



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 26. november 2015¹

Sag C-660/13

**Rådet for Den Europæiske Union
mod**

Europa-Kommissionen

»Kommissionens afgørelse om godkendelse af addendum til et memorandum om indgåelse af aftale med et tredjeland og bemyndigelse af dets undertegnelse — artikel 16 og 17 TEU — de respektive beføjelser for Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen — artikel 13, stk. 2, TEU — princippet om loyalt samarbejde — artikel 263 TEUF — formaliteten«

1. Rådet for Den Europæiske Union har nedlagt påstand om annullation af Europa-Kommissionens afgørelse af 3. oktober 2013 (herefter »den anfægtede afgørelse«) om undertegnelse af et addendum til aftalememorandummet om et finansielt bidrag fra Schweiz til de nye medlemsstater af 27. februar 2006 (herefter »aftalememorandummet fra 2006«)². Aftalememorandummet fra 2006 er en aftale mellem Den Europæiske Union og Det Schweiziske Forbund (herefter »Schweiz«) vedrørende sidstnævntes politiske tilsagn om at yde et finansielt bidrag til de medlemsstater, der tiltrådte Den Europæiske Union den 1. maj 2004, til gengæld for Schweiz' adgang til det udvidede indre marked (herefter »det finansielle bidrag fra Schweiz«). Det var en del af et samlet kompromis, der førte til afslutningen af forhandlingen af ni sektoraftaler.
2. Et første addendum til aftalememorandummet fra 2006 vedrørende et lignende engagement i forhold til Bulgarien og Rumænien (som tiltrådte Unionen den 1.1.2007) blev undertegnet i 2008 (herefter »addendummet fra 2008«).
3. I 2013 blev endnu et addendum undertegnet i lyset af Kroatiens tiltrædelse i samme år (herefter »addendummet fra 2013«). Mens både aftalememorandummet fra 2006 og addendummet fra 2008 blev undertegnet på Den Europæiske Unions vegne af både formandskabet for Rådet og af Kommissionen, blev addendummet fra 2013 kun undertegnet af Kommissionen.
4. Aftalememorandummet fra 2006 og addendummet fra 2008 og 2013 indeholder alle ikke-bindende aftaler mellem Schweiz og Den Europæiske Union, for så vidt som parterne til dem, selv om de har rets- og handleevne i medfør af folkeretten, udtrykte deres hensigt om *ikke* at være bundet af dem i henhold til folkeretten.
5. Rådets søgsmål omhandler i det væsentlige fordelingen af beføjelser mellem Rådet og Kommissionen med hensyn til godkendelse af en ikke-bindende aftale mellem Unionen og et tredjeland og bemyndigelse til dens undertegnelse samt de krav, der følger af princippet om gensidigt loyalt samarbejde (herefter »loyalt samarbejde«), der finder anvendelse i denne sammenhæng. Rådet har

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — K(2013) 6355 endelig.

navnlig anført, at Kommissionen ikke indhentede dets bemyndigelse inden undertegnelsen af addendummet fra 2013, som Rådet blot havde bemyndiget Kommissionen til at forhandle. På denne måde påtog Kommissionen sig at fastlægge EU's politik og tilsidesatte samtidig medlemsstaternes kompetence.

EU-retten

Traktaten om Den Europæiske Union

6. Artikel 4, stk. 1, TEU henviser til princippet om kompetencetildeling i artikel 5 TEU. Artikel 5, stk. 2, bestemmer, at EU kun handler »inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri. Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne«.

7. I medfør af princippet om loyalt samarbejde, der er fastlagt i artikel 4, stk. 3, TEU, »respekterer Unionen og medlemsstaterne hinanden og bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne«. Det bestemmes videre, at medlemsstaterne »træffer alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der følger af traktaterne eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne«, og »bistår Unionen i gennemførelsen af dens opgaver og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare«.

8. Artikel 13, stk. 2, TEU bestemmer: »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. 1, TEU bestemmer: »Det Europæiske Råd tilfører Unionen den fremdrift, der er nødvendig for dens udvikling, og fastlægger dens overordnede politiske retningslinjer og prioriteter. Det udøver ingen lovgivende funktioner.«

10. Artikel 16, stk. 1, TEU bestemmer: »Rådet udøver sammen med Europa-Parlamentet den lovgivende funktion og budgetfunktionen. Det udøver politikformulerende og koordinerende funktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne.« I henhold til artikel 16, stk. 3, TEU træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Artikel 16, stk. 6, tredje afsnit, TEU bestemmer: »Rådet for Udenrigsanliggender fastlægger Unionens optræden udadtil på grundlag af strategiske retningslinjer fastlagt af Det Europæiske Råd og sikrer sammenhæng i Unionens indsats.«

11. I henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, fremmer Kommissionen »Unionens almene interesser og tager passende initiativer med henblik herpå. Den drager omsorg for gennemførelsen af traktaterne og af de foranstaltninger, der vedtages af institutionerne på grundlag heraf. Den fører tilsyn med gennemførelsen af EU-retten under Den Europæiske Unions Domstols kontrol. [...] Den udøver koordinerings-, gennemførelses- og forvaltningsfunktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne«. Den varetager desuden »Unionens repræsentation udadtil« bortset fra den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de øvrige tilfælde, der er nævnt i traktaterne.

12. Artikel 21 TEU og 22 TEU er almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil (afsnit V, kapitel 1, TEU). Artikel 21, stk. 1, TEU fastlægger de principper, der lægges til grund for Unionens optræden på den internationale scene. Artikel 21, stk. 3, andet afsnit, TEU bestemmer, at Unionen påser, at der er sammenhæng mellem de forskellige områder inden for dens optræden udadtil og mellem disse og dens øvrige politikker. Rådet og Kommissionen sikrer denne sammenhæng og samarbejder i den henseende. Artikel 22, stk. 1, TEU bestemmer, at Det Europæiske Råd fastlægger

Unionens strategiske interesser og mål på grundlag af de principper og mål, der er nævnt i artikel 21. De afgørelser, som Det Europæiske Råd træffer i denne henseende, vedrører såvel den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som andre områder i forbindelse med Unionens optræden udadtil og gennemføres i overensstemmelse med procedurerne i traktaterne.

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

13. Artikel 1, stk. 1, TEUF bestemmer, at TEUF »omhandler Unionens funktionsmåde og fastlægger de områder, der er omfattet af dens beføjelser, samt afgrænsningen af og de nærmere bestemmelser for udøvelsen af disse beføjelser«.

14. Artikel 2, stk. 1, TEUF omhandler følgerne af Unionens enekompetence på et bestemt område: »[...] er det kun Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, og medlemsstaterne har kun beføjelse hertil efter bemyndigelse fra Unionen eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter«.

15. Når kompetence på et bestemt område deles, bestemmer artikel 2, stk. 2, TEUF, at »Unionen og medlemsstater [kan] lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på dette område. Medlemsstaterne udøver deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin. Medlemsstaterne udøver på ny deres kompetence, i det omfang Unionen har besluttet at ophøre med at udøve sin«.

16. Artikel 2, stk. 6, TEUF bestemmer: »Omfanget af og de nærmere bestemmelser for Unionens udøvelse af beføjelser fastlægges i de specifikke bestemmelser for de enkelte områder i traktaterne.«

17. Artikel 7 TEUF (under afsnit II, »Almindelige bestemmelse«) bestemmer: »Unionen sørger for sammenhæng mellem sine forskellige politikker og aktiviteter under hensyn til alle sine mål og i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling.«

18. Artikel 205 TEUF bestemmer: »Unionens optræden på den internationale scene i henhold til denne del [³] bygger på principperne i, forfølger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil, der er fastlagt i kapitel 1 i afsnit V i [TEU]«⁴.

19. Artikel 216 TEUF, der er anført i femte del, afsnit V, om »Internationale aftaler«, bestemmer:

»1. Unionen kan indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, når der i traktaterne er fastsat bestemmelser herom, eller når indgåelsen af en aftale enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, eller er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt eller kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.

2. De aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne.«

3 — Dvs. femte del i TEUF om »Unionens optræden udadtil«.

4 — Jf. punkt 12 ovenfor.

20. Artikel 218 TEUF omhandler proceduren for forhandling og indgåelse af sådanne aftaler⁵. Rådet »godkender indledningen af forhandlinger, vedtager forhandlingsdirektiver, bemyndiger undertegnelse og indgår aftalerne« (artikel 218, stk. 2, TEUF). Rådet vedtager på forslag af forhandleren »en afgørelse om bemyndigelse til undertegnelse af aftalen samt eventuelt om midlertidig anvendelse heraf inden ikrafttrædelsen« (artikel 218, stk. 5, TEUF) og »en afgørelse om indgåelse af aftalen« (artikel 218, stk. 6, TEUF).

21. I henhold til artikel 263, stk. 1, TEUF, prøver Domstolen lovligheden »af lovgivningsmæssige retsakter, af retsakter vedtaget af [...] Kommissionen [...], bortset fra henstillinger og udtalelser, samt af de af Europa-Parlamentets og Det Europæiske Råds retsakter, der skal have retsvirkning over for tredjemand«. Denne artikels stk. 2 bestemmer, at Domstolen i denne henseende har »kompetence til at udtale sig om klager, der af en medlemsstat, af Europa-Parlamentet, af Rådet eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaterne eller af retsregler vedrørende deres gennemførelse samt magtfordrejning«.

22. Hvis en sådan klage er berettiget, skal Domstolen i henhold til artikel 264 TEUF erklære den anfægtede retsakt for ugyldig. Denne artikels stk. 2 bestemmer: »Domstolen angiver dog, dersom den skønner det nødvendigt, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.«

23. Artikel 278 TEUF bestemmer, at indbringelse af klager for Domstolen ikke har opsættende virkning, men at Domstolen, hvis den skønner, at forholdene kræver det, kan udsætte gennemførelsen af den anfægtede retsakt.

24. I henhold til artikel 279 TEUF kan Domstolen »foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler« i sager, der er indbragt for den.

Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

Aftalememorandummet fra 2006

25. Schweiz har adgang til det indre marked på grundlag af en række bilaterale aftaler. Den anden runde af sådanne aftaler faldt sammen med Unionens udvidelse i 2004.

26. På sit møde den 10. marts 2003 undersøgte Rådets EFTA-Arbejdsgruppe – som er et forberedende organ i Rådet – med hensyn til de planlagte forhandlinger med Schweiz en henstilling fra Kommissionen vedrørende Rådets afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandling om tilpasning af forskellige blandede aftaler med henblik på udvidelse. Denne henstilling vedrørte også forhandlingen af en aftale om et finansielt bidrag til den økonomiske og sociale samhørighed i det udvidede EU. Denne aftale blev til aftalememorandummet fra 2006.

27. Den 24. marts 2003 aftalte EFTA-Arbejdsgruppen, at den ville anbefale Komitéen af medlemsstaternes regeringers faste repræsentanter ved Den Europæiske Union (herefter »Coreper«), at sidstnævnte skulle opfordre Rådet og i relevante tilfælde repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet (herefter »medlemsstaterne forsamlet i Rådet«)⁶ til at vedtage et udkast til en afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til på vegne af Det (daværende) Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater bl.a. at forhandle en aftale med Schweiz om et finansielt bidrag til

5 — Jf. også artikel 207 TEUF vedrørende mere specifikke procedurer for forhandling og indgåelse af internationale områder på området for den fælles handelspolitik.

6 — Forskellige engelske udgaver af dokumenter med relevans for denne sag henviser til repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer enten »acting« eller »meeting« (forsamlet) i Rådet [på dansk: forsamlet i Rådet]. Det er ikke klart, om forfatterne til disse dokumenter havde til hensigt, at udtrykkene skulle have forskellige betydninger.

den økonomiske og sociale samhørighed i det udvidede EU. I udkastet til afgørelsen anførtes det, at Kommissionen »skal gennemføre disse forhandlinger i overensstemmelse med de direktiver, der er vedhæftet denne aftale og i samråd med [EFTA-Arbejdsgruppen]«. I henhold til disse forhandlingsdirektiver skulle »Schweiz til gengæld for fri adgang til det udvidede indre marked bidrage finansielt til den sociale og økonomiske samhørighed i [det udvidede EU] på en måde svarende til Norges, Islands og Liechtensteins«, og der skulle »tages hensyn til Schweiz' særlige situation«. Hverken udkastet til afgørelse eller forhandlingsdirektiverne fastsatte, hvem der skulle undertegne den tekst, der fulgte af forhandlingerne. I forhandlingsdirektiverne anførtes det, måske optimistisk, at aftalen skulle forhandles i rette tid inden udvidelsen i 2004.

28. I april 2003 bemyndigede Rådet Kommissionen til at indlede forhandlinger med Schweiz.

29. På EU/Schweiz-topmødet den 19. maj 2004 glædede EU sig over Schweiz' tilbud om at bidrage til den økonomiske og sociale samhørighed i det udvidede EU. I et Coreper-dokument, der er vedhæftet som bilag til Rådets søgsmål i den foreliggende sag, anføres det, at Rådet accepterede dette bidrag som en del af et samlet kompromis, der førte til afslutningen af en stor forhandlingsrunde vedrørende ni sektoraftaler.

30. Fra november 2004 til maj 2005 forhandlede EU og Schweiz aftalememorandummet fra 2006 (hvis tekst er vedhæftet den anfægtede afgørelse), der omfatter otte »retningslinjer«.

31. Efter retningslinje 1 skulle det schweiziske forbundsråd indlede forhandlinger med de relevante medlemsstater om aftaler vedrørende et finansielt bidrag fra Schweiz på en milliard schweiziske franc over en periode på fem år regnet fra det schweiziske parlaments godkendelse af bidragene. Disse bidrag er opdelt efter medlemsstat i retningslinje 2, hvor det også nævnes, at det finansielle bidrag fra Schweiz kan anvendes til at finansiere regionale og nationale projekter og programmer, herunder projekter og programmer, der involverer flere modtagermedlemsstater. Retningslinje 3 vedrører revision efter to og fire år. Retningslinje 4 fastlægger finansieringsretningslinjerne og -områderne. Retningslinje 5 med overskriften »Information og koordination« omhandler samarbejdet mellem det schweiziske forbundsråd og Kommissionen i forbindelse med gennemførelsen af det finansielle bidrag fra Schweiz. Det anføres også, at projekter og programmer i relevante tilfælde kan gennemføres i samarbejde med andre medlemsstater, der kan være finansieret af daværende fællesskabsinstrumenter. I overensstemmelse med retningslinje 6 skulle det schweiziske forbundsråd udvælge projekter og programmer efter aftale med de modtagende medlemsstater. Retningslinje 7 vedrører gennemførelsen af projekter og programmer. I retningslinje 7b anføres det, at det finansielle bidrag fra Schweiz vil tage i form af gavebistand eller finansiering på lempelige vilkår og ikke skal betales tilbage til Schweiz. Endelig fastsætter retningslinje 8 (under overskriften »Implementering af det schweiziske bidrag«), at det schweiziske forbundsråd vil stille forslag til det schweiziske parlament om at godkende en bevilling på en milliard schweiziske franc til implementering fra og med 2006 af det schweiziske bidrag, og at de aftaler, der forhandles med medlemsstaterne, skal være i overensstemmelse med de retningslinjer, der er fastlagt i aftalememorandummet fra 2006. Et bilag⁷ til aftalememorandummet fra 2006 giver en generel beskrivelse af indholdet af disse bilaterale rammeaftaler.

32. Til støtte for sit søgsmål har Rådet anført, at begge parter var enige om, at aftalememorandummet fra 2006 kun skulle indeholde politiske, ikke-bindende tilsagn (som følge af schweiziske interne begrænsninger), og at denne hensigt skulle fremgå af aftalens form og tekst. Kommissionen har bekræftet, at den havde beføjelse til at undertegne en ikke-bindende aftale.

7 — Et andet bilag indeholdt en erklæring fra Portugal og Grækenland vedrørende det finansielle bidrag fra Schweiz.

33. Den 20. oktober 2005 fremlagde Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse til indgåelse på Det (daværende) Europæiske Fællesskabs vegne af aftalememorandummet fra 2006 på grundlag af artikel 159, stk. 3, EF og artikel 300, stk. 2 og 3, EF (vedrørende henholdsvis økonomisk og social samhørighed og indgåelse af internationale aftaler). Den 8. februar 2006 indgik Coreper efter forhandlinger i EFTA-Arbejdsgruppen aftale om formen og indholdet af den tekst, der skulle undertegnes.

34. Den 14. februar 2006 opfordrede Coreper Rådet til at vedtage teksten til konklusioner vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet («medlemsstaterne forsamlet i Rådet»). Disse konklusioner omhandlede Schweiz' tilbud af 19. maj 2004, opfordrede de berørte medlemsstater på grundlag af visse retningslinjer til at indgå aftaler med Schweiz om »gennemførelsen« af det finansielle bidrag fra Schweiz, pålagde formanden for Rådet at undertegne aftalememorandummet fra 2006 og gav Kommissionen bemyndigelse til inden for rammerne af de bilaterale aftaler og aftalememorandummet fra 2006 at forvalte informations-, koordinations- og opfølgingsopgaver. Det fremgår af konklusionerne, at Kommissionen accepterede disse opgaver og ønskede at bekræfte dette ved også at undertegne aftalememorandummet fra 2006. Rådet har anført, at aftalememorandummet fra 2006 på daværende tidspunkt blev anset for at være omfattet af Unionens og medlemsstaternes delte kompetence.

35. Den 27. februar 2006 blev aftalememorandummet fra 2006 behørigt undertegnet »På vegne af Forbundsrådet«, »På vegne af formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union« og »På Europa-Kommissionens vegne«⁸.

Addendummet fra 2008

36. Den 20. december 2006 vedtog Rådet og medlemsstaterne forsamlet i Rådet konklusioner, som bemyndigede formanden for Rådet og Kommissionen til at indlede forhandling om addendummet fra 2008. Ved disse konklusioners afsnit 3 blev formanden for Rådet, bistøet af Kommissionen, pålagt at indlede de nødvendige drøftelser med det schweiziske forbundsråd med henblik på at få tilpasset aftalememorandummet fra 2006 så hurtigt som muligt

37. Den 14. maj 2008 gav et andet sæt konklusioner formanden for Rådet bemyndigelse til at undertegne addendummet fra 2008 og pålagde Kommissionen forvaltningsopgaver svarende til de opgaver, der er nævnt i aftalememorandummet fra 2006. Addendummet fra 2008 skulle ligeledes ikke være retligt bindende og indeholdt kun politiske tilsagn. Kommissionen skulle også undertegne addendummet fra 2008 af den samme grund, som den undertegnede aftalememorandummet fra 2006.

38. Den 25. juni 2008 blev addendummet fra 2008 undertegnet »På vegne af Forbundsrådet«, »På vegne af formandskabet for Rådet for Den Europæiske Union« og »På Europa-Kommissionens vegne«.

Addendummet fra 2013 og den anfægtede afgørelse

39. Den 20. december 2012 vedtog Rådet og medlemsstaterne forsamlet i Rådet igen konklusioner, der gav Kommissionen bemyndigelse til i tæt samarbejde med formandskabet for Rådet at indlede de nødvendige forhandlinger vedrørende tilpasningen af det finansielle bidrag fra Schweiz til Kroatiens tiltrædelse (herefter »konklusionerne fra 2012«). De opfordrede Kommissionen til regelmæssigt at høre EFTA-Arbejdsgruppen om forløbet af disse drøftelser.

⁸ — Den 20.12.2007 indgik Schweiz rammeaftaler med de ti medlemsstater, der var tiltrådt i 2004.

40. Den 17. december 2012 udarbejdede Kommissionen en erklæring, der skulle medtages i Corepers protokol, med følgende ordlyd:

»Konklusionerne om et finansielt bidrag fra Schweiz til Kroatien udgør en politisk afgørelse i henhold til artikel 16 [TEU]. Artikel 16 tillægger Rådet politikformulerende funktioner. Konklusionerne skal derfor betragtes som Rådets, og ikke medlemsstaternes, politiske afgørelse.

Kommissionen noterer sig den politiske afgørelse, som Rådet har truffet, og vil på dette grundlag acceptere opfordringen til at indlede drøftelser med Schweiz på [Unionens] vegne. Kommissionen minder i den forbindelse om sin holdning i sag C-28/12 og C-114/12 ^[9], der verserer for Domstolen¹⁰.

41. Efter at Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (herefter (»EU-Udenrigstjenesten«)), der bistår Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, havde informeret EFTA-Arbejdsgruppen om, at drøftelserne med Schweiz var blevet afsluttet, meddelte medlemmerne af EFTA-Arbejdsgruppen, at de ville fremlægge resultaterne for deres respektive medlemsstater til yderligere undersøgelse. Der blev ikke afholdt møder i EFTA-Arbejdsgruppen i august 2013. Rådet har anført, at de schweiziske forhandlere i uformelle e-mail-udvekslinger mellem forhandlerne anvendte en version af addendummet, som indeholdt en henvisning til formanden for Rådet som en af underskriverne.

42. Den 3. oktober 2013 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse om godkendelse af addendummet fra 2013 og bemyndigelse af næstformanden med ansvar for eksterne forbindelser (dvs. Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik) og kommissæren med ansvar for regionalpolitik til at undertegne addendummet fra 2013 på Unionens vegne. Kommissionen indhentede ikke forudgående bemyndigelse fra Rådet og medlemsstaterne forsamlet i Rådet. Den anfægtede afgørelse benytter artikel 17 TEU som retsgrundlag. På dagen for dens vedtagelse blev den formelt meddelt Rådet og fremsendt til de schweiziske myndigheder.

43. Den anfægtede afgørelse består af otte betragtninger, en artikel og et bilag, som indeholder addendummet fra 2013.

44. For så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, henviser anden betragtning til Rådets holdning (i konklusionerne fra 2012) vedrørende forhandling med Schweiz om det finansielle bidrag fra Schweiz for Kroatien og opfordring til Kommissionen om at indlede disse forhandlinger. I tredje betragtning nævnes Kommissionens erklæring (som skulle medtages i Corepers protokol), hvori den forklarede, at konklusionerne fra 2012 skulle anses for en politisk afgørelse truffet af Rådet i henhold til artikel 16 TEU, og at den på dette grundlag accepterede opfordringen til at indlede drøftelser med Schweiz på Unionens vegne. I henhold til femte betragtning er det foreslåede addendum baseret på Unionens holdning, som den er afspejlet i konklusionerne fra 2012, der til gengæld er baseret på aftalememorandummet fra 2006 og addendummet fra 2008. Denne holdning udtrykker støtte til Kroatiens ønske om at modtage et finansielt bidrag fra Schweiz. I sjette betragtning anføres det, at det foreslåede addendum i overensstemmelse med Unionens holdning afspejler det schweiziske politiske

9 — Disse sager verserer ikke længere, jf. domme Kommissionen mod Rådet (C-28/12, EU:C:2015:282) og Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151). I sin dom i sag C-28/12 fastslog Domstolen, at en afgørelse ikke er i overensstemmelse med artikel 218, stk. 2, 5 og 8, TEUF og dermed artikel 13, stk. 2, TEU, hvis den i) forener 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, og ii) blev vedtaget inden for rammerne af en procedure, som i lige høj grad indeholdt elementer af Rådets beslutningsproces og elementer af mellemstatslig karakter (jf. præmis 49 og 51). I sag C-114/12 (som blev afgjort inden sag C-28/12) tiltrådte Domstolen det første anbringende og fandt det herefter ufornuddent at undersøge de øvrige anbringender, som Kommissionen havde gjort gældende til støtte for sit søgsmål (jf. præmis 104).

10 — I sit svarskrift i den foreliggende sag har Kommissionen beskrevet sin holdning på følgende måde: Rådet kan ikke samtidig forsvare sin egen autonomi og autonomien for dets procedurer over for medlemsstaterne, idet Rådet tilsyneladende blander sin rolle som EU-institution sammen med den rolle, der er tillagt medlemsstaterne.

ønske om at indgå forhandlinger med Kroatien om en aftale om et finansielt bidrag fra Schweiz, der fastsættes på samme grundlag som for de tidligere støttemodtagere og beregnes i forhold til det oprindelige finansielle bidrag fra Schweiz. I henhold til syvende betragtning har det foreslåede addendum ingen finansiell betydning for EU-budgettet. Ottende betragtning fastsætter, at »[D]et foreslåede addendum indebærer ingen og har ikke til formål at indebære bindende eller retlige forpligtelser for nogen af parterne i henhold til national ret eller folkeretten«.

45. Den eneste artikel i den anfægtede afgørelse bestemmer, at Kommissionen godkender addendummet fra 2013 og bemyndiger næstformanden med ansvar for eksterne forbindelser som næstformand i Kommissionen og kommissæren med ansvar for regionalpolitik at undertegne det på Unionens vegne.

46. Addendummet fra 2013 kan undertegnes »På Den Europæiske Unions vegne« af disse medlemmer af Kommissionen og »På Forbundsrådets vegne« af det schweiziske forbundsråd. Det omfatter en indledning og tre afsnit.

47. I første afsnit accepterer det schweiziske forbundsråd at indlede forhandlinger om en aftale med Kroatien om et finansielt bidrag fra Schweiz på 45 mio. schweiziske franc (ud over det bidrag, der er fastsat i retningslinje 1 i aftalememorandummet fra 2006), beregnet over en periode på fem år fra den dato, hvor disse bidrag godkendes af det schweiziske parlament. Det schweiziske forbundsråd har desuden til hensigt at give tilsagn om bidraget indtil den 31. maj 2017¹¹. I henhold til andet afsnit vedrørende gennemførelse af det yderligere finansielle bidrag fra Schweiz vil det schweiziske forbundsråd foreslå, at det schweiziske parlament godkender dette yderligere finansielle bidrag, som beløber sig til 45 mio. schweiziske franc og udbetales fra 2014. I henhold til tredje afsnit finder de øvrige retningslinjer i aftalememorandummet fra 2006 og dets bilag mutatis mutandis.

48. Kommissionen har oplyst, at den på møder i EFTA-Arbejdsgruppen den 15. og den 23. oktober 2013 fremlagde yderligere oplysninger og bekræftede sin holdning. Rådets Juridiske Tjeneste og medlemsstaterne anfægtede Kommissionens fremgangsmåde, herunder navnlig, at den ikke havde indhentet Rådets godkendelse af resultatet af drøftelserne, og at den havde tilsidesat medlemsstaternes kompetencer. Formandskabet forelagde følgelig Rådet og medlemsstaterne forsamlet i Rådet et udkast til Rådets konklusioner, hvorefter de formelt ville godkende resultatet af drøftelserne på Rådets møde den 19. november 2013 (en dato, som Kommissionen angiveligt havde kendskab til). Ifølge Rådet tilkendegav EU-Udenrigstjenesten på mødet den 13. oktober 2013, at Kommissionen var uenig i disse konklusioner.

49. På sit møde den 31. oktober 2013 besluttede EFTA-Arbejdsgruppen at udarbejde og forelægge Rådet et udkast til konklusioner vedtaget af Rådet og medlemsstaterne forsamlet i Rådet, hvorefter addendummet fra 2013 skulle undertegnes af det schweiziske forbundsråd, Rådets formandskab og Kommissionen, og at Kommissionens rolle skulle være den samme som under aftalememorandummet fra 2006 og addendummet fra 2008. På et møde dagen forinden meddelte repræsentanter for EU-Udenrigstjenesten Rådets formandskab, at Kommissionen ville afvise det mandat, der var omhandlet i disse konklusioner.

50. Den 7. november 2013 undertegnede kommissæren for regionalpolitik addendummet fra 2013 på Unionens vegne. Det gjorde han på grundlag af den anfægtede afgørelse og uden forudgående bemyndigelse fra Rådet. Den efterfølgende dag sendte han det underskrevne addendum fra 2013 med et følgebrev til de schweiziske myndigheder.

11 — Dvs. indtil udløbet af det schweiziske retsgrundlag (forbundsloven af 24.3.2006 om samarbejde med staterne i Østeuropa).

51. Den 19. november 2013 vedtog Rådet og medlemsstaterne forsamlet i Rådet en holdning til den anfægtede afgørelse efter at have modtaget et skriftligt indlæg fra Rådets Juridiske Tjeneste om den korrekte procedure, der skal benyttes ved indgåelsen af aftaler med tredjelande og internationale organisationer, som ikke skal være retligt bindende, men som indeholder politiske tilsagn fra Unionens side. Den 9. december 2013 vedtog Rådet en holdning, hvori det udtrykte sin uenighed med den måde, hvorpå Kommissionen havde handlet i denne og lignende sager.

52. Den 30. juni 2015 undertegnede Schweiz og Kroatien en bilateral rammeaftale vedrørende gennemførelse af det schweizisk-kroatiske samarbejdsprogram om nedbringelse af de økonomiske og sociale skævheder i den udvidede Europæiske Union.

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

53. Rådet har lagt artikel 263 TEUF til grund for sin påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, og påstanden støttes på to anbringender. Ifølge det første anbringende har Kommissionen ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse tilsidesat princippet om fordelingen af beføjelser, som fastsat i artikel 13, stk. 2, TEU og dermed princippet om den institutionelle ligevægt. Ifølge det andet anbringende har Kommissionen med sin fremgangsmåde, som førte til¹² vedtagelsen af den anfægtede afgørelse og undertegnelsen af addendummet fra 2013, tilsidesat princippet om loyal samarbejde, der er indeholdt i artikel 13, stk. 2, TEU. Rådet har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, men har samtidig nedlagt påstand om, at det fastslås, at virkningerne af afgørelsen opretholdes, indtil den er blevet erstattet. Rådet har også nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

54. Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse. Kommissionen har anført, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i fuld overensstemmelse med de beføjelser, den er tildelt ved traktaterne, og at den har handlet i fuld overensstemmelse med princippet om loyal samarbejde. Kommissionen har også nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

55. Rådet har i henhold til artikel 60, stk. 1, i procesreglementet anmodet Domstolen om at henvise denne sag til Store Afdeling.

56. Ud over Rådet og Kommissionen har den tjekkiske, den finske, den franske, den tyske, den græske, den ungarske, den litauiske, den polske og Det Forenede Kongeriges regering alle fået tilladelse til at intervenere i sagen og har indleveret skriftlige indlæg. Under retsmødet den 2. juni 2015 afgav sagens parter og de nævnte intervenerende medlemsstater, med undtagelse af den finske, den ungarske, den litauiske og den polske regering, mundtlige indlæg. Alle intervenerende medlemsstater har støttet Rådets påstande.

12 — Jf. dog også punkt 118 nedenfor.

Analyse

Formaliteten

57. Efter min vurdering skal det indledningsvis fastslås, hvad en retsakt, der kan prøves i henhold til artikel 263 TEUF, egentlig er. Det er klart, at den anfægtede afgørelse er en retsakt vedtaget af Kommissionen¹³, selv om det muligvis ikke længere er klart, hvad dette krav i henhold til artikel 263 TEUF præcist indebærer¹⁴. Om denne afgørelse er en retsakt, der er bestemt til at have retsvirkninger over for tredjemand, er dog umiddelbart mindre indlysende.

58. Der er ikke fremsat formalitetsindsigelse mod Rådets annullationssøgsmål. Domstolen kan dog ex officio undersøge, om den anfægtede afgørelse kan anfægtes efter artikel 263 TEUF, fordi denne sag vedrører dens kompetence¹⁵, men den kan ikke lægge et forhold, som den har rejst af egen drift, til grund for sin afgørelse uden først at give parterne mulighed for at indgive bemærkninger herom¹⁶. Denne undersøgelse af formaliteten går logisk set forud for undersøgelsen af berettigelsen af ethvert retligt argument¹⁷.

59. Ingen af parterne har i deres skriftlige indlæg anført, hvorfor vedkommende finder, at den anfægtede afgørelse opfylder (eller ikke opfylder) betingelserne i artikel 263 TEUF. Som svar på Domstolens spørgsmål nævnte begge parter under retsmødet det omfang, hvori addendummet fra 2013, på trods af dets ikke-bindende karakter, alligevel kunne have retsvirkninger eller -konsekvenser. Sådanne spørgsmål er tydeligvis relevante – ikke kun for spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i artikel 218 TEUF finder anvendelse, men også for den kendsgerning, at kun retsakter, der er bestemt til at have retsvirkninger, kan prøves i henhold til artikel 263 TEUF. Jeg mener derfor, at parterne fik en tilfredsstillende mulighed for at blive hørt. Der er derfor intet til hinder for, at Domstolen behandler dette spørgsmål vedrørende jurisdiktion ex officio.

13 — Den anfægtede afgørelse er omfattet af begrebet »almengyldige retsakter – af lovgivningsmæssig eller anden karakter – og individuelle retsakter«, jf. dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 56).

14 — I en nylig dom undersøgte Domstolen realiteten i et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, der var rettet mod det, som Domstolen beskrev som Kommissionens gennemførelse af »sin hensigt, som den gav udtryk for den 5.8.2013«, nemlig til the International Tribunal for the Law of the Sea at afgive en skriftlig erklæring på Unionens vegne (dom Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 37). Domstolen fastslog, at Rådets søgsmål skulle forstås som en klage over, at Kommissionen ikke havde »fremlagt indholdet af den skriftlige erklæring, der på Unionens vegne blev afgivet [...], til Rådet til forudgående godkendelse« (præmis 38 i samme dom). Logisk set må Domstolen have antaget Rådets søgsmål i den nævnte sag til realitetsbehandling (jf. også fodnote 17 nedenfor). Hvis det er tilfældet, rejser en række spørgsmål vedrørende anvendelsesområdet for artikel 263 TEUF. Hvordan skal overensstemmelsen med de tidsfrister, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF bekræftes, hvis den anfægtede foranstaltning er institutionens gennemførelse af »sin hensigt«? Hvis påstanden tages til følge, hvad annulleres da helt præcist? Skal det stadig fastslås, om den foranstaltning, hvori denne hensigt udtrykkes, er en retsakt, der kan prøves i henhold til artikel 263 TEUF? Hvor bredt er begrebet »gennemførelse af sin hensigt«? Har det betydning, om denne hensigt tillægges den institution, der er sagsøgt i annullationssøgsmålet? Kan proceduren efter artikel 263 TEUF anvendes for at opnå annullation af Kommissionens manglende handlinger (som artikel 265 TEUF tilsyneladende har til formål at omhandle)?

15 — Jf. eksempelvis dom Planet mod Kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2015:124, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

16 — Jf. eksempelvis domme Kommissionen mod Irland m.fl. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, præmis 57) og Planet mod Kommissionen (C-564/13 P, EU:C:2015:124, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

17 — Domstolen fulgte dog ikke denne rækkefølge i sin dom Frankrig mod Kommissionen (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 26). I denne sag undersøgte Domstolen ikke først Kommissionens indsigelser om, at »retningslinjerne med hensyn til forskriftssamarbejde og gennemsigtighed«, som Kommissionen havde indgået aftale om med Amerikas Forenede Stater, hverken var bindende eller havde retsvirkninger og derfor ikke var en retsakt vedtaget af Kommissionen, som kunne gøres til genstand for et annullationssøgsmål. Domstolen fandt det uforholdsmæssigt at tage stilling til disse formalitetsindsigelser, fordi de fremsatte påstande under alle omstændigheder skulle forkastes. I andre sager har Domstolen fundet det fornuftigt at foretage en materiel prøvelse for at tage stilling til formaliteten på grund af den uløselige forbindelse mellem begge spørgsmål, jf. eksempelvis dom Frankrig mod Parlamentet (C-237/11 og C-238/11, EU:C:2012:796, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også mit forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 36 og den deri nævnte retspraksis). I Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663) har Domstolen tilsyneladende benyttet en helt anden tilgang, som kan have udvidet anvendelsesområdet for artikel 263 TEUF, jf. fodnote 14 ovenfor. Hvis det nu reelt forholder sig således, at Domstolen er parat til at være mindre streng med hensyn til formaliteten i tvister mellem institutionerne, der omhandler vigtige principielle spørgsmål, burde det måske siges udtrykkeligt.

60. I henhold til artikel 263 TEUF prøver Domstolen lovligheden af retsakter vedtaget af Kommissionen (bortset fra henstillinger og udtalelser), der er bestemt til at have retsvirkninger over for tredjemand. Sådan prøvelse skal kunne foretages af enhver retsakt vedtaget af Unionens institutioner, uafhængigt af deres karakter eller form, såfremt de er bestemt til at have retsvirkninger¹⁸. Selv om en retsakt betegnes som »politisk«, falder den ikke nødvendigvis uden for anvendelsesområdet artikel 263 TEUF, hvis den har retsvirkninger. Manglen på specifikke bestemmelser i traktaterne om, hvordan en specifik retsakt skal vedtages, har heller ikke denne virkning¹⁹.

61. I tilfælde af anfægtelse af lovligheden af retsakter, der er vedtaget i forbindelse med udøvelsen af Unionens kompetence i internationale forhold, har Domstolen tilsyneladende anvendt forskellige metoder til at vurdere en retsacts virkninger. En anfægtet retsakt kan således have retsvirkninger i medfør af dens indhold eller dens forfatters hensigt²⁰. Disse virkninger kan vedrøre forholdet mellem EU-institutionerne og mellem medlemsstaterne og EU-institutioner²¹. Retsakten kan også have til formål at sætte Unionen i stand til at deltage i eksterne foranstaltninger, som har retsvirkninger, hvis indvirkning på institutionerne, medlemsstaterne og EU-retten skal undersøges²². Et søgsmål vedrørende annullation af en retsakt, der har til formål at indgå international aftale, er således blevet anset for antagelig til realitetsbehandling, fordi aftalen var bestemt til at have retsvirkninger²³, og det samme var en afgørelse, hvorigennem Rådet søgte at pålægge Kommissionen en præcis og detaljeret procedure for forhandling af en international aftale²⁴. Selv om Den Internationale Vinorganisations anbefalinger ligger uden for anvendelsesområdet for artikel 263 TEUF og ikke er bindende i henhold til folkeretten, blev det fastslået, at disse anbefalinger »kunne få afgørende indflydelse på indholdet af de regler, der vedtages af EU-lovgiver inden for den fælles markedsordning for vinavlsprodukter«, navnlig på grund af deres inkorporering i EU-retten²⁵.

62. En anden metode indebærer tilsyneladende, at karakteren af den anfægtede retsakt undersøges sammen med det fremsatte anbringende. Søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF kan anlægges på grundlag af bl.a. manglende kompetence. Uanset om en retsakt i sig selv har retsvirkninger, betyder den omstændighed, at én institution har vedtaget den, mens traktaterne tillægger en anden institution beføjelser til at gøre det, at selve vedtagelsen af afgørelsen har retsvirkning (ved at tilsidesætte den anden institutions beføjelser). I den foreliggende sag vil anvendelsen af denne metode betyde, at Kommissionens retsakt, der er anfægtet, har retsvirkninger i henhold til artikel 263 TEUF, når Kommissionen har vedtaget en afgørelse, selv om traktaterne ifølge anbringerne fastsætter, at en sådan afgørelse er omfattet af Rådets beføjelser.

63. Den samme konklusion kan drages, hvis virkningerne af selve den anfægtede afgørelse, herunder dens genstand, tages i betragtning.

64. Den anfægtede afgørelse er en retsakt, hvorigennem Kommissionen godkendte Unionens optræden udadtil i form af en ikke-bindende international aftale med et tredjeland og bemyndigede undertegnelsen af denne aftale. Unionen (som handlede gennem underskriverne, der havde fået bemyndigelse gennem den anfægtede afgørelse) optrådte derefter udadtil ved at undertegne aftalen og gav således sit samtykke dertil.

18 — Jf. dom Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis). Den oprindelige undersøgelse blev fastlagt i dom Kommissionen mod Rådet (22/70, EU:C:1971:32 (»dom AETR«), præmis 42).

19 — Dette ligger tilsyneladende bag dom Kommissionen mod Rådet (C-27/04, EU:C:2004:436).

20 — Jf. domme Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis) og Athinaiki Techniki mod Kommissionen (C-521/06 P, EU:C:2008:422, præmis 42).

21 — Jf. eksempelvis dom ERTA (præmis 55).

22 — Jf. eksempelvis dom ERTA (præmis 47 og 53).

23 — Dom Frankrig mod Kommissionen (C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 15).

24 — Jf. dom Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 29). I præmis 28 henviste Domstolen også til sin tidligere afgørelse (i dom Kommissionen mod Rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, præmis 40)), hvorefter en afgørelse, som er vedtaget i henhold til artikel 218, stk. 3 og 4, TEUF, skaber retsvirkninger. På trods af Domstolens vægt på retsaktens indhold, blev retsvirkningerne således tilsyneladende alene fastsat på grundlag af en formel undersøgelse, nemlig af de bestemmelser, der var anført som retsgrundlag.

25 — Dom Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:2258, præmis 63 og 64).

65. Hvis addendummet fra 2013 havde været en international aftale som omhandlet i artikel 218 TEUF (dvs. »enhver overenskomst, der er indgået af folkeretssubjekter, og som har bindende virkning, uanset hvorledes den formelt betegnes«)²⁶, ville Rådets søgsmål klart have omhandlet en retsakt med retsvirkninger. Den anfægtede afgørelse ville have udtrykt Unionens samtykke til på internationalt plan at være bundet af denne aftale i henhold til folkeretten²⁷. En sådan retsakt indebærer forpligtelser og har derfor retsvirkninger²⁸. Fordi en international aftale er bestemt til at have retsvirkninger, kan den retsakt, hvorved den indgås, netop gøres til genstand for annullationssøgsmål, som Domstolen fastslog i sin dom i sagen Frankrig mod Kommissionen²⁹. Det ville i så fald have været klart, at det i henhold til artikel 218, stk. 2 og 6, TEUF, tilkom Rådet og ikke Kommissionen at acceptere dens indhold og bemyndige dens undertegnelse.

66. Der er dog enighed om, at addendummet fra 2013 ikke udgør en sådan aftale. I henhold til både folkeretten og EU-retten afhænger den bindende virkning af en aftale navnlig af parternes hensigt om at være bundet af den i henhold til folkeretten³⁰. Denne hensigt skal fastlægges på grundlag af navnlig aftalens faktiske betingelser og også de omstændigheder, hvorunder den blev udformet³¹. I modsætning dertil er aftalens navn og form ikke af afgørende betydning for at fastlægge, om en international aftale er bindende eller ikke-bindende³².

67. I den foreliggende sag afspejler aftalememorandummet fra 2006 og addendummet fra 2013 den samstemmende vilje, der fulgte af forhandlingerne mellem EU og Schweiz med hensyn til sidstnævntes politiske tilsagn om at indlede forhandlinger med Kroatien om en aftale om et finansielt bidrag fra Schweiz. Om dette tilsagn var ensidigt eller gensidigt, ændrer ikke som sådan dets ikke-bindende retlige karakter. I henhold til addendummet fra 2013 har Schweiz til hensigt at give tilsagn om bidraget indtil den 31. maj 2017. Schweiz accepterer videre at forhandle med Kroatien og vil anbefale, at det schweiziske parlament godkender yderligere tilskud. De øvrige retningslinjer, der fremgår af aftalememorandummet fra 2006 og dets bilag, gælder også for aftalen om finansielle bidrag fra Schweiz til Kroatien³³. Aftalen mellem Schweiz og EU består således af »retningslinjer«, og Schweiz' tilsagn udtrykkes ved brug af vendinger, der udtrykker hensigt, snarere end ved brug af vendinger, der udtrykker forpligtelser (f.eks. »skal« eller »forpligter«). Hverken addendummet fra 2013 eller

26 — Dom Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:2400, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis). Artikel 218 TEUF finder anvendelse på traktater som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i Wienerkonventionen om traktatretten mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes fra 1986, A/CONF.129/15 (herefter »Wienerkonventionen fra 1986«), jf. dom Frankrig mod Kommissionen (C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 25). Jf. også udtalelse 1/13 (EU:C:2014:2303, præmis 37).

27 — I henhold til folkeretten er godkendelse og undertegnelse nogle af metoderne til at udtrykke samtykke til at være bundet af en traktat, jf. artikel 11 i Wienerkonventionen fra 1986 og Wienerkonventionen om traktatretten fra 1968, United Nations Treaty Series, Vol. 1155, s. 331 (herefter »Wienerkonvention fra 1969«).

28 — Jf. artikel 18 i Wienerkonventionen fra 1969 og Wienerkonventionen fra 1986.

29 — Dom Frankrig mod Kommissionen (C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 15).

30 — Jf. eksempelvis dom Frankrig mod Kommissionen, (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 42).

31 — Jf. dom Frankrig mod Kommissionen (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 43 og 44) og Den Internationale Domstol, Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, ICJ Reports 1994, s. 112, på s. 120-121, præmis 23. Hvis disse betingelser er klare, kan parterne ikke efterfølgende foregive at have haft andre hensigter (præmis 27 i samme ICJ-dom).

32 — Jf. udtalelse 1/75 (EU:C:1975:145, afsnit A, andet afsnit) og ICJ, Case Concerning Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, jf. fodnote 31 ovenfor, s. 120-121, præmis 23. Anvendelsen af »aftalememorandum« eller »addendum« dertil har derfor ingen afgørende betydning. Jf. også ICJ, South West Africa cases, Preliminary Objections, ICJ Reports 1962, s. 331. Disse udtryk kan faktisk anvendes for internationale aftaler af begge typer. Den Juridiske Afdeling i De Forenede Nationers Traktatafdeling bemærker, at udtrykket »aftalememorandum« is often used to denote a less formal international instrument than a typical treaty or international agreement. It often sets out operational arrangements under a framework international agreement. It is also used for the regulation of technical or detailed matters. ... For example, the United Nations usually concludes [MoUs] with Member States in order to organise its peacekeeping operations or to arrange United Nations conferences. The United Nations considers such [MoUs] concluded by the United Nations to be binding and registers them ex officio«. De Forenede Nationer, Treaty Handbook (2012), s. 68. Jf. eksempelvis også A. Aust, Modern Treaty Law and Practice, 2nd edition (Cambridge University Press, 2007), s. 26, og P. Gautier, »Non-binding Agreements«, i Max Planck Encyclopedia of Public International Law (Oxford University Press, 2006).

33 — Afsnit 3 i addendummet fra 2013.

aftalememorandummet fra 2006 indeholder bestemmelser vedrørende eksempelvis deres ikrafttræden, ratificering, registrering eller deponering hos andre organer eller bilæggelse af tvister vedrørende dem. Samlet set viser disse betragtninger tydeligt, at addendummet fra 2013 ikke havde til formål at være bindende.

68. Omstændighederne omkring aftalen om addendummet fra 2013 peger i samme retning. Ottende betragtning til den anfægtede afgørelse fastsætter, at addendummet fra 2013 »indebærer ingen og har ikke til formål at indebære bindende eller retlige forpligtelser for nogen af parterne i henhold til national ret eller folkeretten«. Rapporten udarbejdet af det schweiziske forbundsråd for det schweiziske parlament understøtter dette standpunkt. Det betyder også, at ingen af parterne har accepteret, at parten påtog sig nogen forpligtelser i tilfælde af overtrædelser, som parten kunne drages til ansvar for efter folkeretten.

69. Det forhold, at addendummet fra 2013 ikke er en international aftale i henhold til artikel 218 TEUF, betyder dog ikke automatisk, at den anfægtede afgørelse ikke er bestemt til at have retsvirkninger. Virkningerne af en aftale (binding eller andet) i henhold til folkeretten er forskellige fra virkningerne i henhold til EU-retten af den retsakt, hvorigennem den (kompetente) EU-institution udtrykker sin enighed med aftalens indhold og bemyndiger dens undertegnelse³⁴.

70. Addendummet fra 2013 var en del af et kompromis, der førte til indgåelsen af bindende sektoraftaler mellem EU og Schweiz, og som fastsatte parametrene for retligt bindende bilaterale aftaler mellem Schweiz og hver modtagende medlemsstat. På grundlag af addendummet fra 2013 iværksatte et tredjeland en parlamentarisk proces med henblik på at indlede forhandlinger med en ny EU-medlemsstat om en bindende aftale. Som følge af den undertegnelse, som Kommissionen bemyndigede, blev Unionen derfor bundet af de følger, som folkeretten tillægger denne undertegnelse og forbindelserne mellem parterne til en ikke-bindende aftale.

71. Den anfægtede afgørelse og det undertegnede addendum fra 2013 har også retsvirkninger over for andre EU-institutioner og medlemsstaterne. For så vidt som Unionen var kompetent til at undertegne en sådan aftale med et tredjeland (uanset hvilken institution der havde beføjelse til at godkende og undertegne den, og uanset om kompetencen til at gøre dette var eksklusiv eller delt med medlemsstaterne), førte nødvendigheden af at garantere enhed i Unionens optræden udadtil og det tilknyttede princip om loyalt samarbejde, som det finder anvendelse på forholdet mellem medlemsstaterne og EU og mellem EU-institutionerne, til forpligtelser for EU-institutionerne og medlemsstaterne til at samarbejde for at opnå EU's mål, undgå at undergrave sådanne foranstaltninger og sikre overensstemmelse mellem EU's forskellige politikker³⁵.

72. Jeg finder derfor, at Rådets søgsmål rent faktisk vedrører en retsakt, der kan prøves i henhold til artikel 263 TEUF.

34 — Der findes mange forskellige folkeretlige instrumenter, der ikke er bindende, men som kan få folkeretlige subjekter til at ændre adfærd, f.eks. kompetente internationale domstoles og tribunalers fortolkninger af traktater eller ikke-bindende afgørelser truffet af en international organisations organer.

35 — Jf. eksempelvis artikel 21, stk. 3, TEU og artikel 7 og 205 TEUF.

Realiteten

Indledende betragtninger

73. Domstolen er igen blevet anmodet om at overveje fordelingen af beføjelser mellem Unionens institutioner med hensyn til Unionens optræden udadtil i en sammenhæng, for hvilken traktaterne ikke umiddelbart fastlægger særskilte procedureregler³⁶. Rådet har anmodet Domstolen om at afgøre, hvilke EU-retlige regler der skal overholdes, for at Unionen kan blive part i en ikke-bindende aftale med et tredjeland.

74. Hvis artikel 17 TEU ikke giver Kommissionen beføjelse til at godkende og bemyndige Unionens undertegnelse af en aftale, såsom addendummet fra 2013, overholdt Kommissionen ikke det princip, der fremgår af artikel 13, stk. 2, første punktum, TEU, og den anfægtede afgørelse skal annulleres. Dette ville også indebære, at artikel 17 TEU ikke var det korrekte retsgrundlag for den anfægtede afgørelse.

75. Hvis Domstolen derimod forkaster det første anbringende, kan der alligevel sættes spørgsmålstegn ved afgørelsens lovlighed. Det skyldes, at en retsakt som den anfægtede afgørelse skal støttes på en materiel EU-kompetence og skal anføre det korrekte retsgrundlag. Spørgsmålet om, hvorvidt Unionen har materiel kompetence, skal logisk set besvares inden spørgsmålet om fordelingen af beføjelser mellem EU-institutionerne i forbindelse med forhold, der er underlagt Unionens kompetence. Det skal også besvares inden spørgsmålet vedrørende fordelingen af kompetencer mellem Unionen og medlemsstaterne (et spørgsmål, som parterne ikke har taget stilling til i deres indlæg³⁷) og vedrørende nødvendigheden af at anføre et retsgrundlag. Parternes uenighed med hensyn til anvendelsesområdet for artikel 16 og 17 TEU er muligvis opstået i lyset af indholdet af de bestemmelser, der tildeler materiel kompetence. For så vidt som disse bestemmelser fastlægger en udtrykkelig procedure med hensyn til den form for foranstaltninger, der skal træffes for at udøve den omhandlede kompetence, kan hverken artikel 16 TEU eller artikel 17 TEU alene regulere spørgsmålet om, hvilken institution der havde kompetence til at træffe foranstaltninger.

76. Domstolen er derfor efter min vurdering blevet anmodet om at afgøre et principielt spørgsmål (»hvem har kompetence til at handle: Rådet eller Kommissionen?«) under omstændigheder, hvor dette spørgsmål muligvis ikke skal besvares. Dette skyldes, at Domstolen *ikke* er blevet anmodet om at prøve lovligheden af den anfægtede afgørelse på et grundlag, der vedrører Unionens materielle kompetence eller afgørelsens manglende angivelse af denne kompetence. Jeg accepterer, at parterne muligvis ikke har interesse i at rejse disse spørgsmål, men Rådets søgsmål udløser imidlertid en række indledende spørgsmål vedrørende Unionens kompetence.

77. Domstolen kan ex officio undersøge, om en bestemt EU-institution har beføjelse til at handle³⁸. Det samme gør sig i endnu højere grad gældende for selve Unionens kompetence. Dette er et spørgsmål af så stor forfatningsmæssig betydning, at det vedrører de almindelige retsprincipper. Under retsmødet har Domstolen udspurgt parterne om netop dette forhold. Ingen af parterne har dog besvaret spørgsmålet om, hvilke bestemmelser i traktaterne der i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling tildelte Unionen kompetence til at godkende et aftalememorandum og bemyndige dets undertegnelse inden for det område, der er berørt af afgørelsen (og uanset om disse bestemmelser skal anføres i den anfægtede afgørelse). I stedet har begge parter kun omtalt kravet om at anføre et retsgrundlag. Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke var retligt bindende og derfor ikke skulle anføre et (materielt) retsgrundlag. Det var tilstrækkeligt at nævne

36 — Jf. også eksempelvis domme Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:2400) og Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663).

37 — Jf. punkt 82-84 nedenfor.

38 — Jf. eksempelvis dom Salzgitter mod Kommissionen (C-210/98 P, EU:C:2000:397, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

artikel 17 TEU. Hvis dette er Kommissionens holdning, burde den logisk set have anmodet Domstolen om at afvise Rådets søgsmål, da der ikke var tale om en retsakt, som kunne prøves i henhold til artikel 263 TEUF³⁹. Rådet var antagelig af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse havde retsvirkninger (ellers burde det ikke have indgivet søgsmålet) – under retsmødet har Rådet bekræftet, at dette var dets holdning – og alligevel har Rådet ikke nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse med den begrundelse, at den ikke indeholdt et (materielt) retsgrundlag. Som følge deraf kan Domstolen efter min opfattelse hverken undersøge Unionens kompetence eller nødvendigheden af at anføre et retsgrundlag.

78. Der stilles ikke spørgsmål om, hvorvidt Unionen i henhold til folkeretten og EU-retten kan blive part i en ikke-bindende aftale. Det bestrides heller ikke, at det tilkommer Kommissionen, der er ansvarlig for EU's repræsentation udadtil⁴⁰, at forhandle sådanne aftaler, og at den i princippet kan undertegne dem. Rådet har desuden tilsyneladende accepteret, at der kan skelnes mellem på den ene side aftalememoranda eller andre sådanne instrumenter, hvori Unionen afgiver politiske tilsagn, og på den anden side administrative aftaler, som en EU-institution eller et EU-organ kan indgå på egne vegne i medfør af princippet om administrativ autonomi i artikel 335 TEUF. Med hensyn til de indledende spørgsmål om kapacitet og kompetence i henhold til folkeretten og EU-retten henviser jeg til de principper, der er omhandlet i mit forslag til afgørelse Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (forenede sager C-103/12 og C-165/12)⁴¹.

79. Rådets holdning til begge anbringender er i overensstemmelse med Rådets dokument vedrørende EU's indgåelse af aftalememoranda, fælleserklæringer og andre tekster, der indeholder politiske tilsagn, med tredjelande og internationale organisationer⁴². Dette dokument blev udarbejdet på baggrund af det, der ifølge Rådet var Kommissionens stigende tendens til at undertegne ikke-bindende instrumenter, som indeholder politiske tilsagn. Kommissionen har i sine indlæg henvist til sin udtalelse som svar på dette dokument, hvor den anførte, at »[Rådets holdning] ikke er i overensstemmelse med den institutionelle ligevægt, der er fastsat ved traktaterne«, og bekræftede, at »Kommissionen, når den repræsenterer EU udadtil, vil anvende de relevante traktatbestemmelser«.

80. Om den oprindelige foranstaltning (dvs. konklusionerne fra 2012), hvorigennem Rådet og medlemsstaterne forsamlet i Rådet bemyndigede forhandlingerne vedrørende addendummet fra 2013, er en retsakt, der er omfattet af artikel 263 TEUF, og som i øvrigt er i overensstemmelse med traktaterne, er spørgsmål, der (logisk nok) ikke indbringes for Domstolen. Det ville være overraskende, hvis Rådet nedlagde påstand om annullation af sine egne konklusioner. Kommissionen har antageligt heller ingen interesse i deres annullation. Jeg finder det derfor ikke fornødent at behandle Kommissionens indvending mod anvendelsen af blandede retsakter, og hvorvidt Domstolens afgørelse i Kommissionen mod Rådet⁴³ (C-28/12) sår tvivl om gyldigheden af konklusionerne fra 2012.

81. Endelig er der uenighed med hensyn til om spørgsmålet om fordelingen af kompetencer mellem EU og medlemsstater i forbindelse med addendummet fra 2013 er forelagt Domstolen og er genstand for et anbringende, der er lagt til grund for påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse. Jeg vil behandle dette spørgsmål først.

39 — Begrundelsespligten gælder for enhver retsakt, som kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål, jf. dom Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 42).

40 — Jf. artikel 17, stk. 1, TEU.

41 — EU:C:2014:334, punkt 86 og 94-101.

42 — Dokument 12498/13 (bilag til Kommissionens svarskrift). Dette dokument vedrører ikke instrumenter, der kun indeholder administrative bestemmelser om det praktiske samarbejde mellem en EU-institution eller et EU-organ og et tredjeland eller en international organisation.

43 — EU:C:2015:282.

Unionens og medlemsstaternes kompetencer

– Argumenter

82. Med sit første anbringende har Rådet gjort gældende, at det opfatter Kommissionens udtalelse af 17. december 2012 således, at Kommissionen er uenig i medlemsstaternes inddragelse og er enig i, at den har fået bemyndigelse af Rådet i henhold til artikel 16 TEU. Rådet tilføjer, at Kommissionen ved at undertegne addendummet fra 2013 på egne og Unionens vegne tilsidesatte medlemsstaternes kompetence og dermed overtrådte princippet om kompetencetildeling i artikel 4, stk. 1, TEU. Rådet har også fremsat dette argument til støtte for sit andet anbringende.

83. Rådet har medgivet, at det ikke har fremsat et særskilt anbringende vedrørende den delte eller eksklusive karakter af Unionens kompetence. Rådet har anført, at dets indlæg i denne henseende er udtrykkeligt og tilstrækkeligt og udgør en væsentlig del af de faktiske og retlige omstændigheder, der viser, at Kommissionen overtrådte principperne om fordeling af beføjelser og loyalt samarbejde. Følgende forhold viser, at der var tale om delt kompetence: i) det finansielle bidrag fra Schweiz vedrører bidrag fra Schweiz til de modtagende medlemsstater, ii) det finansielle bidrag fra Schweiz afspejler politiske tilsagn, men selve bidragene er retligt underlagt bindende bilaterale aftaler mellem Schweiz og hver modtagende medlemsstat, iii) ikke alle medlemsstater er støtteberettigede, og iv) beløbene udbetales derfor direkte fra Schweiz til den modtagende medlemsstat og ikke via EU-budgettet. Rådet har anført, at den delte eller eksklusive karakter af Unionens kompetence til at undertegne addendummet fra 2013 under alle omstændigheder ikke har betydning for den procedure, der skal benyttes ved denne undertegnelse, og at traktaterne ikke begrænser Rådets muligheder for at beskytte dets egne prærogativer.

84. Kommissionen har anført, at Rådet hverken har underbygget dets påstand om, at aftalememorandummet fra 2006 og de to addenda er omfattet af Unionens og medlemsstaternes delte kompetence, eller har fremsat et anbringende vedrørende sidstnævntes kompetence. Det tilkommer under alle omstændigheder medlemsstaterne at forsvare deres kompetence og prærogativer, ikke Rådet.

– Analyse

85. Som jeg forstår begge anbringender har Rådet efter min opfattelse nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, fordi Kommissionen ikke har respekteret fordelingen af beføjelser mellem Rådet og Kommissionen og princippet om loyalt samarbejde med andre institutioner, som Kommissionen skal overholde, når den udøver sine beføjelser. Rådet har medgivet, at det ikke har fremsat anbringender om, at Kommissionen ikke respekterede enten fordelingen af kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne eller pligten til loyalt samarbejde, der gælder mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Domstolen er derfor ikke blevet anmodet om at annullere den anfægtede afgørelse af nogen af disse grunde.

86. Rådet ignorerer – ved at anføre, at argumenterne vedrørende delt kompetence underbygger det anbringende eller de anbringender, der ligger til grund for dets søgsmål – sondringen mellem et argument og et anbringende. Et anbringende er et udsagn, der – hvis det tiltrædes – giver vedkommende medhold⁴⁴. Et argument forklarer eller anfører derimod, *hvorfor* et anbringende bør tiltrædes og derfor bør kunne give dette resultat. Argumentet skal derfor understøtte anbringendet. I den foreliggende sag har Rådets udtrykkelige argumenter vedrørende delt kompetence ikke forklaret, *hvorfor* den anfægtede afgørelse ikke respekterer fordelingen af beføjelser mellem Rådet og

44 — Dette følger *a contrario* af eksempelvis dom EFMA mod Rådet (C-46/98 P, EU:C:2000:474, præmis 38).

Kommissionen (første anbringende) eller princippet om loyalt samarbejde, som de skal respektere, når de udøver deres beføjelser (andet anbringende). Rådet har faktisk selv accepteret, at disse argumenter ikke påvirker proceduren. Rådets argumenter vedrørende delt kompetence er efter min opfattelse derfor uden virkning.

87. Hverken Rådet eller den intervenerende medlemsstat har underbygget deres argumenter vedrørende delt kompetence ved at udpege de traktatbestemmelser, der efter deres opfattelse fastlægger i) Unionens kompetence og ii) den delte karakter af denne kompetence.

88. Det betyder ikke, at traktaterne er til hinder for, at Rådet lægger en anden institutions manglende respekt for kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne til grund for et anbringende. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at medlemsstaternes, Parlamentets, Rådets og Kommissionens søgsmålskompetence, der er fastsat i artikel 263, stk. 2, TEUF, ikke er betinget af, at det godtgøres, at der foreligger en retlig interesse⁴⁵. Hver af disse parter kan nedlægge påstand om annullation af en retsakt, der er omfattet af artikel 263 TEUF, uden at det godtgøres, at der foreligger en retlig interesse⁴⁶. Dette betyder efter min opfattelse, at hver af disse parter kan indbringe et søgsmål på grundlag af et anbringende vedrørende en anden parts prærogativer.

Rådets og Kommissionens beføjelser (første anbringende)

– Argumenter

89. Med sit første anbringende har Rådet gjort gældende, at Kommissionen ved selv at undertegne addendummet fra 2013 på Unionens vegne uden Rådets forudgående bemyndigelse traf afgørelse om Unionens politik. Kommissionen tilsidesatte dermed princippet om fordeling af beføjelser i artikel 13, stk. 2, første punktum, TEU og også princippet om den institutionelle ligevægt. Kommissionen kunne heller ikke bemyndige denne undertegnelse uden Rådets forudgående godkendelse på grundlag af Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 17 TEU. I henhold til artikel 16 TEU tilkommer det Rådet at fastlægge Unionens politik i forbindelse med bl.a. dens eksterne forbindelser. Rådet bemyndiger således forhandlinger og godkender de politiske tilsagn, som Unionen giver over for tredjelande eller internationale organisationer. Kommissionen repræsenterer Unionens holdning (medmindre der er tale om forhold vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og andre forhold, der er omhandlet i traktaterne), men den kan ikke fastsætte dens indhold. Rådet har anført, at politikformulering og uddybelse af Unionens eksterne foranstaltninger går videre end at fastlægge Unionens holdning. Indledning af forhandlinger med et tredjeland eller en anden international organisation er desuden i sig selv en politisk handling. Det samme gælder i endnu højere grad for afgørelsen om undertegnelse af et instrument, fordi undertegnelsen afspejler Unionens accept af instrumentets indhold. Fordi dette indhold ikke kan fastlægges på forhånd, kan det ikke siges at være omfattet af en »fastlagt holdning«.

90. Rådet har navnlig anført, at Kommissionen fastlagde Unionens holdning ved ensidigt at beslutte: i) at behandle sagen som henhørende under Unionens enekompetence, ii) at ændre underskriverne af addendummet fra 2013 således, at Kommissionen undertegnede det alene på Unionens vegne, og iii) at bemyndige undertegnelsen af addendummet fra 2013 og dermed acceptere dets indhold. Med hensyn til de første to punkter handlede Kommissionen imod Rådets udtrykkelige vilje.

45 — Jf. domme Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 53) og Parlamentet mod Rådet (C-355/10, EU:C:2012:516, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

46 — Jf. eksempelvis dom Kommissionen mod Rådet (C-28/12, EU:C:2015:282, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis). Kravet om, at et søgsmål skal have til formål at beskytte sagsøgerens prærogativer, finder kun anvendelse i forbindelse med klager, der indbringes i henhold til artikel 263, stk. 3, TEUF, nemlig klager, der indbringes af Revisionsretten, af Den Europæiske Centralbank og af Regionsudvalget.

91. Den omstændighed, at artikel 218 TEUF ikke finder anvendelse, er ikke til hinder for Rådets inddragelse i proceduren for forhandling og indgåelse af sådanne instrumenter: Artikel 218 TEUF afspejler den generelle fordeling af beføjelser efter artikel 16 og 17 TEU.

92. Rådet har videre gjort gældende, at den undertegnede tekst, der blev fremsendt til de schweiziske myndigheder den 7. november 2013, ikke er den samme tekst som den, der var blevet drøftet med Rådets forberedende organer, idet underskriverne og den kapacitet, hvormed de underskrev, var ændret. Kommissionen udelukkede reelt Rådet fra at undertegne og sende sin egen version af addendummet fra 2013. Hvis Rådet havde gjort det, ville de schweiziske myndigheder have modtaget to forskellige versioner. Det ville have været i strid med princippet om enhed i Unionens optræden udadtil (og forklarer, hvorfor Rådet ikke anmodede og ikke kunne anmode om genforhandling af addendummet fra 2013).

93. Med hensyn til Kommissionens påberåbelse af dens gennemførelses- og forvaltningsfunktioner i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU har Rådet ikke kunnet se, og Kommissionen har ikke forklaret, hvorfor artikel 17, stk. 1, TEU skulle give Kommissionen beføjelse til at undertegne aftaler, hvis samme bestemmelse ikke også giver den beføjelse til at indlede forhandlinger.

94. Kommissionen har anført, at den er kompetent til at undertegne ikke-bindende instrumenter af politisk karakter på Unionens vegne, for så vidt som de afspejler Unionens eksisterende holdning. Undertegnelse er blot en handling, der udføres som et led i repræsentationen af en politisk holdning, som Rådet tidligere har fastlagt, udadtil. Bemyndigelse er derfor ikke altid påkrævet, inden Kommissionen indleder forhandling herom og undertegner den endelige version. Rådet har fejlagtigt anført, at artikel 218, stk. 3 og 5, TEUF de facto finder anvendelse.

95. Kommissionen har mindet om, at der ikke foreligger noget krav om, at der skal være tale om en bestemt form for fælles holdning, for at den kan anses for at foreligge⁴⁷. Unionens holdning kan således være fastlagt på grundlag af Rådets konklusioner. I den foreliggende sag afveg den anfægtede afgørelse ikke fra Unionens holdning til det finansielle bidrag fra Schweiz for Kroatien, som den var beskrevet i konklusionerne fra 2012. Rådet har heller ikke bestridt, at indholdet af addendummet fra 2013 svarer til denne holdning, og har ikke krævet, at det genforhandles. I konklusionerne fra 2012 beskrives meget præcist den faktuelle ramme og metoden. Der var ikke plads til, at Kommissionen kunne forhandle om nogen af elementerne. Rådet har ikke fremlagt oplysninger eller dokumentation, der påviser, at Kommissionen fraveg denne ramme.

96. Undertegnelsen af addendummet fra 2013 var en form for repræsentation af Unionen udadtil, som artikel 17, stk. 1, TEU pålægger Kommissionen at varetage. Det kan også kædes sammen med Kommissionens gennemførelses- og forvaltningsfunktioner i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU som afspejlet i aftalememorandummet fra 2006, addendummet fra 2008 og addendummet fra 2013. Kommissionen har anført, at Rådets holdning er forvirrende. Rådet har på den ene side hævdet, at begrebet politikformulering dækker mere end blot fastlæggelse af Unionens holdning. Hvis det var tilfældet, kunne Kommissionen handle på et bredere grundlag inden for Unionens fastlagte politik. Rådet har på den anden side samtidig hævdet, at Kommissionen i medfør af artikel 16, stk. 1, TEU skal anmode om Rådets godkendelse inden undertegnelse. Kommissionen har videre bemærket, at artikel 17, stk. 1, TEU afspejler artikel I-26 i traktaten om en forfatning for Europa: I forbindelse med Det Europæiske Konvents drøftelse af denne bestemmelse i 2003⁴⁸ ønskede og opnåede Kommissionen med støtte fra flere medlemsstaters repræsentanter anerkendelse af sin rolle og sit ansvar på området for repræsentation udadtil.

47 — Dom Kommissionen mod Sverige (C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 77).

48 — EUT 2004, C 310, s. 1.

97. Kommissionen har anført, at det ikke er bestridt, at den holdt Rådet velunderrettet. I sit svar har Rådet for første gang henvist til de oplysninger, den modtog om størrelsen af det omhandlede bidrag. Kommissionen har dog påpeget, at Schweiz vedvarende fastholdt, at størrelsen af det schweiziske bidrag alene var et spørgsmål for Schweiz. Kommissionen var ikke bekendt med indsigelser fra Rådet vedrørende resultaterne af kontakterne med Schweiz. I sit søgsmål har – og kunne – Rådet ikke gøre indsigelser med hensyn til indholdet.

98. Rådet kan under ingen omstændigheder gøre indsigelse mod indholdet af addendummet fra 2013 og dets forbindelse til konklusionerne fra 2012 for første gang i sit svar. Sådanne indsigelser burde have været fremsat på møderne i Rådet eller senest i Rådets søgsmål. Selv om disse påstande kan antages til realitetsbehandling, er de ugrundede. De har ingen sammenhæng med artikel 16 TEU. De vedrører karakteren af addendummet fra 2013 og ikke Rådets beføjelser. Hvis Rådet, som Kommissionen har antaget, henviser til den angiveligt blandede (EU og mellemstatslig) karakter af konklusionerne, er sådanne blandede retsakter ikke omhandlet i traktaterne. Traktaterne indeholder heller ingen bestemmelser, hvorefter det skiftende formandskab for Rådet skal undertegne addendummet. Rådets begrundelse er endvidere tom, eftersom Rådet ikke har gjort indsigelse mod størrelsen af det finansielle bidrag fra Schweiz. Kommissionen har sikret, at der er kontinuitet i den tilgang, som Rådet allerede har fastlagt.

– Analyse

99. Artikel 13, stk. 2, første punktum TEU afspejler princippet om den institutionelle ligevægt og kræver, at hver institution udøver sine beføjelser med behørig hensyntagen til de andres beføjelser⁴⁹. Hvis en institution trænger ind på en anden institutions prærogativer, tilsidesættes denne bestemmelse.

100. Overskred Kommissionen i den foreliggende sag sine beføjelser i henhold til traktaterne, herunder navnlig artikel 17 TEU, og trængte den ind på Rådets prærogativer i henhold til artikel 16 TEU? Hvis det er tilfældet, er denne konklusion tilstrækkelig til at annullere den anfægtede afgørelse.

101. Dette spørgsmål må efter min opfattelse besvares bekræftende.

102. Domstolen har i en sag vedrørende Kommissionens beføjelse til at indgå en aftale med Amerikas Forenede Stater om retningslinjer med hensyn til forskriftssamarbejde og gennemsigtighed fastslået, at fastsættelsen af de betingelser, der skal være opfyldt for, at en foranstaltning, som eksempelvis ikke-bindende retningslinjer, kan vedtages, kræver, »at der tages behørigt hensyn til kompetencefordelingen og den institutionelle ligevægt, der er fastsat i [traktaten på det pågældende område]«⁵⁰. Dette indebærer, at manglen på specifikke procedurer i traktaterne for bestemte former for foranstaltninger ikke er til hinder for, at disse instrumenter anvendes i forbindelse med Unionens eksterne forbindelser. Domstolen præciserede, at denne dom ikke kunne »fortolkes således, at den støtter Kommissionens argument, hvorefter den omstændighed, at en akt, der ligesom retningslinjerne ikke er bindende, er tilstrækkelig til, at den pågældende institution har kompetence til at vedtage den«⁵¹. Domstolen konkluderede således, at (den nuværende) artikel 218 TEUF ikke fandt anvendelse⁵², men den udtalte sig ikke om de gældende procedurer og institutionernes respektive beføjelser med hensyn til de retningslinjer, der var genstand for den pågældende sag.

49 — Jf. dom Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

50 — Dom Frankrig mod Kommissionen (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 40). Jf. også dom ERTA (22/70, EU:C:1971:32, præmis 72) og mit forslag til afgørelse Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (forenede sager C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:334, punkt 99 og 100).

51 — Dom Frankrig mod Kommissionen (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 40).

52 — Dom Frankrig mod Kommissionen (C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 45).

103. I den foreliggende sag er artikel 17 TEU det eneste retsgrundlag, der er anført i den anfægtede afgørelse. Den kompetence, som Unionen er tillagt med henblik på at vedtage en afgørelse som den omtvistede, nævnes ikke⁵³.

104. Unionens politikker formuleres i Det Europæiske Råd og Rådet. Uden deres forudgående intervention kan Kommissionen ikke vide, hvilken EU-politik den skal repræsentere (udadtil). Rådets beføjelse i henhold til artikel 16, stk. 1, første punktum, TEU til at udøve politikformulerende funktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne⁵⁴, betyder, at det er Rådets prærogativ at fastlægge, hvilke handlinger der skal (eller ikke skal) udføres for at forfølge de fælles politikker som fastsat i traktaterne⁵⁵, navnlig traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Rådet skal gøre dette i lyset af Det Europæiske Råds holdning til Unionens overordnede politiske retningslinjer og prioriteter fastsat i henhold til artikel 15, stk. 1, TEU. Artikel 16, stk. 6, tredje afsnit, TEU bekræfter dette forhold. Det Europæiske Råd fastlægger de strategiske retningslinjer. Rådet for Udenrigsanliggender fastlægger Unionens optræden udadtil på grundlag af disse retningslinjer.

105. Derefter er det Kommissionens opgave i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU bl.a. at sikre gennemførelsen af traktaterne og af de foranstaltninger, der vedtages af institutionerne på grundlag heraf, udøve koordinerings-, gennemførelses- og forvaltningsfunktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne, og med enkelte undtagelser at varetage repræsentationen af Unionens og dens politikker over for eksterne forbindelser⁵⁶.

106. På områder i tilknytning til internationale forbindelser er det, når Unionen i henhold til artikel 21, stk. 2, TEU skal fastlægge og gennemføre fælles politikker og tiltag for at opfylde de mål, der er fastsat deri, Det Europæiske Råd, der fastlægger Unionens strategiske interesser og mål i tilknytning til internationale forbindelser⁵⁷, Rådet, som fastlægger disse politikker, og Kommissionen, der gennemfører de foranstaltninger, der virkeliggør disse politikker.

107. Hvad hver beføjelse indebærer, afhænger til dels af det instrument, hvorigennem Unionen optræder udadtil. For visse former for instrumenter fastlægger traktaterne udtrykkeligt hver institutions rolle i de eksterne foranstaltninger og fastlægger procedurereglerne for at involvere Unionen (og de institutioner, hvorigennem den handler). Det mest almindelige eksempel er artikel 218 TEUF. I modsætning til interne EU-foranstaltninger er de instrumenter, hvorigennem Unionen handler eksternt, ikke begrænset til de foranstaltninger, som traktaterne udtrykkeligt omhandler, fastlægger formen og virkningen af og fastlægger procedureregler for⁵⁸. Hvordan Unionen som international juridisk person⁵⁹ handler på internationalt plan, afhænger af både folkeretten og EU-retten⁶⁰.

108. Jeg har andet sted accepteret, at (dele af) artikel 218 TEUF kan anvendes analogt, når der ikke er fastlagt særskilte regler for procedurer, som sætter Unionen i stand til at handle udadtil ved hjælp en ensidigt bindende erklæring⁶¹. Når Unionens optræden udadtil *ikke* har til formål at binde Unionen (og andre involverede parter), er der efter min vurdering intet grundlag herfor.

53 — Jf. punkt 75-77 ovenfor.

54 — Jeg har forklaret min fortolkning af udtrykket »som fastsat i traktaterne« i mit forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 93 og 94).

55 — Dom Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:2400, præmis 50).

56 — Jf. også mit forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 104).

57 — Jf. også artikel 22, stk. 1, første afsnit, TEU. Det Europæiske Råds afgørelser gennemføres i overensstemmelse med de procedurer, der er fastlagt i traktaterne (jf. artikel 22, stk. 1, tredje afsnit, TEU).

58 — Der findes ingen ækvivalent til listen over tilgængelige Unionens retsakter til interne foranstaltninger i artikel 288 TEUF.

59 — Jf. artikel 47 TEU.

60 — Jf. også mine forslag til afgørelser Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (forenede sager C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:334, punkt 107) og Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 94).

61 — Jf. mit forslag til afgørelse Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (forenede sager C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:334, punkt 112-121 og 123). Med hensyn til muligheden for at anvende artikel 218 TEUF i en anden sammenhæng, jf. også generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Tyskland mod Rådet (C-399/12, EU:C:2014:289, punkt 101-114).

109. I den foreliggende sag har Kommissionen accepteret, at det tilkom Rådet at afgøre, om forhandlingerne med Schweiz med henblik på en aftale om et finansielt bidrag fra Schweiz til Kroatien skulle indledes. Denne afgørelse indebærer politikformulering. Under retsmødet har Kommissionen anerkendt, at konklusionerne fra 2012 lå til grund for indledningen af disse forhandlinger. Dette betyder, at Kommissionen også accepterer, at artikel 17, stk. 1, TEU ikke er det korrekte retsgrundlag for afgørelsen om at indlede forhandlinger.

110. Jeg er enig i, at det tilkommer Rådet at vurdere situationen, afgøre om Unionen skal indlede forhandlinger med et tredjeland med henblik på at nå til enighed om en sag, der er en del af eller har tilknytning til et område, der henhører under Unionens kompetence (både enekompetence og delt kompetence), og fastlægge den politik og de interesser, Unionen skal forfølge, samt eventuelle begrænsninger.

111. Efter min opfattelse omfatter politikformulering afgørelsen om, at et mål, der henhører under Unionens kompetence, kan forfølges ved at opnå et tilsagn (bindende eller ikke-bindende) fra et tredjeland om betaling af et finansielt bidrag til en ny medlemsstat i henhold til en fremtidig bilateral aftale mellem disse to parter (såfremt der ikke tidligere er truffet en sådan afgørelse) og derved ved at deltage i en ekstern foranstaltning i form af forhandlinger og muligvis efterfølgende indgåelse af et instrument med henblik på at opnå dette tilsagn.

112. Når Rådet har udøvet dette prærogativ ved at bemyndige forhandlinger, tilkommer det derefter Kommissionen at repræsentere Unionen i forhandlingerne i overensstemmelse med Rådets bemyndigelse og Unionens politikker og interesser. Rådets indledende afgørelse ophæver dog ikke Rådets beføjelse i henhold til artikel 16, stk. 1, TEU til at afgøre, om Unionen skal være part i det instrument, der følger af disse forhandlinger, og at undertegne det.

113. Det tilkommer Rådet at kontrollere aftalens indhold, den anvendte form for ekstern foranstaltning, om relevante begrænsninger er blevet overholdt, og den fortsatte nødvendighed af, at Unionen er part i den pågældende aftale. Disse betragtninger gælder uden forskel på både bindende og ikke-bindende aftaler, som Unionen er part i. Rådet skal, under omstændigheder som de foreliggende, afgøre, om de tilsagn, som Unionen og tredjelandet har givet i aftalen, bidrager til det mål, der forfølges, om nødvendigheden af sådanne tilsagn og formen af den eksterne foranstaltning stadig er relevant, om Unionen er villig til at acceptere den, og om Unionen accepterer de konsekvenser, der kan blive tilladt den eksterne foranstaltning i henhold til folkeretten (og EU-retten). Den simple omstændighed, at indholdet af den opnåede aftale svarer til det forhandlingsmandat, Rådet har givet, betyder derfor ikke, at Kommissionen kan tilsidesætte Rådets beføjelse i henhold til artikel 16, stk. 1, TEU til at afgøre, om Unionen skal være part i en aftale, som eksempelvis addendummet fra 2013. Rådets tavshed med hensyn til indholdet af addendummet fra 2013 betyder heller ikke nødvendigvis, at den havde udøvet sin beføjelse og accepterede afgørelsen om at godkende og undertegne addendummet fra 2013.

114. Indholdet af addendummet fra 2013 er under alle omstændigheder ikke i fuld overensstemmelse med konklusionerne fra 2012. Ved forhandlingen af addendummet fra 2013 traf Kommissionen visse valg og afgørelser. Disse afgørelser skulle godkendes af Rådet. Opgaven vedrørende Unionens repræsentation udadtil indebærer ikke, at Kommissionen skal afgøre, om Unionen skal deltage i en bestemt form for ekstern foranstaltning, der har et bestemt indhold, og som navnlig har politiske og retlige konsekvenser for Unionen (og muligvis medlemsstaterne). I den foreliggende sag fastsatte konklusionerne fra 2012 ikke det samlede beløb for det finansielle bidrag fra Schweiz, varigheden af finansieringen, start- og sluttidspunkt for finansieringen og det omfang, hvori aftalememorandummet fra 2006 og dets bilag skulle finde anvendelse. Addendummet fra 2013 gav et materielt indhold til hvert af disse forhold. Konklusionerne fra 2012 fastlagde og kunne ikke fastlægge, om det for Unionen fortsat var ønskeligt at indgå addendummet til aftalememorandummet fra 2006, der var resultatet af forhandlingerne.

115. Jeg forkaster derfor Kommissionens anbringende om, at konklusionerne fra 2012 meget præcist beskrev den faktuelle ramme og metoden, så der ikke var plads til, at Kommissionen kunne forhandle om nogen af elementerne. Rådet gav faktisk Kommissionen betydelige skønsbeføjelser til at forhandle aftalen. Hvad Rådet *ikke* bemyndigede Kommissionen til, var selv at afgøre, om resultatet af forhandlingerne var i overensstemmelse med og stadig var ønskeligt i lyset af Unionens politik, eller følgelig at bemyndige en af Kommissionens medlemmer til alene at undertegne det aftalte addendum på Unionens vegne. Selv om Schweiz ensidigt fastsatte beløbet for det finansielle bidrag fra Schweiz, var det stadig Rådet, der skulle bekræfte, om dette beløb var tilstrækkeligt, under hensyntagen til Unionens politik og den bredere sammenhæng, hvori addendummet fra 2013 blev indgået. Addendummet fra 2013 var desuden ikke blot en præcisering eller anvendelse af de eksisterende tilsagn, der blev givet i aftalememorandummet fra 2006. For at tage stilling til addendummet fra 2013 skulle det særskilt vurderes, om der i forhold til Kroatien (stadig) var behov for et finansielt bidrag fra Schweiz, og på hvilke betingelser.

116. Kommissionen kan heller ikke påberåbe sig, at den udøvede sine gennemførelses- og forvaltningsfunktioner i overensstemmelse med aftalememorandummet fra 2006 og de forskellige addenda, som begrundelse for at kunne undertegne addendummet fra 2013, fordi den i medfør af artikel 17, stk. 1, TEU er pålagt sådanne funktioner. Den omstændighed, at Kommissionen udøver disse funktioner, giver den ikke beføjelse til at undertegne aftaler, hvori disse funktioner bekræftes i en eller flere bestemmelser.

117. Jeg konkluderer, at det tilkommer Rådet at afgøre, om en ikke-bindende international aftale med et tredjeland skal godkendes og undertegnes. Jeg mener derfor, at Domstolen bør tage det første anbringende til følge, fordi Kommissionen overskred sine beføjelser i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU, og den anfægtede afgørelse dermed tilsidesætter artikel 13, stk. 2, første punktum, TEU.

Princippet om loyalt samarbejde (andet anbringende)

– Argumenter

118. Ifølge Rådets andet anbringende har Kommissionen med sin fremgangsmåde tilsidesat princippet om loyalt samarbejde, der er indeholdt i artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU – det princip, der også finder anvendelse mellem medlemsstaterne og institutionerne. Under retsmødet har Rådet forklaret, at det andet anbringende var rettet delvist mod Kommissionens fremgangsmåde, som førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, men primært mod Kommissionens fremgangsmåde efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

119. Kommissionen trængte for det første bevidst ind på Rådets beføjelser i henhold til artikel 16 TEU og handlede derfor i strid med princippet om den institutionelle ligevægt. Kommissionen undertegnede addendummet fra 2013, selv om den af Rådet *gentagne gange* var blevet anmodet om ikke at gøre det. Inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse blev Rådet ikke på noget tidspunkt informeret om, at Kommissionen havde til hensigt at bemyndige sig selv til at undertegne addendummet fra 2013 uden forudgående bemyndigelse og at gøre det, inden Rådet kunne afslutte de procedurer, det havde iværksat for at udbedre den situation, som Kommissionen havde skabt. Det forhold, at EU-Udenrigstjenesten på Kommissionens vegne udtrykte uenighed med Rådets konklusioner, som skulle vedtages den 19. november 2013, svarer ikke til at informere Rådet om, at Kommissionen havde til hensigt at undertegne addendummet fra 2013 selv og på egne betingelser.

120. Kommissionen tilsidesatte dernæst bevidst og ensidigt medlemsstaternes rolle i strid med artikel 4, stk. 1, TEU. Spørgsmålet er ikke, om Rådet kan indgive et særskilt anbringende vedrørende medlemsstaternes kompetence. Den anfægtede afgørelse var ikke i overensstemmelse med konklusionerne fra 2012, fordi den tilsidesatte den delte karakter af kompetencen med hensyn til disse konklusioner.

121. Kommissionen handlede for det tredje bevidst på en måde, der gjorde Rådets indsats for at udbedre den situation, som Kommissionen havde skabt, virkningsløs. Kommissionen meddelte ikke på noget tidspunkt Rådet, at den havde til hensigt at vedtage den anfægtede afgørelse og derefter undertegne addendummet fra 2013 og fremsende det til de schweiziske myndigheder. På EFTA-Arbejdsgruppens møde, der blev afholdt mellem vedtagelsen af den anfægtede afgørelse (3.10.2013) og undertegnelsen af addendummet fra 2013 (7.11.2013), anmodede Rådet gentagne gange Kommissionen om ikke at fortsætte. Kommissionen har urigtigt anført, at Rådet ikke reagerede i mere end en måned. Sagen var faktisk på dagsordenen (kun til orientering) for det første møde i EFTA-Arbejdsgruppen, efter at Rådet (uformelt) var blevet orienteret om den anfægtede afgørelse. På mødet den 23. oktober 2013 blev Kommissionen gentagne gange anmodet om ikke at fortsætte. Da EFTA-Arbejdsgruppen fandt en løsning, afviste EU-Udenrigstjenesten den på stedet den 31. oktober 2013.

122. Kommissionen handlede for det fjerde bevidst på en måde, der kompromitterede princippet om enhed i Unionens optræden udadtil, og involverede Schweiz i en tvist mellem institutionerne. Enhver foranstaltning fra Rådets side for at udbedre situationen ville nødvendigvis have krævet, at Schweiz undertegnede en yderligere anden version af addendummet fra 2013. Kommissionen respekterede heller ikke konklusionerne fra 2012, hvori den opfordredes til at indgå aftale om et finansielt bidrag fra Schweiz »i tæt samarbejde med formandskabet for Rådet« og til regelmæssigt at høre Rådets kompetente forberedende organ om forløbet af drøftelserne.

123. Kommissionen har fremsat en indvending om, at Rådet ikke har forklaret, hvordan det andet anbringende, hvis det tiltrædes, kan påvirke gyldigheden af den anfægtede afgørelse. Kommissionen har bestridt de fire argumenter, der er fremsat til støtte for dette anbringende.

124. Med det første argument har Rådet i det væsentlige gentaget sine argumenter til støtte for sit første anbringende. Kommissionen har dog hele tiden tydeligt tilkendegivet sin holdning over for Rådet. Det forhold, at Kommissionen ikke havde accepteret Rådets fremgangsmåde ved tidligere lejligheder, viser dog ikke, at den tilsidesatte sin pligt til loyalt samarbejde i denne sag.

125. Det andet argument må forkastes, fordi Rådet ikke har fremsat (og ikke kunne fremsætte) et anbringende på grundlag af artikel 4, stk. 1, TEU. Der er ingen oplysninger i Rådets søgsmål om de individuelle roller, som medlemsstaterne kunne have spillet i denne sag. Ingen medlemsstater har klaget over den anfægtede afgørelse inden for den fastsatte tidsfrist.

126. Det tredje argument er ugrundet. Kommissionens holdning til ikke-bindende instrumenter og navnlig addendummet fra 2013 var velkendt. Den orienterede også regelmæssigt Rådet. Der var desuden mere end en måned mellem den dato, hvor Rådet blev informeret om vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og datoen for undertegnelsen af addendummet fra 2013. Hvis Rådet frygtede negative følger af Kommissionens undertegnelse, kunne og burde det have indgivet en begæring om foreløbige forholdsregler så hurtigt som muligt. Det forhold, at Rådet har anmodet Domstolen om at opretholde virkningerne af den anfægtede afgørelse, indtil den er erstattet, undergraver bemærkningen om, at Rådet er bekymret over den situation, som Kommissionen har skabt.

127. Med hensyn til det fjerde argument har Kommissionen anført, at den ved undertegnelsen af addendummet fra 2013 og udøvelsen af sine beføjelser i henhold til artikel 17 TEU varetog repræsentationen af Unionen udadtil. Kommissionen har under ingen omstændigheder involveret Schweiz i en tvist mellem institutionerne. Også dette argument står i modsætning til anmodningen om at opretholde virkningerne af den anfægtede afgørelse.

– Analyse

128. EU-institutionernes pligt til at samarbejde loyalt med hinanden i henhold til artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU, gælder på linje med princippet om den institutionelle ligevægt i samme bestemmelses første punktum⁶². Dette princip fastlægger, hvordan de beføjelser, der er fastsat i medfør af andre traktatbestemmelser, skal udøves. Det kan derfor ikke skabe forpligtelser, hvis der ikke foreligger beføjelser, og kan ikke ændre disse beføjelser⁶³. Princippet gælder også sammen med andre bestemmelser, der specifikt har til formål at sikre en hensigtsmæssig ligevægt mellem forskellige institutioner, såsom artikel 218 TEUF⁶⁴. Domstolen præciserede i Kommissionen mod Rådet (C-425/13), vedrørende de forskellige institutioners respektive funktioner i henhold til bestemmelser, såsom artikel 17, stk. 1, TEU og artikel 218 TEUF, at Rådet og Kommissionen skal overholde artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU. Overholdelse af denne bestemmelse er især vigtig i forbindelse med eksterne foranstaltninger⁶⁵. Bestemmelsen kræver, at hver institution afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe opfyldelsen af Unionens mål i fare, og bidrager til at fremme de andre institutioners opgaver. I forbindelse med princippet om loyalt samarbejde, som det gælder mellem Unionen og medlemsstaterne, har Domstolen fastslået, at forpligtelsen følger af kravet om enhed i Unionens optræden udadtil⁶⁶. Det samme gælder efter min opfattelse mellem Unionens institutioner.

129. Rådet har ikke anført, om dets to anbringender gælder samlet, eller om det andet anbringende er fremsat subsidiært. Under retsmødet har Rådet anført, at det andet anbringende er fremsat som en yderligere uddybning af det første anbringende. Jeg har allerede konkluderet, at det første anbringende bør tages til følge, fordi Kommissionen overskred sine beføjelser i henhold til artikel 17, stk. 1, TEU og dermed tilsidesatte artikel 13, stk. 2, første punktum, TEU. Hvis Domstolen er enig, er det ufornuddent yderligere at overveje et særskilt anbringende, der også udspringer af artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU.

130. I det følgende antager jeg derfor, at det første anbringende forkastes.

131. Hvis Kommissionen havde kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, kan den ikke bebrejdes, at den ikke overholdt princippet om den institutionelle ligevægt, fordi den godkendte og undertegnede addendummet fra 2013 på trods af Rådets indvendinger (første argument)⁶⁷. På dette grundlag havde Rådet ikke beføjelse til at vedtage afgørelsen, og det kunne heller ikke blokere Kommissionens afgørelse.

132. Med hensyn til det andet argument vedrører princippet om loyalt samarbejde, som er fastsat i artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU, ikke fordelingen af kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne. En påstand på grundlag af denne bestemmelse kan således ikke underbygges af et argument, der påberåber medlemsstaternes kompetence. En holdning, der udspringer af dette argument, forudsætter under alle omstændigheder, at Unionen har kompetence, og at forholdet mellem denne kompetence og medlemsstaternes kompetence først er fastlagt⁶⁸. Ingen af delene er blevet undersøgt og fastlagt fuldt ud i denne sammenhæng.

62 — Jf. dom Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64 og 65).

63 — Jf. dom Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

64 — Jf. med hensyn til artikel 218 TEUF dom Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 62), hvor Domstolen betegnede denne bestemmelse som »en generel, selvstændig retsregel med samme rækkevidde som en forfatningsbestemmelse, for så vidt som den tillægger Unionens institutioner bestemte beføjelser«.

65 — Jf. med hensyn til artikel 218 TEUF dom Kommissionen mod Rådet (C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 64).

66 — Jf. eksempelvis dom Kommissionen mod Sverige (C-246/07, EU:C:2010:203, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

67 — Jf. også mit forslag til afgørelse Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:490, punkt 99).

68 — Jf. navnlig punkt 75 ovenfor.

133. Rådet kan heller ikke anfægte, at Kommissionen fortsatte og undertegnede addendummet fra 2013, på trods af dets indvendinger og forsøg på at udbedre situationen ved at iværksætte Rådets procedurer for godkendelse af addendummet fra 2013 og bemyndigelse til dets undertegnelse (tredje argument). Efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse var Rådet under alle omstændigheder i medfør af denne afgørelse bekendt med Kommissionens hensigt om at undertegne addendummet fra 2013.

134. For så vidt som det tredje argument vedrører Kommissionens manglende underretning af Rådet *inden* vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, giver princippet om loyalt samarbejde efter min opfattelse ikke Rådet ret til at modsætte sig den anfægtede afgørelse, fordi den ikke overholder Rådets indledende bemyndigelse i konklusionerne fra 2012 (fordi spørgsmålet kun rejses i det andet anbringende, hvis det første anbringende afvises, og en sådan afvisning ville betyde, at Kommissionen selv kunne bekræfte denne overensstemmelse). Loyalt samarbejde forudsætter imidlertid god tro og aktivt samarbejde mellem institutionerne i udøvelsen af deres egne og andres beføjelser. Kommissionen skulle som et minimum underrette Rådet. Hvis den ikke gjorde det, opstår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen også skulle høre Rådet, ikke⁶⁹.

135. I denne sag underrettede Kommissionen tilsyneladende først Rådet om sin afgørelse dagen inden dens vedtagelse. Kommissionen gjorde dette, selv om den vidste, at medlemmerne i EFTA-Arbejdsgruppen arbejdede ud fra den antagelse, at de ville få mulighed for at undersøge resultaterne af forhandlingerne om addendummet fra 2013. Ved at handle på denne måde og ikke underrette Rådet på forhånd gjorde Kommissionen princippet om loyalt samarbejde virkningsløst og gjorde det umuligt for Rådet at bidrage (hvis det havde ønsket at gøre det).

136. Det er dog min opfattelse, at Rådet ikke har påvist, at denne overtrædelse påvirkede den anfægtede afgørelse, herunder dens indhold eller form, og derfor er tilstrækkelig til at begrunde annullation af den anfægtede afgørelse. Rådets argumenter i denne henseende svarer efter min vurdering til de argumenter, der er fremsat til støtte for dets første anbringende.

137. Det tredje argument vedrører også Kommissionens handlemåde mellem vedtagelsen af den anfægtede afgørelse og undertegnelsen af addendummet fra 2013. Disse argumenter vedrører en handlemåde, som er irrelevant for lovligheden af den anfægtede afgørelse (selv om de understøtter en konklusion om, at princippet om loyalt samarbejde er tilsidesat).

138. Jeg anerkender, at handlemåden inden vedtagelsen af en anfægtet retsakt kan være i strid med princippet om loyalt samarbejde og påvirker dens indhold eller form. Under visse omstændigheder kan dette være tilstrækkeligt grundlag til at annullere denne retsakt.

139. Hvis en anfægtet retsakt (og den handlemåde, der fører til dens vedtagelse) vurderes at være i overensstemmelse med de relevante traktatbestemmelser og i øvrigt i overensstemmelse med EU-retten, og hvis anbringendet vedrørende princippet om loyalt samarbejde vedrører en handlemåde, der fandt sted efter vedtagelsen af den anfægtede retsakt, kan dette anbringende ikke være relevant for lovligheden af denne forudgående handling. For så vidt som denne handlemåde påvirker en efterfølgende handling (i denne sag undertegnelsen af addendummet fra 2013), kan en klage fremsættes i henhold til artikel 263 TEUF, især hvis den fremsættes på grundlag af adfærd, der er i strid med forpligtelsen til at afstå fra bestemt adfærd, over denne efterfølgende handling, hvis de formelle betingelser er opfyldt. Hvis et anbringende vedrørende overtrædelse af princippet om loyalt samarbejde er fremsat, fordi modparten ikke har handlet i overensstemmelse med positive forpligtelser, der følger af dette princip, ville en klage i henhold til artikel 265 TEUF (for manglende handling) være mere hensigtsmæssig.

69 — Med hensyn til høringspligten, der følger af princippet om loyalt samarbejde, jf. dom Rådet mod Kommissionen (C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 86).

140. Hvis Domstolen forkaster det første anbringende, forsvinder det fjerde argument til støtte for det andet anbringende (det er ikke nødvendigt, at Rådet udarbejder en ny version af addendummet fra 2013 for at afhjælpe en overtrædelse af dette princip). Princippet om loyalt samarbejde i artikel 13, stk. 2, andet punktum, TEU omhandler desuden ikke forbindelser mellem Unionen og tredjelande.

141. Endelig vedrører Kommissionens argument om, at Rådet kunne og burde have indgivet en begæring om foreløbige forholdsregler (i henhold til artikel 279 TEUF) så hurtigt som muligt, øjensynligt en anmodning om udsættelse med anvendelsen af den anfægtede afgørelse (i henhold til artikel 278 TEUF). Eftersom sådanne forholdsregler ville være blevet truffet uanset realiteten for så vidt angår sagen ved Domstolen, kan det forhold, at Rådet ikke fremsatte en sådan begæring, efter min opfattelse ikke fremsættes som argument mod et anbringende vedrørende en overtrædelse af princippet om loyalt samarbejde.

142. Hvis det første anbringende forkastes, konkluderer jeg, at det andet anbringende også bør forkastes.

Anmodning om at opretholde virkningerne af den anfægtede afgørelse

143. Hvis Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse, har Rådet anmodet den om at udøve sit skøn i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF til at opretholde virkningerne af denne afgørelse, indtil den erstattes. Rådets anmodning er baseret på overvejelser vedrørende retssikkerhed og konsekvens i Unionens optræden udadtil.

144. Virkningerne af en retsakt, der er blevet erklæret for ugyldig, kan opretholdes af hensyn til retssikkerheden, især hvis de umiddelbare virkninger af dens annulation ville have alvorlige negative konsekvenser for de berørte personer, og hvis lovligheden af retsakten ikke er anfægtet på grundlag af dens formål eller indhold, men på grundlag af manglende kompetence eller overtrædelse af et grundlæggende procedurekrav, herunder at der er anvendt et forkert retsgrundlag⁷⁰. I sådanne tilfælde har Domstolen opretholdt virkningerne, indtil en ny afgørelse, der er vedtaget på rette grundlag, træder i kraft inden for en rimelig frist at regne fra datoen for afsigelsen af dommen om annulation af retsakten⁷¹.

145. I forbindelse med sager vedrørende eksterne forbindelser er sådanne anmodninger efter min opfattelse ofte foranlediget af det forhold, at⁷² beslutningen om at annullere en retsakt, der har muliggjort og/eller været grundlag for Unionens eksterne foranstaltning, kan føre til betydelig retlig usikkerhed i og uden for Unionen og kan undergrave de principper, der ligger til grund for Unionens optræden udadtil, selv om EU-reglerne for Unionens optræden ikke kan påberåbes over for tredjelande, som Unionen samarbejder med i sine eksterne forbindelser.

146. I den foreliggende sag bør virkningerne af den anfægtede afgørelse, dvs. godkendelsen af og bemyndigelsen til at undertegne addendummet fra 2013, opretholdes. Ellers vil annulationen kunne undergrave effektiviteten af Unionens optræden udadtil, det bredere sæt aftaler med Schweiz, som udgør baggrunden for addendummet fra 2013, den efterfølgende bilaterale aftale mellem Schweiz og Kroatien og de bidrag, der (skal) ydes af Schweiz til Kroatien.

70 — Dom Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:2400, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).

71 — Jf. eksempelvis dom Parlamentet og Rådet mod Rådet (C-103/12 og C-165/12, EU:C:2014:2400, præmis 93).

72 — Generaladvokat Wahl har udtrykt bekymring over gentagne anmodninger om at opretholde virkninger, fordi disse i det væsentlige indebærer, at Domstolen bliver bedt om at sikre, at dens afgørelse ikke har nogen konsekvenser, hvilket ikke er et retligt organs typiske rolle (jf. generaladvokat Wahls forslag til afgørelse Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-132/14 – C-136/14, EU:C:2015:425, punkt 40).

147. Det er dog tilsyneladende vanskeligt at udpege en periode, hvor disse virkninger bør opretholdes. Det ville kræve, at det rette retsgrundlag for vedtagelsen af afgørelsen blev bekræftet (herunder for fastlæggelse af materiel kompetence), og at det blev fastslået, om Unionen havde delt kompetence eller enekompetence. Domstolen kan efter min vurdering fastsætte en (nødvendigvis vilkårlig) tidsfrist på eksempelvis et år, inden for hvilken institutionerne og (eventuelt) medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at løse disse problemer, eller opretholde virkningerne af den anfægtede afgørelse, indtil en ny afgørelse træder i kraft. Jeg foretrækker sidstnævnte løsning.

Sagens omkostninger

148. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement bør Kommissionen som den tabende part i den foreliggende sag pålægges at betale de omkostninger, hvorom Rådet har nedlagt påstand. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, bør de intervenerende medlemsstater bære deres egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

149. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »– Kommissionens afgørelse af 3. oktober 2013 om undertegnelse af addendummet til aftalememorandummet om et finansielt bidrag fra Schweiz til de nye medlemsstater af 27. februar 2006 annulleres.
- Virkningerne af denne afgørelse opretholdes, indtil den aftale, der skal vedtages i medfør af Domstolens dom, træder i kraft.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- Den tjekkiske, den finske, den franske, den tyske, den græske, den ungarske, den litauiske, den polske og Det Forenede Kongeriges regering tilpligtes at bære deres egne omkostninger.«