



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. september 2018*

»Annulationssøgsmål – afgørelse (EU) 2017/477 – den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i det samarbejdsråd, der er oprettet i henhold til den udvidede partnerskabs- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Kasakhstan på den anden side, for så vidt angår tilrettelæggelsen af arbejdet i samarbejdsrådet, samarbejdsudvalget, specialiserede underudvalg og andre organer – artikel 218, stk. 9, TEUF – afgørelse om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en international aftale – aftale, hvoraf visse bestemmelser kan være tilknyttet den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – afstemningsregel«

I sag C-244/17,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 10. maj 2017,

Europa-Kommissionen først ved L. Havas, L. Gussetti og P. Aalto, som befuldmægtigede, derefter ved L. Havas og L. Gussetti, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og P. Mahnič Bruni, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić, L. Bay Larsen, E. Levits, C.G. Fernlund og C. Vajda samt dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas (refererende dommer), S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. april 2018,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. maj 2018,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse (EU) 2017/477 af 3. marts 2017 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i det samarbejdsråd, der er oprettet i henhold til den udvidede partnerskabs- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Kasakhstan på den anden side, for så vidt angår tilrettelæggelsen af arbejdet i samarbejdsrådet, samarbejdsudvalget, specialiserede underudvalg og andre organer (EUT 2017, L 73, s. 15, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Partnerskabsaftalen og den anfægtede afgørelse

- 2 Den 26. oktober 2015 vedtog Rådet for Den Europæiske Union afgørelse (EU) 2016/123 om undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og om midlertidig anvendelse af den udvidede partnerskabs- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Kasakhstan på den anden side (EUT 2016, L 29, s. 1). Denne afgørelse blev vedtaget med hjemmel i artikel 37 TEU og artikel 31, stk. 1, TEU samt artikel 91 TEUF, artikel 100, stk. 2, TEUF og artikel 207 TEUF og 209 TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, TEUF og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF. Den udvidede partnerskabs- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Kasakhstan på den anden side (herefter »partnerskabsaftalen«) blev undertegnet den 21. december 2015 i Astana (Kasakhstan), og dens midlertidige anvendelse, som er fastsat i aftalens artikel 281, stk. 3, påbegyndtes den 1. maj 2016.
- 3 Partnerskabsaftalens artikel 268 nedsætter et samarbejdsråd, som i udøvelsen af sine opgaver bistås af et samarbejdsudvalg, der nedsættes i henhold til denne aftales artikel 269. Sidstnævnte artikel fastsætter i stk. 6, at samarbejdsrådet kan beslutte at nedsætte specialiserede underudvalg eller andre organer til at bistå det i varetagelsen af dets opgaver, og det fastlægger sådanne udvalgs eller organers sammensætning og funktionsmåde.
- 4 Desuden bestemmes det i partnerskabsaftalens artikel 268, stk. 7, at samarbejdsrådet selv fastsætter sin forretningsorden. I denne forretningsorden fastsætter samarbejdsrådet i henhold til aftalens artikel 269, stk. 7, Samarbejdsudvalgets samt de af Samarbejdsudvalget nedsatte underudvalgs eller organers opgaver og virkemåde.
- 5 Med henblik på gennemførelsen af disse bestemmelser vedtog Kommissionen den 3. februar 2017 sammen med Den Europæiske Unions højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik et forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i det samarbejdsråd, der er oprettet i henhold til partnerskabsaftalen, hvis proceduremæssige retsgrundlag er artikel 218, stk. 9, TEUF, sammenholdt med artikel 37 TEU, og hvis materielle retsgrundlag er artikel 207 TEUF og 209 TEUF.

- 6 Den 3. marts 2017 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse, idet den til de foreslåede retsgrundlag tilføjede artikel 31, stk. 1, TEU samt artikel 91 TEUF og artikel 100, stk. 2, TEUF. Den nævnte afgørelse bestemmer følgende:

»Artikel 1

1. Den holdning, som skal indtages på Unionens vegne i det samarbejdsråd, der er nedsat ved artikel 268, stk. 1, i [partnerskabsaftalen], baseres på de udkast til samarbejdsrådets afgørelser, der er knyttet til nærværende afgørelse, for så vidt angår:

- vedtagelsen af samarbejdsrådets og samarbejdsudvalgets, specialiserede underudvalgs og andre organers forretningsordener
- oprettelsen af et underudvalg vedrørende retlige anliggender, frihed og sikkerhed, et underudvalg vedrørende energi, transport, miljø og klimaændringer samt et underudvalg vedrørende toldsamarbejde.

2. Unionens repræsentanter i samarbejdsrådet kan tiltræde mindre tekniske ændringer af udkastene til samarbejdsrådets afgørelser uden yderligere afgørelser truffet af Rådet.

Artikel 2

Samarbejdsrådet ledes for Unionens vedkommende af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik i overensstemmelse med dennes opgaver i henhold til traktaterne og i dennes egenskab af formand for Rådet for Udenrigsanliggender.

[...]«

Parternes påstande

- 7 Kommissionen har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, og om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 8 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Subsidiært har Rådet, såfremt Domstolen måtte annullere den anfægtede afgørelse, nedlagt påstand om, at dens virkninger opretholdes.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

- 9 Kommissionen har med sit eneste anbringende foreholdt Rådet i den anfægtede afgørelses retsgrundlag at have tilføjet artikel 31, stk. 1, TEU, som bl.a. bestemmer, at afgørelser i henhold til kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten, som indeholder de særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), vedtages med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i dette kapitel.
- 10 Til støtte for dette anbringende har Kommissionen gjort gældende, at en afgørelse vedtaget i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, således som Domstolen har fastslået i dom af 18. december 2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet (C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 66), selv om en eller flere af dens materielle retsgrundlag ellers ville kræve enstemmighed til indgåelse af en international aftale.

- 11 Ifølge Kommissionen fastsætter artikel 218 TEUF, således som Domstolen har fastslået i dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 52), en ensartet og almen gyldig procedure vedrørende forhandling og indgåelse af internationale aftaler, som Unionen kan indgå inden for sine arbejdsområder, herunder FUSP, hvilket bekræftes af dom af 14. juni 2016, Parlamentet mod Rådet (C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 55), hvori Domstolen fastslog, at en aftale, som i overvejende grad henhører under FUSP, skal indgås i henhold til artikel 218, stk. 6, TEUF. Såvel forhandling og indgåelse af internationale aftaler som vedtagelse af holdninger, der gennemfører sådanne aftaler, reguleres af denne ensartede procedure. Kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten omfatter på sin side ikke den beslutningsprocedure, der finder anvendelse på internationale aftaler.
- 12 Afstemningsreglerne for vedtagelse af enhver afgørelse truffet af Rådet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF er udelukkende fastsat i artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, som udgør en *lex specialis*, der fastsætter en forenklet procedure, som skal følges af Rådet, når det fastlægger, hvilken holdning der skal indtages i et organ, der er nedsat ved en aftale, både på områder, der henhører under FUSP, og på områder, der falder uden for. Ifølge Kommissionen fandt reglen om afstemning med kvalificeret flertal derfor anvendelse på vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, eftersom dens formål ikke var at supplere eller ændre den institutionelle ramme for partnerskabsaftalen, men alene at sikre denne aftales effektive gennemførelse, således at den ikke kan sidestilles med indgåelsen eller ændringen af en international aftale.
- 13 Kommissionen har i øvrigt anført, at Rådets holdning ikke er i overensstemmelse med artikel 40, stk. 1, TEU, idet tilføjelsen af artikel 31, stk. 1, TEU ville kræve enstemmighed ved vedtagelse af enhver afgørelse, der vedtages i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF i forbindelse med en international aftale, hvis retsgrundlag indeholder en bestemmelse, der hører under FUSP, uanset denne aftales formål. Denne holdning fører til anvendelsen af FUSP-procedurer for at udøve Unionens kompetencer ikke alene på FUSP-området, men også for gennemførelsen af Unionens øvrige politikker.
- 14 Rådet har anført, at afgørelse 2016/123, som godkendte undertegnelsen af partnerskabsaftalen og den midlertidige anvendelse af visse dele heri, blev vedtaget med hjemmel i artikel 37 TEU og artikel 31, stk. 1, TEU samt artikel 91 TEUF, artikel 100, stk. 2, TEUF, artikel 207 TEUF og artikel 209 TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 5, TEUF og artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF, uden at Kommissionen har bestridt dette, og at de foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, har til formål at sikre, at den institutionelle ramme, der er indført ved partnerskabsaftalen, fungerer korrekt.
- 15 Ifølge Rådet følger det af fast retspraksis, at Unionens kompetence til at påtage sig internationale forpligtelser omfatter kompetencen til at lade disse ledsage af institutionelle bestemmelser, som har en accessorisk karakter og derfor er omfattet af den samme kompetence, som de materielle bestemmelser, de ledsager, henhører under. Det følger heraf, at Unionen kun kunne vedtage den anfægtede afgørelse på grundlag af de bestemmelser, som bemyndiger den til at vedtage partnerskabsaftalens materielle bestemmelser.
- 16 Kommissionen har i øvrigt foretaget en ukorrekt læsning af retspraksis. For det første bekræfter dom af 24. juni 2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025), ganske rigtigt, at proceduren for vedtagelse af afgørelser om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, skal anses for at være en ensartet og almen gyldig procedure, der finder anvendelse på alle Unionens politik- og arbejdsområder. Denne dom opstiller imidlertid i præmis 53 et princip, hvorefter denne procedure skal tage hensyn til de særlige karakteristika, som traktaterne fastsætter for hvert af Unionens arbejdsområder, bl.a. for så vidt angår institutionernes beføjelser. FUSP-området har imidlertid særlige karakteristika af processuel og materiel art, og disse skal derfor tages i betragtning ved anvendelsen af den generelle procedure, der er omhandlet i artikel 218, stk. 9, TEUF. Under udøvelsen af sine beføjelser på dette område er Rådet navnlig kun bemyndiget til at

træffe afgørelse med kvalificeret flertal i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 31, stk. 2 og 3, TEU. Der er ingen bestemmelse i EUF-traktaten, der kan anvendes til at fastsætte en anden undtagelse uden at tilsidesætte artikel 40, stk. 2, TEU.

- 17 For det andet kan dom af 18. december 2014, *Det Forenede Kongerige mod Rådet* (C-81/13, EU:C:2014:2449), ikke danne grundlag for Kommissionens synspunkt om, at en afgørelse fra Rådet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF skal vedtages med kvalificeret flertal i alle tilfælde, uanset hvilket EU-område denne afgørelse vedrører. Et sådant synspunkt strider mod fast retspraksis, hvorefter det er det materielle retsgrundlag for en foranstaltning, der afgør, hvilken procedure der skal anvendes ved vedtagelsen af denne foranstaltning. Synspunktet strider ligeledes mod den rigtige fortolkning af denne dom, der skal læses i sin sammenhæng – idet den sag, der gav anledning til denne dom, ikke handlede om Unionens udøvelse af kompetencer på FUSP-området – og under hensyntagen til, at reglen om afstemning med kvalificeret flertal, som er fastsat i artikel 16, stk. 3, TEU, der nævnes i generaladvokatens forslag til afgørelse, hvortil nævnte dom henviser, ikke finder anvendelse på FUSP.
- 18 Selv om artikel 218, stk. 9, TEUF ifølge Rådet fastsætter en særlig og forenklet procedure til vedtagelse af de holdninger, der skal indtages i et organ, der er nedsat ved en aftale, eller med hensyn til suspension af anvendelsen af en aftale, regulerer den imidlertid ikke alle aspekter af denne procedure, og navnlig ikke den afstemningsregel, der finder anvendelse. Med hensyn til en særlig procedure kan afstemningsreglerne i artikel 218, stk. 8, TEUF, som finder anvendelse under hele forløbet af proceduren med henblik på indgåelse af en aftale reguleret af de bestemmelser, der er indeholdt i de foregående stykker i denne artikel 218, ikke automatisk finde anvendelse på denne særlige procedure. Afstemningsreglen i artikel 218, stk. 8, TEUF finder således kun anvendelse på denne særlige procedure, i det omfang den afspejler de afstemningsregler, der finder anvendelse på Unionens arbejdsområder ved vedtagelse af interne retsakter. Selv om artikel 218, stk. 9, TEUF desuden fastsætter en forenklet procedure i forhold til den mere omstændelige procedure, der er foreskrevet for indgåelse af en aftale, vedrører denne forenkling udelukkende Europa-Parlamentets begrænsede deltagelse.
- 19 Endelig har Rådet bestridt det anførte om, at det skulle have tilsidesat artikel 40 TEU, idet det bl.a. har gjort gældende, at tilføjelsen af artikel 31, stk. 1, TEU i den anfægtede afgørelses retsgrundlag var nødvendigt, for at de procedurer, der er fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetence inden for FUSP, overholdes, at der ikke er sket tilsidesættelse af institutionernes beføjelser, og at det under alle omstændigheder var nødvendigt, at Rådet traf afgørelse med enstemmighed i henhold til artikel 293, stk. 1, TEUF.

Domstolens bemærkninger

- 20 For at afgøre, hvilken afstemningsregel der skal finde anvendelse, når Rådet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF vedtager en afgørelse om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, skal der ved fortolkningen af denne bestemmelse ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til dens formål og sammenhæng (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, *Parlamentet mod Rådet*, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 51).
- 21 For at opfylde kravene om klarhed, sammenhæng og rationalisering fastsætter artikel 218 TEUF en ensartet og almen gyldig procedure vedrørende forhandling og indgåelse af internationale aftaler, som Unionen har beføjelse til at indgå inden for sine arbejdsområder, herunder FUSP, undtagen når traktaterne foreskriver særlige procedurer. (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, *Parlamentet mod Rådet*, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 52).

- 22 Domstolen har bemærket, at denne procedure netop på grund af sin generelle karakter skal tage hensyn til de særlige karakteristika, som traktaterne fastsætter for hvert af Unionens arbejdsområder, bl.a. for så vidt angår institutionernes beføjelser, og at den har til formål eksternt at afspejle den gældende fordeling af beføjelserne mellem institutionerne internt bl.a. ved at etablere en symmetri mellem proceduren for vedtagelse af EU-foranstaltninger internt og proceduren for vedtagelse af internationale aftaler med henblik på at sikre, at Parlamentet og Rådet i forhold til et givent område har de samme beføjelser på en måde, der er institutionelt afbalanceret som fastsat i traktaterne (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 53, 55 og 56).
- 23 Denne procedure indeholder bl.a. forskellige bestemmelser om særligt Unionens optræden på områder, der henhører under FUSP.
- 24 Det fremgår heraf, at for så vidt angår proceduren for Unionens forhandling og indgåelse af internationale aftaler tager bestemmelserne i artikel 218 TEUF selv hensyn til de særlige forhold på hvert af Unionens arbejdsområder, særligt dem, der gælder for FUSP, og afspejler i denne henseende den institutionelle balance, der ved traktaterne er etableret for hvert af disse områder.
- 25 Med hensyn til artikel 218, stk. 9, TEUF fastsætter denne bestemmelse en forenklet procedure navnlig med henblik på fastlæggelsen af de holdninger, der skal indtages på Unionens vegne ved dennes deltagelse i vedtagelsen – inden for et besluttende organ, som er oprettet ved den pågældende internationale aftale – af retsakter, der vedrører anvendelsen eller gennemførelsen af denne aftale (jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Rådet mod Kommissionen, C-73/14, EU:C:2015:663, præmis 65).
- 26 Som det fremgår af en samlet læsning af artikel 218, stk. 6, 9 og 10, TEUF, ligger denne forenkling, som kun finder anvendelse på retsakter, der hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen, udelukkende i en begrænsning af Parlamentets deltagelse.
- 27 Idet artikel 218, stk. 9, TEUF derimod ikke fastsætter nogen afstemningsregel med henblik på Rådets vedtagelse af de kategorier af afgørelser, som den omfatter, er det under henvisning til artikel 218, stk. 8, TEUF, at den afstemningsregel, der finder anvendelse, skal fastlægges i hvert enkelt tilfælde. Hvad således angår en afgørelse, hvorved Rådet fastlægger, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, har Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, at såfremt en sådan afgørelse ikke modsvarer nogen af de situationer, hvortil der i henhold til artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF kræves enstemmighed, bør Rådet i princippet i overensstemmelse med artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, træffe afgørelse med kvalificeret flertal med henblik på vedtagelsen af nævnte afgørelse (dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Rådet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, præmis 51).
- 28 Det skal herved bemærkes, at fastlæggelsen af den afstemningsregel, der gælder for vedtagelsen af en sådan afgørelse, under henvisning til de to afsnit i artikel 218, stk. 8, TEUF, bidrager til – i lighed med det, der er anført i nærværende doms præmis 24 vedrørende proceduren for forhandling og indgåelse af internationale aftaler – at sikre, at den ensartede procedure, der er omhandlet i artikel 218, stk. 9, TEUF, tager hensyn til de særlige forhold på hvert af Unionens arbejdsområder.
- 29 Navnlig omhandler det første tilfælde, hvor artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF kræver, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, den situation, hvor aftalen vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt, idet dette tilfælde således etablerer en relation til det materielle retsgrundlag for en afgørelse truffet i henhold til nævnte artikel og den afstemningsregel, der gælder for dens vedtagelse. Dette er tilfældet for så vidt angår FUSP, idet artikel 31, stk. 1, første afsnit, TEU bl.a. fastsætter, at afgørelser i henhold til EU-traktatens afsnit V i kapitel 8 vedtages med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i nævnte kapitel.

- 30 Den således sikrede relation til det materielle retsgrundlag for afgørelser vedtaget i forbindelse med den procedure, der er fastsat i artikel 218, stk. 9, TEUF, og den afstemningsregel, der gælder for vedtagelsen af disse afgørelser, bidrager i øvrigt til at bevare symmetrien mellem procedurerne vedrørende Unionens indsats indadtil og procedurerne vedrørende dens indsats udadtil under overholdelse af den institutionelle ligevægt, der er fastlagt ved traktaterne.
- 31 I modsætning til, hvad Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende, følger det ikke af præmis 66 i dom af 18. december 2014, *Det Forenede Kongerige mod Rådet* (C-81/13, EU:C:2014:2449), at enhver afgørelse om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF skal vedtages med kvalificeret flertal, for så vidt som den akt, der skal vedtages af nævnte organ, hverken supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for denne aftale.
- 32 Domstolen har ganske vist i denne dom fastslået, at med hensyn til en afgørelse, der henhører under artikel 48 TEUF, som er vedtaget inden for rammerne af en associeringsaftale, og som ikke har til formål at supplere eller ændre den institutionelle ramme for denne aftale, men udelukkende at sikre dens gennemførelse, var det i henhold til artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, med kvalificeret flertal og uden Parlamentets godkendelse, at Rådet burde have vedtaget denne afgørelse. Domstolen har således ikke i denne forbindelse henvist til artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF, til trods for den omstændighed, at det andet tilfælde – hvori denne bestemmelse fastsætter, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed – netop vedrører »associeringsaftaler«, som Unionen i medfør af artikel 217 TEUF har kompetence til at indgå.
- 33 Dette tilfælde har imidlertid det særlige kendetegn, at det vedrører denne særlige kategori af internationale aftaler. En sådan afgørelse om gennemførelsen af en associeringsaftale kan dog ikke generelt anses for at være tilsvarende en sådan aftale og derved henhøre under nævnte kategori. Det er således udelukkende, hvis en afgørelse om gennemførelse af en associeringsaftale har til formål at supplere eller ændre den institutionelle ramme for denne aftale, at nævnte afgørelse får en sådan rækkevidde, at den skal sidestilles med en afgørelse om indgåelse af en aftale, der ændrer associeringsaftalen. Dette begrundes, at en sådan afgørelse i henhold til undtagelsen i artikel 218, stk. 9, in fine, TEUF underlægges samme procedure som den, der er fastsat for indgåelse af en associeringsaftale, idet Rådet i så fald træffer afgørelse med enstemmighed, og idet der i henhold til artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. i), TEUF kræves godkendelse af Parlamentet.
- 34 Det første tilfælde, hvori artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF kræver enstemmighed, er af en helt anden art, idet det vedrører det område, som den vedtagne retsakt dækker, og følgelig denne retsakts indhold. I dette tilfælde kan der af den omstændighed, at en afgørelse om gennemførelse af en international aftale indgået af Unionen, ved hjælp af tiltag, der skal iværksættes af et besluttende organ, som er oprettet ved denne aftale, ikke er omfattet af den undtagelse, der er fastsat i artikel 218, stk. 9, in fine, TEUF, ikke udledes nogen konklusion med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en sådan afgørelse vedrører et område, hvor der kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt, og derfor, henset til det første tilfælde omhandlet i artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF, skal vedtages med enstemmighed.
- 35 Med henblik på i denne sammenhæng at afgøre, om en afgørelse, der er vedtaget inden for de rammer, der er fastsat i artikel 218, stk. 9, TEUF, vedrører et sådant område, skal der henvises til dens materielle retsgrundlag.
- 36 Det fremgår af fast retspraksis, at valget af retsgrundlag for en EU-retsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder bl.a. retsakts formål og indhold (jf. i denne retning dom af 26.3.1987, *Kommissionen mod Rådet*, 45/86, EU:C:1987:163, præmis 11, af 11.6.1991, *Kommissionen mod Rådet*, C-300/89, EU:C:1991:244, præmis 10, udtalelse 2/00 (*Cartagenaprotokollen om biosikkerhed*) af 6.12.2001, EU:C:2001:664, præmis 22, og dom af 14.6.2016, *Parlamentet mod Rådet*, C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 43).

- 37 Hvis en gennemgang af en EU-retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse formål eller af disse led kan bestemmes som det primære, mens det andet kun er accessorisk, skal retsaktens have et enkelt retsgrundlag, nemlig det, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led. Hvis det derimod undtagelsesvis godtgøres, at retsaktens samtidig forfølger flere formål eller har flere led, som hænger uløseligt sammen, uden at det ene er accessorisk i forhold til det andet, således at forskellige bestemmelser i traktaten finder anvendelse, skal en sådan foranstaltning bygge på de dertil svarende forskellige retsgrundlag (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, C-178/03, EU:C:2006:4, præmis 42 og 43, af 11.6.2014, Kommissionen mod Rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, præmis 34, og af 14.6.2016, Parlamentet mod Rådet, C-263/14, EU:C:2016:435, præmis 44).
- 38 Det følger af det ovenstående, at ligesom det er tilfældet med en afgørelse om Unionens indgåelse af en international aftale, skal en afgørelse, hvorved Rådet i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF fastlægger, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, og som udelukkende vedrører FUSP, i princippet vedtages med enstemmighed i henhold til artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF. Hvis en sådan afgørelse derimod indeholder flere led eller forfølger flere formål, hvoraf nogle henhører under FUSP, skal den afstemningsregel, der gælder for dens vedtagelse, fastlægges under hensyn til dens primære eller fremherskende formål eller led. Hvis afgørelsens primære eller fremherskende formål eller led således henhører under et område, hvor der ikke kræves enstemmighed ved vedtagelse af en EU-retsakt, skal nævnte afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF vedtages med kvalificeret flertal.
- 39 I den foreliggende sag fastlægger den anfægtede afgørelse den holdning, der skal indtages på Unionens vegne i det samarbejdsråd, der er oprettet i henhold til partnerskabsaftalen, vedrørende dels en afgørelse fra nævnte råd om vedtagelse af dets forretningsorden og samarbejdsudvalgets samt de specialiserede underudvalgs og andre organers forretningsordener, dels en afgørelse fra samme råd om nedsættelse af tre specialiserede underudvalg.
- 40 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, vedrører de retsakter, hvis vedtagelse således var påtænkt, generelt arbejdsgangen i de internationale organer, der er oprettet i henhold til partnerskabsaftalen. Det følger heraf, at det område, som den anfægtede afgørelse henhører under, skal vurderes under hensyn til partnerskabsaftalen i sin helhed (jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Kommissionen mod Rådet (revideret Lissabonaftale), C-389/15, EU:C:2017:798, præmis 64, og analogt udtalelse 2/15 (frihandelsaftale med Singapore) af 16.5.2017, EU:C:2017:376, præmis 276 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Rådet har på dette punkt gjort gældende, at de relationer, som partnerskabsaftalen har til FUSP, er tilstrækkeligt væsentlige til at begrunde, at den anfægtede afgørelses retsgrundlag, ligesom selve afgørelsen om undertegnelse på Unionens vegne og midlertidig anvendelse af partnerskabsaftalen, inkluderer artikel 37 TEU, i henhold til hvilken Unionen kan indgå aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer på de områder, der hører under FUSP.
- 42 Det skal i denne henseende ganske vist bemærkes, at partnerskabsaftalen – således som generaladvokaten har anført i punkt 64-68 i forslaget til afgørelse – har visse relationer til FUSP. Denne aftales artikel 6, der findes i aftalens afsnit II med overskriften »Politisk dialog; samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik« vedrører således specifikt denne politik, idet denne artikels stk. 1 fastsætter, at parterne intensiverer deres dialog og samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitik og navnlig tager spørgsmål om konfliktforebyggelse og krisestyring, regional stabilitet, ikke-spredning, nedrustning og våbenkontrol, nuklear sikkerhed og eksportkontrol med våben samt varer med dobbelt anvendelse op. Desuden kan partnerskabsaftalens artikel 9-12, der definerer rammerne for samarbejde mellem parterne om konfliktforebyggelse og krisestyring, regional stabilitet, modvirkning af spredning af masseødelæggelsesvåben samt bekæmpelse af ulovlig handel med håndvåben og lette våben, ligeledes være tilknyttet FUSP.

- 43 Det må imidlertid konstateres, at disse relationer mellem partnerskabsaftalen og FUSP – som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 69 i forslaget til afgørelse – ikke er tilstrækkelige til, at det kan antages, at retsgrundlaget for afgørelsen om dens undertegnelse på Den Europæiske Unions vegne og dens midlertidige anvendelse skal inkludere artikel 37 TEU.
- 44 For det første henhører størstedelen af bestemmelserne i denne aftale, der indeholder 287 artikler, således enten under Unionens fælles handelspolitik eller under Unionens politik med hensyn til udviklingssamarbejde.
- 45 For det andet begrænser de af partnerskabsaftalens bestemmelser, der har relationer til FUSP, og som er nævnt i nærværende doms præmis 42, ud over at de er fåtallige i forhold til samtlige aftalens bestemmelser, sig til erklæringer fra de kontraherende parter om de mål, som deres samarbejde skal forfølge, og de emner, som samarbejdet skal omhandle, uden at der herved fastsættes konkrete gennemførelsesordninger for samarbejdet (jf. analogt dom af 11.6.2014, Kommissionen mod Rådet, C-377/12, EU:C:2014:1903, præmis 56).
- 46 De nævnte bestemmelser, der er i fuld overensstemmelse med partnerskabsaftalens formål, som fremgår af aftalens artikel 2, stk. 2, om at bidrage til fred og stabilitet på internationalt og regionalt plan og til økonomisk udvikling, har derfor ikke en sådan rækkevidde, at de kan anses for at udgøre et særskilt led i denne aftale, idet disse bestemmelser derimod er af accessorisk karakter i forhold til nævnte aftales to led, som er den fælles handelspolitik og udviklingssamarbejdet.
- 47 Henset til samtlige disse betragtninger er det derfor med urette, at Rådet i retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse inkluderede artikel 31, stk. 1, TEU, og at denne afgørelse blev vedtaget efter afstemningsreglen om enstemmighed.
- 48 Følgelig må Kommissionens eneste anbringende tages til følge, og den anfægtede afgørelse annulleres.

Om opretholdelsen af den anfægtede afgørelses virkninger

- 49 Rådet har nedlagt påstand om – såfremt Domstolen måtte annullere den anfægtede afgørelse – at virkningerne af denne afgørelse opretholdes. Til støtte for denne påstand har Rådet anført, at Unionens holdning, der er fastlagt i denne afgørelse, allerede er kommet til udtryk i overensstemmelse hermed og er blevet fulgt, idet samarbejdsrådets og samarbejdsudvalgets samt specialiserede underudvalgs eller andre organers forretningsordener – i lighed med afgørelsen om oprettelse af tre specialiserede underudvalg – blev vedtaget og trådte i kraft den 28. marts 2017. Det ville ifølge Rådet være uforholdsmæssigt at kræve vedtagelse af en ny afgørelse, hvis indhold ville forblive uændret, eftersom samme formål kunne opnås ved Domstolens dom.
- 50 Det fremgår af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.
- 51 I den foreliggende sag fremgår det af de oplysninger, som er blevet forelagt Domstolen, at Unionens holdning som fastlagt i den anfægtede afgørelse kom til udtryk i samarbejdsrådet i marts 2017, og at nævnte råd samme måned vedtog de retsakter, der er omfattet af denne afgørelse. En annulation af den anfægtede afgørelse vil følgelig kunne forstyrre de ved partnerskabsaftalen oprettede organers virkemåde, så tvivl om Unionens bundethed af retsakter vedtaget af disse organer og således hindre den korrekte gennemførelse af denne aftale (jf. analogt dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 65).
- 52 Af retssikkerhedsmæssige grunde opretholdes følgelig virkningerne af den anfægtede afgørelse, som annulleres ved nærværende dom.

Sagsomkostninger

- 53 Ifølge artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand herom, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges Rådet at betale sagsomkostningerne.

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

- 1) **Rådets afgørelse (EU) 2017/477 af 3. marts 2017 om den holdning, der skal indtages på Den Europæiske Unions vegne i det samarbejdsråd, der er oprettet i henhold til den udvidede partnerskabs- og samarbejdsaftale mellem Den Europæiske Union og dens medlemsstater på den ene side og Republikken Kasakhstan på den anden side, for så vidt angår tilrettelæggelsen af arbejdet i samarbejdsrådet, samarbejdsudvalget, specialiserede underudvalg og andre organer annulleres.**
- 2) **Virkningerne af afgørelse 2017/477 opretholdes.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter