignende fællesskabsretsakter.
- 21 For så vidt angår det proceduremæssige retsgrundlag udtaler Kommissionen, at alene en rådsafgørelse truffet i henhold til artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF kan udgøre et passende juridisk instrument med henblik på fastlæggelse af Fællesskabets holdning til en juridisk bindende beslutning, som skal træffes på CITES-partskonferencen, og som følgelig kan få betydning for gældende fællesskabsret. At dette retsgrundlag ikke er anvendt, har skabt stor usikkerhed med hensyn til, hvilken procedure Rådet reelt har fulgt, og har grebet ind i Parlamentets enekompetence.

- 22 Med henvisning til dommen i sagen Kommissionen mod Rådet har Kommissionen også anført, at det ikke af andre forhold i den anfægtede afgørelse kan udledes, hvilket retsgrundlag den har. Desuden har Rådet slet ikke henvist til traktaten i den anfægtede afgørelse.
- 23 Kommissionen har bestridt Rådets argument, hvorefter den anfægtede afgørelse ikke er en beslutning i artikel 249 EF's forstand. Den har hertil bemærket, at der ikke er belæg i traktaten for at sondre mellem de to af typer beslutninger, som Rådet kan træffe, på grundlag af anvendelsen af de to forskellige begreber i den tyske sprogversion af traktaten (»Entscheidung« og »Beschluß«), hvis lige kun forekommer i to andre sprogversioner af traktaten, nemlig i den nederlandske (»beschikking« og »besluit«) og i den slovenske (»odločba« og »sklep«). Dette er nemlig ikke udtryk for en sondring mellem beslutningerne omfattet af artikel 253 EF og de andre beslutninger. Kommissionen har understreget, at retsakterne nævnt i artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF benævnes »beslutninger«, og at bl.a. den engelske og den franske sprogversion af traktaten, set i hver deres sammenhæng, stemmer overens med denne sprogbrug.
- 24 Den manglende angivelse af den anfægtede afgørelses retsgrundlag kan ifølge Kommissionen ikke berettiges af det forhold, at afgørelsen kun er rettet til de parter, der har truffet den, idet angivelse af retsgrundlaget er nødvendigt for at bevare institutionernes prærogativer og lette domstolsprøvelsen.
- 25 Kommissionen har bestridt, at det i den foreliggende sag er relevant at henvise til dommen af 31. marts 1971, Kommissionen mod Rådet (sag 22/70, »AETR-dommen«, Sml. s. 41, org.ref.: Rec. s. 263), der omhandlede bestemte »rådsforhandlinger«, da nærværende sag omhandler en rådsafgørelse, som er truffet i henhold til artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF og udtrykkeligt er nævnt i artikel 253 EF. Kommissionen har præciseret, at den sag, der lå til grund for AETR-dommen, derimod omhandlede en retsakt, som med Kommissionens samtykke var vedtaget under de helt særlige omstændigheder i sagen, og som Domstolen udelukkende fandt gyldig under disse omstændigheder.

- 26 Kommissionen har gjort gældende, at den manglende angivelse af den anfægtede afgørelses retsgrundlag ikke udgør en rent formel mangel, for så vidt som valget af den rette hjemmel ifølge Domstolen har forfatningsretlig betydning (udtalelse 2/00 af 6.12.2001, Sml. I, s. 9713, præmis 5), og at der således foreligger en mangel, der gør indgreb i den forfatningsmæssige ligevægt, som traktaten har etableret mellem institutionerne og mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. Desuden har Rådet med vilje undladt at nævne det pågældende retsgrundlag, hvorved det har ladet forstå, at det ikke anser det for nødvendigt udtrykkeligt at angive retsgrundlaget.
- 27 Desuden er proceduren fastsat i artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF ikke fulgt, for så vidt som den anfægtede afgørelse først blev meddelt Parlamentet tre uger efter, at den var truffet, dvs. den 14. juni 2007, og denne sene meddelelse greb således ind i Parlamentets enekompetence.
- 28 Endelig har Kommissionen bestridt relevansen af Rådets supplerende bemærkninger om en praksis vedrørende fastlæggelse af fællesskabsholdninger og har påpeget, at en praksis i Rådet ifølge retspraksis ikke kan ændre retsvirkningerne af traktatens bestemmelser (dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 24).
- 29 Rådet har som sit hovedargument gjort gældende, at det i denne sag ikke havde pligt til at angive den anfægtede afgørelses retsgrundlag, for så vidt som afgørelsen, der i den tyske udgave betegnes som »Beschluss«, er en beslutning sui generis vedtaget af Rådet i henhold til artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF inden for rammerne af Fællesskabets eksterne relationer. Der bør skelnes mellem denne beslutning og den beslutning, der på tysk betegnes »Entscheidung« og er omhandlet i artikel 249 EF og 253 EF.
- 30 Rådet har anført, at begrundelsespligten [konkret] ikke har nogen berettigelse, da den anfægtede afgørelse kun er rettet til de parter, der har været med til at træffe den, idet den nævnte afgørelse kun har indvirkning på forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne samt mellem institutionerne indbyrdes, mens den ikke skaber juridisk bindende rettigheder eller pligter i forhold til nogen tredjepart, det være sig

fysiske personer eller selskaber. I lighed med hvad Domstolen fastslog i AETR-dommen, som omhandlede »rådsforhandlinger« med henblik på indgåelse af en international aftale, er den anfægtede afgørelse en »Beschluss«, og som sådan figurerer den ikke på den udtømmende liste over retsakter, der er undergivet en begrundelsespligt.

- 31 Subsidiært har Rådet med henvisning til dom af 14. december 2004, *Swedish Match* (sag C-210/03, Sml. I, s. 11893, præmis 44), hævdet, at den manglende angivelse i en retsakt af dennes retsgrundlag kun udgør en rent formel mangel. Den manglende angivelse i den anfægtede afgørelse har nemlig ingen indflydelse haft på proceduren for dens vedtagelse, da proceduren fastsat i artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF skulle følges i den foreliggende sag. Rådet præciserer i den forbindelse, at denne bestemmelse alene kræver, at en given afgørelse meddeles Parlamentet til orientering, men at bestemmelsen ikke fastsætter nogen frist og ikke forpligter Parlamentet til at undergive afgørelsen en parlamentarisk kontrol.
- 32 Angående den af Kommissionen foreslåede dobbelte materielle hjemmel har Rådet gjort gældende, at da forordning nr. 338/97 var blevet vedtaget på grundlag af traktatens artikel 130 S, var det ikke muligt at opnå det fornødne kvalificerede flertal i Rådet med henblik på anvendelse af det foreslåede retsgrundlag.
- 33 Ifølge Rådet var det vigtigt at få vedtaget Fællesskabets holdning i overensstemmelse med de ved traktaten fastsatte procedurer inden COP14. Den manglende angivelse af den anfægtede afgørelses retsgrundlag har hverken haft indflydelse på proceduren for vedtagelsen af denne afgørelse, på dens bindende karakter, på selve forhandlingerne under den nævnte konference eller på Kommissionens eller medlemsstaternes rolle under forhandlingerne. Rådet præciserer, at Kommissionens rolle i den forbindelse var fastlagt — og begrænset — som følge af, at Fællesskabet ikke er part i CITES, og ikke af den manglende angivelse af den anfægtede afgørelses retsgrundlag.

- 34 Rådet har peget på, at manglende angivelse af den anfægtede afgørelses retsgrundlag heller ikke har haft indvirkning på vedtagelsen af den tilsvarende interne fællesskabsretsakt, for så vidt som det i artikel 19 i forordning nr. 338/97 er fastsat, at vedtagelsen af bl.a. ændringer i forordningens bilag som følge af beslutninger truffet på partskonferencen eller af Det Faste Udvalg for Konventionen om International Handel med Udryddelsestruede Vilde Dyr og Planter er undergivet en komitologiprocedure.
- 35 Endvidere har Rådet anført, at der har været og forsat efter Nicetraktatens ikrafttræden består en vis varierende praksis vedrørende fastlæggelse af fællesskabsholdninger. På den ene side er der rådsafgørelser, som henviser enten udelukkende til den materielle hjemmel eller udelukkende til artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF. På den anden side er det ikke usædvanligt, at fællesskabsholdninger fastlægges ved Rådets direkte godkendelse af den tekst, der skal fastlægges en holdning til, uden at denne godkendelse har karakter af en beslutning sui generis. I sidstnævnte tilfælde træffer Rådet altid afgørelse på forslag af Kommissionen under hensyntagen til den af Kommissionen foreslåede beslutningsform.
- 36 Det Forenede Kongerige har tilsluttet sig alle Rådets argumenter og tilføjet, at artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF ikke indeholder nogen bestemmelse, hvorefter en retsakt sui generis på det omhandlede område kan erstattes af beslutninger omfattet af artikel 249 EF. Desuden har Kommissionen ved at have deltaget i den procedure, hvorved den anfægtede afgørelse blev truffet, samt i forhandlingerne vedrørende CITES nydt de retlige garantier, som artikel 253 EF har til formål at sikre tredjeparter. En retsakt sui generis giver Fællesskabet den fleksibilitet, som fordres til dets effektive deltagelse i internationale organer, der er nedsat i henhold til internationale aftaler, og det ville ikke være i Fællesskabets interesse at pålægge Rådet at præcisere retsgrundlaget for enhver beslutning af den art, der er tale om i dette tilfælde. Det Forenede Kongerige præciserer, at den omstændighed, at Rådet ikke i henhold til artikel 253 EF er underlagt nogen streng forpligtelse til at angive retsgrundlaget for en retsakt sui generis, ikke skal afholde Rådet fra at gøre det.

Domstolens bemærkninger

- 37 Indledningsvis påpeges, at begrundelseskravet i artikel 253 EF ifølge fast retspraksis indebærer, at alle de pågældende retsakter skal indeholde en angivelse af grundene til, at institutionen har udstedt dem, således at Domstolen kan udøve sine kontrolbeføjelser, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere kan få kendskab til, hvorledes fællesskabsinstitutionerne har anvendt traktaten (jf. i denne retning bl.a. dom af 17.5.1994, sag C-41/93, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1829, præmis 34).
- 38 Det fremgår af Domstolens praksis, at kravet om en angivelse af hjemmelen for en retsakt følger af begrundelseskravet (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 9, og dom af 20.9.1988, sag 203/86, Spanien mod Rådet, Sml. s. 4563, præmis 36-38).
- 39 Domstolen har ligeledes fastslået, at retssikkerhedskravet indebærer, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en fællesskabsretlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsaktens skal have (dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26).
- 40 I lyset af disse betragtninger skal det fastslås, om den anfægtede afgørelse har kunnet træffes gyldigt uden angivelse af sit retsgrundlag. Med henblik herpå skal det undersøges, om afgørelsen er omfattet af begrundelseskravet og følgelig skal indeholde en angivelse af sit retsgrundlag.
- 41 Til støtte for deres respektive synspunkter har parterne primært fremført argumenter vedrørende terminologien støttet på de forskellige sprogversioner af artikel 300, stk. 2, EF. Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er en beslutning i artikel 249 EF's forstand, der i den tyske sprogversion betegnes med begrebet

»Entscheidung«, og at den som følge heraf skal være begrundet. Rådet, som støttes af Det Forenede Kongerige, er derimod af den opfattelse, at der er tale om en beslutning *sui generis*, som på tysk betegnes »Beschluss« og ikke er omfattet af artikel 253 EF.

42 Hertil bemærkes, at kvalificering af den anfægtede afgørelse som en beslutning i artikel 249 EF's forstand eller en beslutning *sui generis* i det foreliggende tilfælde ikke er afgørende for, om den er underlagt begrundelseskravet. Dette krav, der bl.a. er begrundet i, at Domstolen skal kunne udøve den judicielle prøvelse, gælder nemlig enhver retsakt, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Det følger af fast retspraksis, at enhver af institutionerne udstedt bestemmelse — uanset form — som tilsigter at have retligt bindende virkninger, udgør en anfægtelig retsakt i artikel 230 EF's forstand (jf. bl.a. AETR-dommen, præmis 42, dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9, og af 17.7.2008, sag C-521/06 P, Athinaiki Techniki mod Kommissionen, Sml. I, s. 5829, præmis 42). Heraf følger, at enhver retsakt, der afføder retsvirkninger, principielt er underlagt begrundelseskravet.

43 I det foreliggende tilfælde fastlægger den anfægtede afgørelse ifølge sin artikel 1 Fællesskabets holdning for så vidt angår områder, der hører under Fællesskabets kompetence, som medlemsstaterne skulle repræsentere på COP14.

44 Den anfægtede afgørelse er derfor en retsakt, som har retligt bindende virkninger i og med, at den fastlægger Fællesskabets holdning inden for rammerne af COP14, og som er bindende dels for Rådet og Kommissionen, dels for medlemsstaterne, idet den pålægger dem at forfægte den nævnte holdning.

45 Det fremgår heraf, at den anfægtede afgørelse skal være begrundet og følgelig skal angive, hvilket retsgrundlag den har hjemmel i, bl.a. for at Domstolen kan udøve sin judicielle prøvelse.

- 46 Kravet om angivelse af hjemmelen følger også af princippet om tildelte kompetencer i artikel 5, stk. 1, EF, hvorefter Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved traktaten, både når Fællesskabet optræder internt, og når det optræder på internationalt plan (jf. udtalelse 2/94 af 28.3.1996, Sml. I, s. 1759, præmis 24).
- 47 Hertil bemærkes, at Domstolen allerede har udtalt, at valget af den rette hjemmel har forfatningsretlig betydning, og eftersom Fællesskabet kun har tildelte kompetencer, skal det følgelig kunne henføre den anfægtede afgørelse til en traktatbestemmelse, som bemyndiger det til at vedtage en sådan retsakt (jf. i denne retning udtalelse 2/00, præmis 5).
- 48 Angivelsen af retsgrundlaget har også særlig betydning for bevarelsen af prærogativer for de fællesskabsinstitutioner, der medvirker ved beslutningsproceduren for en retsakt. I det foreliggende tilfælde kan denne angivelse således have betydning for Parlamentets kompetencer, eftersom artikel 133 EF, 175 EF og 300, stk. 2, EF ikke tillægger det lige stor medindflydelse på udstedelsen af en retsakt. Tilsvarende er angivelsen af retsgrundlaget af afgørende betydning for valg af afstemningsregler i Rådet. Herom bestemmer artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF, at Rådet træffer afgørelse om undertegnelse med kvalificeret flertal undtagen dels i aftaler vedrørende et område, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelsen af interne regler, dels i aftaler, som er omhandlet i artikel 310 EF.
- 49 Desuden fastlægger angivelsen af retsgrundlaget kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. I det foreliggende tilfælde ville en anvendelse af enten udelukkende artikel 175 EF eller artikel 133 EF nemlig ikke have haft samme indvirkning på kompetencefordelingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne som en eventuel kombineret anvendelse af de to bestemmelser, eftersom artikel 133 EF tillægger Fællesskabet enekompetence, mens Fællesskabet og medlemsstaterne har delt kompetence i henhold til artikel 175 EF. Manglende angivelse af retsgrundlaget kan

derfor skabe forvirring omkring karakteren af Fællesskabets kompetence og svække Fællesskabets forhandlingsposition under internationale forhandlinger.

50 De argumenter, som Rådet og Det Forenede Kongerige har fremført, ændrer ikke ved konstateringen af, at retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse burde have været angivet deri.

51 For det første bemærkes vedrørende Rådets argument om AETR-dommen, at den i dommen omhandlede anfægtede afgørelse og forhandling ikke beror på lignende omstændigheder. Dommen drejede sig nemlig om egnede regler for samarbejde med henblik på at sikre den mest effektive varetagelse af Fællesskabets interesser under forhandlingen og indgåelsen af den europæiske aftale om arbejde, der udføres af besætningen på køretøjer, som udfører international vejtransport, på et tidspunkt, hvor iværksættelsen af den nye kompetencefordeling i Fællesskabet risikerede at sætte et gunstigt resultat af forhandlingen på spil. Der var således tale om en retsakt vedtaget under de særlige omstændigheder i sagen, som udgjorde baggrunden for AETR-dommen. Lignende omstændigheder foreligger ikke i denne sag, hvor Rådet har truffet en afgørelse i henhold til artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF.

52 For det andet skal det bemærkes vedrørende Det Forenede Kongeriges argument — hvorefter overdreven formalisme ville gå alvorligt ud over Fællesskabets effektive deltagelse i internationale organer, der er nedsat i henhold til internationale aftaler — at selv om det utvivlsomt er vigtigt at have fleksible handlemåder inden for rammerne af internationale forhandlinger, forholder det sig ikke desto mindre således, at Fællesskabet kun har tildelte kompetencer og kun kan agere inden for rammerne af disse. Der skal ligeledes henvises til fast retspraksis, hvorefter begrundelseskravet skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den indgår (jf. i denne retning dom af 22.12.2008, sag C-333/07, Régie Networks, Sml. I, s. 10807, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis). Heraf følger, at når en retsakts begrundelse, som konkret kan være mere eller mindre detaljeret, godt kan imødekomme eventuelle vanskeligheder forbundet med internationale forhandlinger, bør der imidlertid ikke stilles større krav til angivelsen af retsgrundlaget. Følgelig skal angivelsen af retsgrundlaget principielt anses for en oplysning, der som minimum skal opfylde

begrundelseskravet, idet Fællesskabet skal henføre en vedtagen retsakt til en traktatbestemmelse, som indeholder den fornødne bemyndigelse dertil.

- 53 For det tredje kan argumentet vedrørende en bindende frist, som Det Forenede Kongerige ligeledes har påberåbt sig, heller ikke tiltrædes. Da Fællesskabet kun har tildelte kompetencer, skal det nemlig fastlægges, hvilken traktatbestemmelse der indeholder den fornødne bemyndigelse, før Fællesskabet agerer. Desuden ville en efterfølgende angivelse af retsgrundlaget i en retsakt, som har til formål at gennemføre ændringer til CITES inden for Fællesskabet, i modsætning til, hvad Rådet har hævdet, ikke opfylde begrundelseskravet, eftersom begrundelsen for en retsakt skal være indeholdt deri (jf. dom af 16.11.2000, sag C-291/98 P, Sarrió mod Kommissionen, Sml. I, s. 9991, præmis 73 og 75, og af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 66).
- 54 Endelig kan det af Rådet påberåbte argument, hvorefter tilsvarende ældre afgørelser heller ikke indeholdt en angivelse af deres retsgrundlag, ikke tiltrædes. Hertil bemærkes blot, at en praksis i Rådet navnlig ikke kan ændre retsvirkningerne af traktatens bestemmelser og følgelig ikke kan have en præcedensvirkning, der binder Fællesskabets institutioner med hensyn til spørgsmålet om, hvad der er den rette hjemmel (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Rådet, præmis 24, og dom af 26.3.1996, sag C-271/94, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 1689, præmis 24).
- 55 Det følger af de foregående betragtninger, at den anfægtede afgørelses retsgrundlag i det mindste skulle have været angivet i det omfang, det er fornødent til opfyldelse af begrundelseskravet.
- 56 Det skal imidlertid påpeges, at manglende henvisning til en konkret bestemmelse i traktaten ikke udgør en væsentlig mangel, såfremt hjemmelen for en retsakt kan fastlægges på grundlag af andre dele af retsakten. En udtrykkelig henvisning er imidlertid ubetinget nødvendig, når de personer, der berøres af retsakten, og Domstolen ellers vil svæve i uvished med hensyn til den konkrete hjemmel (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 9).

- 57 I denne sag kan hjemmelen ikke fastlægges på grundlag af andre dele af den anfægtede afgørelse. Denne henviser nemlig blot til det forslag til afgørelse, som Kommissionen forelagde Rådet. I første betragtning til den anfægtede afgørelse angives, at CITES er gennemført i Fællesskabet ved forordning nr. 338/97. Anden til fjerde betragtning er begrænset til bemærkninger om, at visse af partskonferencens resolutioner generelt vil få indvirkning på fællesskabslovgivningen, at Fællesskabet endnu ikke er kontraherende part i CITES, og at i de tilfælde, hvor der er fastsat fællesskabsregler til opfyldelse af traktatens mål, kan medlemsstaterne ikke uden for Fællesskabets institutioner påtage sig forpligtelser, som vil kunne indvirke på disse regler eller ændre deres anvendelsesområde.
- 58 Desuden fremgår det af indlæggene for Domstolen, at der i Rådet var uenighed om, hvilken hjemmel der ville være den rette. Tilsvarende har Kommissionen — uimod sagt — herom bemærket, at visse medlemsstater rejste indsigelse mod anvendelse af den af Kommissionen foreslåede dobbelte materielle hjemmel, idet flere af dem foretrak artikel 175 EF i sig selv, mens andre medlemsstater var uenige i forslaget om artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF som det proceduremæssige retsgrundlag.
- 59 Rådet udtaler i øvrigt, at man under vedtagelsen af den anfægtede afgørelse handlede i overensstemmelse med proceduren i artikel 300, stk. 2, andet afsnit, EF, men at man ikke fandt det strengt nødvendigt at angive den formelle hjemmel. Rådet præciserer, at det ikke var muligt at nå til enighed om anvendelse af den af Kommissionen foreslåede dobbelte materielle hjemmel.
- 60 Heraf fremgår, at den anfægtede afgørelses retsgrundlag ikke klart kan udledes deraf, og at den manglende angivelse af retsgrundlaget beror på uenighed i Rådet, i hvert fald for så vidt angår den materielle hjemmel.

- 61 Det forhold, at der i den anfægtede afgørelse ikke er angivet noget retsgrundlag, udgør på denne baggrund — i modsætning til, hvad Rådet og Det Forenede Kongerige har anført — ikke en rent formel mangel.
- 62 Følgelig skal den anfægtede afgørelse annulleres, da dens retsgrundlag ikke er angivet deri.

Påstanden om opretholdelse af retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse

- 63 Rådet har, støttet af Det Forenede Kongerige, for det tilfælde, at Domstolen måtte annullere den anfægtede afgørelse, nedlagt påstand om, at dens retsvirkninger opretholdes. Kommissionen har ikke fremsat indsigelse mod denne påstand.
- 64 I medfør af artikel 231, stk. 2, EF kan Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, angive, hvilke af en annulleret forordnings virkninger der skal betragtes som bestående. En sådan bestemmelse kan også analogt finde anvendelse på en beslutning, når der foreligger vigtige retssikkerhedsmæssige hensyn svarende til dem, der gælder, når visse forordninger annulleres, der kan begrunde, at Domstolen udøver den kompetence, som i denne forbindelse er tildelt den ved artikel 231, stk. 2, EF (dom af 6.11.2008, sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 8103, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 65 Det bemærkes, at den anfægtede afgørelse havde til formål at fastlægge Fællesskabets holdning til bestemte forslag, som blev drøftet på COP14, der fandt sted i Haag fra den 3. til den 15. juni 2007. Det er ubestridt, at medlemsstaterne faktisk lod denne fællesskabsholdning komme til udtryk i overensstemmelse med den anfægtede afgørelse.

66 På denne baggrund opretholdes af retssikkerhedsmæssige grunde retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse, som annulleres ved denne dom.

Sagens omkostninger

67 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, 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 Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagens omkostninger. Det Forenede Kongerige, som er indtrådt i sagen til støtte for Rådets påstande, bærer i henhold til artikel 69, stk. 4, første afsnit, sine egne omkostninger.

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

1) Rådet for Den Europæiske Unions afgørelse af 24. maj 2007 om Det Europæiske Fællesskabs holdning til visse forslag, der blev forelagt det 14. møde mellem parterne i konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES), som fandt sted i Haag (Nederlandene) fra den 3. til den 15. juni 2007, annulleres.

2) Virkningerne af den annullerede afgørelse opretholdes.

- 3) **Rådet betaler sagens omkostninger.**

- 4) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter