



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 29 januari 2015¹

Mål C-28/12

**Europeiska kommissionen
mot**

Europeiska unionens råd

”Talan om ogiltigförklaring — Artikel 218 FEUF — Beslut om undertecknande och provisorisk tillämpning av internationella avtal — Hybridbeslut fattat av rådet och av företrädarna för medlemsstaternas regeringar — Alternativt förfarande — Omröstningsregler — Skyldighet till lojalt samarbete — Princip om institutionernas organisatoriska självbestämmanderätt — Enhetlighet i unionens representation”

1. Kan Europeiska unionens råd och företrädarna för Europeiska unionens medlemsstaters regeringar till följd av Lissabonfördragets ikraftträdande, gemensamt anta beslut (så kallade blandade beslut eller hybridbeslut) för att vidta de åtgärder som är nödvändiga vid olika steg i förfarandet för att förhandla och att ingå internationella avtal såsom förskrivs i artikel 218 FEUF? Är det enligt unionsrätten tillåtet att sammanföra å ena sidan en unionsakt, såsom ett beslut fattat av rådet som inom området för internationella avtal måste antas med kvalificerad majoritet, med å andra sidan en akt som är av mellanstatlig natur som per definition ska antas av alla berörda stater, särskilt när det gäller förhandling och ingående av blandade avtal? Vilken roll spelar i det här sammanhanget kravet på enhetlighet i unionens representation på det internationella planet, den anknytande skyldigheten till ett nära samarbete mellan unionen och medlemsstaterna, kravet på rättssäkerhet i den internationella rätten för de avtalslutande parterna i de blandade avtal som ingicks med unionen och dess medlemsstater och principen om unionsinstitutionernas självbestämmanderätt?

2. Det är i huvudsak dessa frågor som domstolen ställs inför i förevarande mål, i vilket Europeiska kommissionen har yrkat ogiltigförklaring av beslut 2011/708/EU, antaget den 16 juni 2011 av rådet och företrädarna för Europeiska unionens medlemsstaters regeringar, församlade i rådet² (nedan kallat det angripna beslutet), om undertecknande på unionens vägnar och om unionens och medlemsstaternas provisoriska tillämpning av två internationella avtal inom området för luftfart.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Beslut av rådet och företrädarna för Europeiska unionens medlemsstaters regeringar, församlade i rådet av den 16 juni 2011 om undertecknande på unionens vägnar och provisorisk tillämpning av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater, som första part, Europeiska unionen och dess medlemsstater, som andra part, Island, som tredje part, och Konungariket Norge, som fjärde part, och om undertecknande på unionens vägnar och provisorisk tillämpning av biavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, som första part, Island, som andra part, och Konungariket Norge, som tredje part, om tillämpningen av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater, som första part, Europeiska unionen och dess medlemsstater, som andra part, Island, som tredje part, och Konungariket Norge, som fjärde part (*EUT L 283, s. 1*).

3. Trots att målet vid den första anblicken kan verka vara av huvudsakligen processuell natur, omfattar det i själva verket inte endast processuella frågor. Målet rör nämligen känsliga frågor som avser utövningen av unionens externa befogenheter. Domstolen kommer, i den slutsats som den kommer fram till, således behöva göra en avvägning mellan olika krav som är aktuella i förevarande mål, samtidigt som den ska beakta såväl hur beslutsprocessen som unionens yttre åtgärder i själva verket fungerar i praktiken.

I – Bakgrund till tvisten

4. Den 25 och 30 april 2007, undertecknade Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Amerikas förenta stater, å andra sidan, ett luftfartsavtal³ som sedan har ändrats genom ett protokoll som undertecknades i Luxemburg den 24 juni 2010⁴ (nedan kallat luftfartsavtalet EU–Förenta staterna). Avtalet syftade bland annat till att främja en expanderings av den internationella luftfarten genom att öppna marknaderna och maximera fördelarna för konsumenter, lufttrafikföretag, arbetskraft och befolkning på båda sidor av Atlanten.

5. Då det i luftfartsavtalet EU–Förenta staterna föreskrevs att tredjeländer hade möjlighet att anslutas till avtalet, inkom Republiken Island och Konungariket Norge år 2007 med en begäran om att ansluta sig till avtalet. För att dessa två stater skulle kunna ansluta sig förhandlades två internationella avtal fram. Unionen och dess medlemsstater, Amerikas förenta stater, Republiken Island och Konungariket Norge förhandlade för det första fram ett anslutningsavtal som syftade till att i tillämpliga delar utvidga tillämpningsområdet för luftfartsavtalet EU–Förenta staterna för samtliga avtalsparter (EUT L 283, s. 3) (nedan kallat anslutningsavtalet). För det andra förhandlades det fram ett biavtal mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, som första part, Island, som andra part, och Konungariket Norge, som tredje part, om tillämpningen av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater, som första part, Europeiska unionen och dess medlemsstater, som andra part, Island, som tredje part, och Konungariket Norge, som fjärde part (EUT L 283, s.16) (nedan kallat biavtalet). Detta avtal syftade till att säkerställa bibehållandet av den bilaterala karaktären hos nämnda luftfartsavtal EU–Förenta staterna.

6. Den 2 maj 2011 antog kommissionen förslaget till rådets beslut (KOM(2011) 239 slutlig) om undertecknande och provisorisk tillämpning av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater, som första part, Europeiska unionen och dess medlemsstater, som andra part, Island, som tredje part och Konungariket Norge, som fjärde part och om undertecknande och provisorisk tillämpning av biavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, som första part, Island, som andra part, och Konungariket Norge, som tredje part, om tillämpningen av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater, som första part, Europeiska unionen och dess medlemsstater, som andra part, Island, som tredje part, och Konungariket Norge, som fjärde part. I förevarande förslag föreskrevs att endast rådet skulle fatta ett beslut och det grundade sig på artikel 100.2 FEUF⁵ jämförd med artikel 218.5 FEUF.⁶

7. Rådet frångick förevarande förslag och antog det angripna beslutet som ett hybridbeslut, det vill säga som ett beslut som samtidigt fattades av rådet och av företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet. Det angripna beslutet grundade sig på artikel 100.2 FEUF jämförd med artikel 218.5 och 218.8 FEUF.⁷

3 — EUT L 134, s. 4.

4 — Protokoll om ändring av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater som undertecknades den 25 och 30 april 2007, undertecknat i Luxemburg den 24 juni 2010 (EUT L 223, s. 3).

5 — Enligt denna bestämmelse "[får] Europaparlamentet och rådet ... i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. ...".

6 — Enligt denna bestämmelse "[ska] [r]ådet ... på förslag av förhandlaren anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före ikraftträdandet".

7 — I artikel 218.8 första stycket FEUF anges att "[u]nder hela förfarandet ska rådet besluta med kvalificerad majoritet.

8. I artikel 1 i det angripna beslutet anges att "[u]ndertecknandet av [anslutningsavtalet] ... och av biavtalet ... bemyndigas härmed på unionens vägnar, med förbehåll för att avtalen ingås."

9. I artikel 2 i beslutet föreskrivs att "[r]ådets ordförande bemyndigas att utse den person eller de personer som ska ha rätt att underteckna anslutningsavtalet och biavtalet på unionens vägnar."

10. I artikel 3 i samma beslut anges att "[a]nslutningsavtalet och biavtalet ska tillämpas provisoriskt från och med dagen för undertecknande av unionen och, i den utsträckning det är möjligt enligt tillämplig nationell lagstiftning, av dess medlemsstater och andra berörda parter, i avvaktan på att de förfaranden som är nödvändiga för avtalens ingående avslutas."

11. Anslutningsavtalet och biavtalet undertecknades i Luxemburg och i Oslo den 16 och 21 juni 2011.

II – Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

12. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet, fastställa att verkningarna av beslutet likväl ska bestå och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

13. Rådet har yrkat att domstolen ska avvisa eller ogilla talan, och i andra hand, om och i den utsträckning domstolen ogiltigförklarar det angripna beslutet, slå fast att verkningarna av beslutet är definitiva och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Genom beslut av domstolens ordförande den 18 juni 2012 tilläts Europaparlamentet att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden och Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och tilläts intervensera till stöd för rådets yrkanden.

15. Förhandlingen ägde rum vid domstolen den 11 november 2014.

III – Bedömning

16. Kommissionen har i sin talan bestritt det angripna beslutet i sin helhet och anfört tre grunder. Som första grund har kommissionen gjort gällande att förfarandet och villkoren för bemyndigandet för unionen att underteckna och provisoriskt tillämpa de internationella avtalen har åsidosatts. Den andra grunden avser ett åsidosättande av rådets omröstningsregler och vad avser den tredje grunden har kommissionen gjort gällande att de mål som anges i fördragen och principen om lojalt samarbete har åsidosatts. Innan jag analyserar dessa tre grunder, ska jag bedöma den invändning om rättegångshinder som rådet har framställt.

A – *Upptagande till sakprövning*

17. Rådet har framfört tre grunder för att kommissionens talan om ogiltigförklaring inte kan tas upp till sakprövning. För det första kan inte talan tas upp till sakprövning eftersom talan borde ha väckts mot medlemsstaterna och inte mot rådet. Kommissionens kritik avser nämligen att medlemsstaterna medverkade i det angripna beslutet och inte att rådet handlade felaktigt. Rådet har för det andra hävdade att talan inte kan tas upp till sakprövning på grund av att den avser ett beslut som fattats av medlemsstaterna vilket inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 263 FEUF, och det kan därmed inte bli föremål för domstolsprövning. Enligt rådet har kommissionen, för det tredje, inte något berättigat intresse av att få saken prövad eftersom den yrkade ogiltigförklaringen inte skulle få några juridiska konsekvenser.

18. Vad gäller rådets första och andra argument, ska jag först erinra om att det ska vara möjligt att väcka talan om ogiltigförklaring i fråga om alla åtgärder – oavsett slag eller form – som har vidtagits av institutionerna och som är avsedda att ha rättsverkningar.⁸

19. I förevarande fall avser emellertid kommissionens talan en akt som rådet antog gemensamt med företrädarna för medlemsstaterna med stöd av bland annat artikel 218.5 och 218.8 FEUF. Såsom framgår av punkterna 8–10 i detta förslag till avgörande bemyndigas genom akten såväl undertecknandet och den provisoriska tillämpningen av de aktuella internationella avtalen, vad gäller unionen, som medlemsstaternas provisoriska tillämpning av dessa avtal, i den utsträckning det var möjligt enligt tillämplig nationell lagstiftning.

20. Det följer härav att rådet dels medverkade i antagandet av det angripna beslutet och att det följaktligen handlar om en åtgärd som förevarande institution har vidtagit, dels att det angripna beslutet utgör en akt som har rättsverkan och som i egenskap därav kan bli föremål för domstolsprövning.⁹ Rådets första och andra argument ska således underkännas.

21. Vad gäller rådets tredje argument räcker det att erinra om att enligt fast rättspraxis ger artikel 263.2 FEUF en rätt åt de angivna institutionerna och varje medlemsstat att genom en talan om ogiltigförklaring angripa alla förordningar som antagits av rådet som har rättsverkan, utan något villkor att de ska ha berättigat intresse av att föra talan.¹⁰ Kommissionen behöver således inte, för att väcka förevarande talan, styrka att den har ett berättigat intresse av att få saken prövad. Eftersom även rådets tredje argument ska underkännas, kan talan enligt min mening tas upp till sakprövning med avseende på det angripna beslutet i sin helhet.

B – *Prövning i sak*

1. Parternas argument

a) Den första grunden: Åsidosättande av förfarandet och villkoren för bemyndigandet för unionen att underteckna och provisoriskt tillämpa internationella avtal

22. Kommissionen har, med stöd av parlamentet, gjort gällande att rådet åsidosatte artikel 13.2 första meningen FEU¹¹ i förening med artikel 218.2 och 218.5 FEUF när den antog det angripna beslutet. Enligt artikel 218.5 FEUF är rådet den enda institutionen som har rätt att bemyndiga unionen att underteckna och provisoriskt tillämpa internationella avtal. Det angripna beslutet borde således endast ha antagits av rådet, med uteslutande av medlemsstaterna församlade i rådet.

23. Rådet har genom att låta medlemsstaterna, som gemensamt beslutade i rådet, medverka i beslutsprocessen, ensidigt avvikit från det förfarande som anges i artikel 218 FEUF, trots att det av rättspraxis framgår att rådet inte kan bortse från fördragets bestämmelser och använda sig av alternativa förfaranden för att anta unionsakter. Rådet har även under dessa omständigheter underlåtit att uppfylla sin skyldighet att utöva sina befogenheter inom de gränser som definieras i de förfaranden och villkor som föreskrivs i fördragen, i den mening som avses i artikel 13.2 första meningen FEU.

8 — Dom kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:2151, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

9 — Ibidem (punkterna 40 och 41).

10 — Se, för ett liknande resonemang, kommissionen/rådet (45/86, EU:C:1987:163, punkt 3). Den gynnsamma behandlingen för unionens institutioner grundar sig framför allt på att dessa har till uppgift att upprätthålla skyddet av unionens rättsordning, vilket innebär att deras intressen per definition inte skiljer sig från unionens.

11 — Enligt artikel 13.2 FEUF ska "[v]arje institution ... handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Institutionerna ska samarbeta lojalt med varandra."

24. Som en följd av att Lissabonfördraget trädde i kraft, borde unionens förfaranden särskilt tydligt skilja sig från de områden där medlemsstaterna har bibehållit möjligheten att utöva sina befogenheter. Således är det inte möjligt att sammanföra en mellanstatlig akt och en unionsakt. Denna praxis som består i att använda sig av hybridakter, inom bland annat området för luftfart, förändrar fortsättningsvis unionens förfaranden och kan inte längre godkännas.

25. Att ett internationellt avtal, som har ingåtts av unionen och varje medlemsstat, har en blandad karaktär, innebär inte nödvändigtvis att rådets beslut om undertecknande och om den provisoriska tillämpningen, som antas i enlighet med artikel 218 FEUF, kan ändras genom att sammanföras med ett mellanstatligt beslut från medlemsstaterna. Det är varken nödvändigt för undertecknandet av avtalet eller för avtalets provisoriska tillämpning att låta ett sådant beslut ingå i rådets beslutsprocess.

26. Rådet anser, med stöd av samtliga intervenerande regeringar, tvärtom att det inte strider mot någon bestämmelse i fördragen att det angripna beslutet antogs i form av ett hybridbeslut.

27. Rådet har, för det första, varken avvikit från artikel 218.2 eller 218.5 FEUF eller använt ett alternativt förfarande. Företrädarna för medlemsstaterna församlade i rådet antog nämligen två olika beslut som ingick i det angripna beslutet. I enlighet med artikel 218 FEUF bemyndigade medlemsstaterna dels, i egenskap av medlemmar i rådet, unionen att underteckna och att provisoriskt tillämpa de aktuella avtalen. I egenskap av företrädare för medlemsstaterna bemyndigade de dels medlemsstaterna att provisoriskt tillämpa dessa avtal, i den utsträckning det var möjligt enligt tillämplig nationell lagstiftning. Denna sista del av det angripna beslutet antogs med stöd av förfaranden som inte föreskrivs i fördragen. Medlemsstaterna medverkade således inte i det förefarande som anges i artikel 218.2 och 218.5 FEUF.

28. Eftersom de aktuella avtalen var blandade avtal, överensstämmer antagandet av ett hybridbeslut, som även medlemsstaterna gett upphov till, enligt rådet helt och hållet med de bakomliggande avtalens blandade natur och med den omständigheten att medlemsstaterna i vissa avseenden utövade sina egna befogenheter. Antagandet av ett hybridbeslut är en tillåten följd av ingåendet av blandade avtal, varvid beslutet ingår i en juridisk symmetri tillsammans med dessa avtal.

29. Hybridbeslut som val av instrument är i själva verket ett uttryck för skyldigheten till nära samarbete mellan unionen och medlemsstaterna och för kravet på enhetlighet i unionens representation, såsom krävs enligt rättspraxis. Ett sådant beslut utgör det bästa sättet att säkerställa en sådan enhetlighet vid en internationell representation och att garantera att unionen och dess medlemsstater har ett gemensamt och samordnat synsätt. Detta gäller än mer när, vilket är fallet med de aktuella avtalen, de delar i det internationella avtalet som omfattar unionens befogenheter är nära sammanknutna med de delar som omfattar medlemsstaternas befogenheter och när dessa delar således är oskiljaktiga. Kommissionens ståndpunkt att unionens beslut borde införas i ett instrument som är separat i förhållande till de mellanstatliga besluten, hotar samarbetet mellan medlemsstaterna och unionen och skadar den institutionella ramens effektivitet vid ingående av internationella avtal.

30. I enlighet med principen om institutionernas självbestämmanderätt är rådet och medlemsstaterna dessutom fria att avgöra exakt hur organisationen av deras arbete ska utformas. Den omständigheten att bemyndigandet meddelas i ett enda beslut skadar inte på något sätt integriteten hos förfarandet i artikel 218.5 FEUF. I vart fall leder i praktiken antagandet av ett hybridbeslut till samma resultat som om två beslut antogs – det ena av rådet och det andra av företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet – eller som om rådet antog ett enda beslut. Slutligen påverkar inte ikraftträdandet av Lissabonfördraget lagenligheten av hybridbeslut och Lissabonfördraget förbjuder inte att de antas. Tvärtom är antagandet av blandade beslut inom bland annat området för luftfart en befäst praxis, även efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft.

b) Den andra grunden som avser ett åsidosättande av rådets omröstningsregler

31. Kommissionen har, med stöd av parlamentet, genom den andra grunden gjort gällande att rådet, när det antog det angripna beslutet, åsidosatte artikel 218.8 första stycket FEUF i förening med den materiella rättsliga grunden för att anta åtgärder inom området för luftfart, nämligen artikel 100.2 FEUF. Rådet ska nämligen i enlighet med dessa bestämmelser anta ett beslut med kvalificerad majoritet, medan ett mellanstatligt beslut som gemensamt antas av företrädarna för medlemsstaternas regeringar däremot, på grund av sin egen karaktär, ska antas genom en gemensam överenskommelse mellan samtliga medlemsstater. Sammanslagningen av dessa akter till ett enda beslut och att de underordnas en gemensam överenskommelse gör det konkret sett omöjligt att tillämpa omröstningen med kvalificerad majoritet, i och med att den de facto gör införandet, genom Lissabonfördraget, av en sådan omröstning som huvudregel för förfarandet för att förhandla och ingå internationella avtal, verkningsslöst. Sammanslagningen gör dessutom förfarandet i artikel 218.8 första stycket FEUF fullständigt meningslöst och äventyrar på ett generellt sätt effektiviteten hos unionens förfaranden. Sammanslagningen mellan dessa akter får även som följd att den rättsliga grund som anges i hybridbeslutet i själva verket inte avgör vilket omröstningsförfarande som ska användas inom rådet, vilket implicit, men oundvikligen, blir ersatt, med anledning av den mellanstatliga aspekten.

32. Parlamentet har tillagt att sammanslagningen av dessa två typer av akter även innebär ett åsidosättande av den institutionella jämvikten i det förfarande som är tillämpligt när unionen ingår internationella avtal, vilket strider mot artikel 218.6 och 218.10 FEUF.

33. Rådet anser, med stöd av de intervenerande regeringarna, att det uppfyllde de omröstningsregler som anges i fördragen. Enligt rådet antogs nämligen det angripna beslutet med kvalificerad majoritet inom rådet när det var fråga om unionens exklusiva befogenhet och genom en gemensam överenskommelse mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar när det var fråga om medlemsstaternas befogenheter. Det är således felaktigt att säga att beslutet antogs enhälligt eller att regeln om kvalificerad majoritet ändrades. Den omständigheten att inte någon delegation inom rådet motsatte sig det angripna beslutet kan inte betyda att omröstningen med kvalificerad majoritet inte iakttogs. Alla beslut som antagits enhälligt innefattar under alla omständigheter nödvändigtvis kvalificerad majoritet. För övrigt äventyras varken effektiviteten hos unionens åtgärder eller förfaranden av att medlemsstaterna har nått enighet.

34. Rådet och vissa regeringar har även gjort gällande att inom området för internationella avtal är kumulering av flera omröstningsregler ett vanligt tillvägagångssätt, som är förenligt med rättspraxis. Enligt den finländska regeringen grundar sig rådets val av omröstningsregel på artikel 293.1 FEUF i vilken det föreskrivs att när rådet beslutar på förslag av kommissionen krävs enhällighet för att ändra det. Då rådet i förevarande fall ändrade kommissionens förslag vad gäller artikel 3 i det angripna beslutet, borde rådet under alla omständigheter ha beslutat enhälligt.

c) Den tredje grunden gällande ett åsidosättande av de mål som anges i fördraget och av principen om lojalt samarbete

35. Kommissionen har, med stöd av parlamentet, kritiserat rådet för att ha åsidosatt målen i fördragen och principen om lojalt samarbete som anges i artikel 13.2 FEU. Genom att låta medlemsstaterna ingripa i unionens förfaranden, har rådet först och främst spridit osäkerhet kring unionens självständighet i sina internationella förbindelser. Det meddelande som rådet sänder ut på den internationella scenen är att unionen själv inte får fatta beslut. Vidare, genom att handla på det sättet underlät rådet att iaktta principen om lojalt samarbete, eftersom rådet borde ha utövat sina befogenheter utan att kringgå unionens förfaranden i artikel 218 FEUF. Rådet åsidosatte förevarande

princip i såväl sina institutionella relationer som i förhållande till hela unionen. Slutligen försvagade rådet unionens institutionella ram genom att låta medlemsstaterna medverka inom unionen på ett sätt som inte föreskrivs i fördragen och i synnerhet inte i artikel 218 FEUF och riskerade därmed att göra gällande medlemsstaternas intressen framför unionens.

36. Rådet anser, med stöd av de intervenerande regeringarna, att det angripna beslutet inte ger upphov till förvirring för tredje man eller för det internationella samfundet. I fråga om blandade avtal hade det tvärtom gett upphov till förvirring för tredje man om det endast var rådets beslut som var synligt, utan ett beslut om medlemsstaternas delaktighet. För övrigt är det angripna beslutet inte enbart förenligt med målet att uppnå enhetlighet i unionens internationella representation, utan det säkerställer, främjar och förstärker detta mål i och med att unionens och medlemsstaternas gemensamma ståndpunkt framhålls. Antagandet av ett sådant beslut är ett uttryck för unionens och medlemsstaternas skyldighet till nära samarbete och för deras gemensamma ståndpunkt. Om rådet självt hade antagit ett beslut utan medlemsstaterna hade det tvärtom utåt kunna ge en bild av en union som inte är enad, och ett parallellt mellanstatligt förfarande skulle innebära en risk för meningsskiljaktigheter mellan medlemsstaterna och för förseningar. Ett sådant förfarande är således mindre fördelaktigt vad gäller de mål som eftersträvas i fördragen. En hybridakt utgör under alla omständigheter en intern unionsakt som inte är avsedd att komma till tredjeländers kännedom och om den gör det är det föga troligt att det fästs någon som helst vikt vid vem som är aktens upphovsman.

2. Bedömning

37. Kommissionen har genom sin talan yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet i vad det dels avser unionens undertecknande, dels unionens och dess medlemsstaters provisoriska tillämpning av anslutningsavtalet och biavtalet, med hänsyn till att förevarande beslut antogs gemensamt av rådet och av företrädarna för medlemsstaterna som en hybridakt genom vilken en unionsakt och en mellanstatlig akt sammanfördes.

38. Det ska inledningsvis anges att kommissionen uttryckligen har angett att den inte genom sin talan har för avsikt att ifrågasätta de två aktuella internationella avtalens blandade karaktär.¹² Omfattningen av förevarande mål är således endast begränsad till frågan om det var lagenligt att anta det angripna beslutet som ett hybridbeslut.

39. Vidare vill jag även inledningsvis ange att trots att det angripna beslutet ur formell synvinkel utgör en enda akt, innehåller den ur materiell synvinkel i själva verket två olika beslut, nämligen dels ett beslut från rådet som avser unionens undertecknande och provisoriska tillämpning av de aktuella avtalen, dels en mellanstatlig akt från företrädarna för medlemsstaterna som avser dessa staters provisoriska tillämpning av dessa avtal. Det är just frågan om lagenligheten av det gemensamma antagandet av dessa två olika akter och deras sammanslagning till en enda akt som är föremål för kommissionens talan.

40. De tre grunder som kommissionen har anfört i sin talan överlappar enligt min mening varandra på olika nivåer, samtidigt som frågan bemöts ur olika synvinklar. I förevarande mål uppkommer nämligen huvudsakligen två typer av frågeställningar. I en aspekt som kan kallas *intern* avser förevarande mål dels tillämpningen av förfarandebestämmelserna och omröstningsreglerna för att anta unionsakter som avser förhandling och ingående av internationella avtal inom det förfarande som fastställs i artikel 218 FEUF. I det här sammanhanget uppkommer även frågan om omfattningen av unionsinstitutionernas egna organisatoriska och funktionella självbestämmanderätt. I den *externa*

12 — Kommissionen har i sina inlagor förklarat att eftersom de två aktuella avtalen endast avser Republiken Islands och Konungariket Norges anslutning till luftfartsavtalet EU–Förenta staterna, vilken redan hade ingåtts i form av ett blandat avtal, avsåg inte kommissionen ifrågasätta dessa avtals blandade karaktär för att undvika att skapa en osäkerhet i rättsligt och i politiskt hänseende i unionens förbindelser med Amerikas förenta stater.

aspekten rör även förevarande mål dels krav som avser det konkreta genomförandet av unionens yttre åtgärder. I målet uppkommer i själva verket frågor som bland annat gäller kravet på en enhetlig representation av unionen på den internationella scenen och den anknytande skyldigheten till ett nära samarbete mellan unionen och medlemsstaterna inom ramen för förfarandet för att förhandla och underteckna blandade avtal. Målet rör även skyldigheterna enligt internationell rätt, som följer av unionens yttre åtgärder, gentemot de andra avtalsslutande parterna.

41. För att lösa de rättsliga problem som uppkommit i förevarande mål kan således inte endast de frågor som avser de interna förfarandena beaktas, utan det ska även beaktas vilken inverkan dessa frågor har på unionens yttre åtgärder. Detta gör det således nödvändigt att göra en bedömning i vilken det sker en avvägning mellan olika principer och de praktiska krav som får betydelse i förevarande mål. Under dessa förutsättningar anser jag att det är lämpligt att bedöma de tre grunderna tillsammans, genom att utgå från en allmän redogörelse av de frågor som uppkommit i förevarande mål för att sedan, mot bakgrund av de principer som följer av praxis, bedöma de invändningar som kommissionen har anfört i sin talan.

a) Unionens förfarandemått för att förhandla och ingå internationella avtal som föreskrivs i artikel 218 FEUF

42. Vad gäller den interna aspekten, uppkommer i förevarande mål först och främst frågan om förfarandet för att anta det angripna beslutet var förenligt med artikel 218 FEUF.

43. Det framgår av artikel 218.1 FEUF att artikeln syftar till att reglera förfarandet för att förhandla och ingå avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer. Förevarande artikel, som finns under avdelning V, med rubriken "[i]nternationella avtal", i den femte delen av EUF-fördraget, med rubriken "[u]nionens yttre åtgärder", är en allmän bestämmelse som syftar till att skapa ett enda enhetligt förfarande för unionen att förhandla och ingå dessa avtal. Denna bestämmelse är ett uttryck för dels unionens nya struktur med anledning av att de olika pelarna formellt avskaffades i och med att Lissabonfördrag trädde i kraft,¹³ dels den nya förstärkta dimensionen av unionens yttre åtgärder, vilket reflekteras av införandet av artiklarna 21 och 22 FEU och av den femte delen i nämnda fördrag.

44. Förfarandet i artikel 218 FEUF är således avsett att tillämpas på samtliga avtal som förhandlas och ingås av unionen, oberoende av deras karaktär och innehåll, med undantag för de fall som uttryckligen anges i särskilda bestämmelser i fördragen.¹⁴ Bestämmelsen är för övrigt tillämplig på avtal som ingås inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det finns i synnerhet inget i artikeln som tyder på att den inte är tillämplig när ett internationellt avtal har ingåtts som ett blandat avtal.

45. Då det förfarande som leder till att ett internationellt avtal ingås är ett förfarande som genomförs i etapper, preciseras det i artikel 218 FEUF hur dessa olika etapper ska genomföras och vilken roll och de respektive befogenheter som olika institutioner tilldelas som medverkar i unionens förhandling och ingående av internationella avtal.

46. Närmare bestämt, vad gäller de bestämmelser som är relevanta i förevarande mål, framgår det av artikel 218.2 FEUF att rådet är den institution som har rätt att bemyndiga unionen att inleda förhandlingar, utfärda förhandlingsdirektiv, bemyndiga undertecknande och ingå avtal. Enligt punkt 5 i samma artikel är det således rådet som, på förslag av förhandlaren, ska anta ett beslut om

13 — Tidigare föreskrevs det i olika bestämmelser i fördragen olika förfaranderegler för förhandling och ingående av internationella avtal beroende av om de hade ingåtts inom ramen för den första pelaren (artikel 300 EG) eller inom ramen för den andra eller den tredje pelaren (artikel 24 EU respektive artikel 38 EU).

14 — Såsom artikel 207 FEUF eller artikel 219 FEUF.

bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före dess ikraftträdande. I punkt 6 i samma artikel föreskrivs dels att rådet på förslag av förhandlaren ska anta beslutet om ingående av avtalet, dels beviljas parlamentet en befogenhet att godkänna eller endast att höras beroende på föremålet för det avtal som ska ingås. I artikel 218.8 FEUF uppställs den allmänna bestämmelsen att under hela förfarandet ska rådet besluta med kvalificerad majoritet förutom i de undantagsfall som föreskrivs i andra stycket.

47. Det framgår av det sammanhang som artikel 218 FEUF ingår i, av lydelsen och systematiken – och i synnerhet av syftet att införa ett system och allmänna förfaranderegler för unionen att förhandla och ingå internationella avtal – att rådet, med undantag för de fall som uttryckligen föreskrivs i själva fördragen, inte får frånga de där föreskrivna förfarandena genom att, i de olika faserna som förfarandet för att förhandla och ingå internationella avtal består av, använda sig av alternativa eller andra förfaranden än de som föreskrivs i artikeln. I synnerhet får inte rådet anta en akt som inte utgör ett av de beslut som föreskrivs för en bestämd etapp i förfarandet eller som antas på andra villkor än de som krävs enligt själva artikel 218 FEUF.¹⁵ Rådets skyldighet att följa de förfaranden som åläggs i fördragen har även sin grund i artikel 13.2 FEU, enligt vilken varje institution är skyldig att handla i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges i fördragen.

48. Det ska återigen anföras att det inte någonstans i artikel 218 FEUF föreskrivs – förutom när det gäller två specifika frågor¹⁶ – att medlemsstaterna ska ingripa i förfarandet för unionen att förhandla och ingå internationella avtal.¹⁷ I egenskap av medlemsstater ska de inte på något sätt medverka vid det förfarande som anges i artikel 218 FEUF, som är ett förfarande som endast gäller för unionen.

49. Detta konstaterande påverkas emellertid inte av den omständigheten att artikel 218 FEUF inte enbart är tillämplig på avtal som är rena unionsavtal, utan även på blandade avtal. När det gäller blandade avtal är nämligen artikel 218 FEUF endast tillämplig på unionens medverkan i det blandade avtalet och inte på medlemsstaternas medverkan. Medlemsstaternas medverkan i blandade avtal styrs, vad gäller den interna aspekten, av varje medlemsstats nationella rätt, och av folkrätten vad gäller den yttre aspekten på deras deltagande.¹⁸

b) Den rättsliga grunden och omröstningsreglerna

50. Antagandet av det angripna beslutet som ett hybridbeslut genom vilket en unionsakt och en mellanstatlig akt sammanfördes aktualiserar vidare frågor som avser den rättsliga grunden och om omröstningsreglerna i fördragen har iakttagits.

51. Domstolen har slagit fast att kravet på rättssäkerhet medför att varje rättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar måste stödja sin bindande verkan på en bestämmelse i unionsrätten, vilken uttryckligen måste anges som rättslig grund och vari föreskrivs den rättsliga form som rättsakten ska ha. Angivandet är för det första nödvändigt för att fastställa omröstningsvillkoren i rådet. För det andra har det en särskild betydelse för att garantera rättigheterna för de unionsinstitutioner som berörs av

15 — Se, analogt, dom kommissionen/rådet (C-27/04, EU:C:2004:436, punkt 81). I sina inlagor har rådet bestritt att denna dom är tillämplig på förevarande mål, eftersom den avser en annan situation, nämligen ett fall där rådet inte hade antagit en planerad akt och inom ett annat område än det som avser unionens internationella förbindelser. Jag anser dock att domstolens principiella uttalanden i nämnda dom alltid har allmän giltighet när det i fördragen föreskrivs precisa bestämmelser om de förfaranden som ska iaktas inom vissa områden, såsom är fallet med artikel 218 FEUF.

16 — Det gäller dels för avtalet om unionens anslutning till europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, som berörs i artikel 218.8 andra stycket FEUF, dels avseende möjligheten att inhämta domstolens yttrande enligt 218.11 FEUF.

17 — För ett liknande resonemang, se även generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet kommissionen/rådet (C-114/12, EU:C:2014:224, punkt 174).

18 — För ett liknande resonemang, ibidem (punkt 171).

förfarandet för att anta en rättsakt. För det tredje innebär angivandet av den rättsliga grunden att behörighetsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna fastställs samtidigt som det hindrar att förvirring uppstår när det gäller arten av unionens behörighet och att unionen försvagas då den ska försvara sin ståndpunkt i samband med internationella förhandlingar.¹⁹

52. Det ska dessutom anges att domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast att reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner har fastställts genom fördraget och det står varken medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa.²⁰ Det är endast med stöd av fördragen som en institution, i särskilda fall, är behörig att ändra ett beslutsförfarande som fastställts däri. Att ge en institution möjlighet att frångå ett beslutsförfarande som föreskrivs i fördragen och anta ett alternativt förfarande skulle för övrigt leda till att institutionen gavs en makt att ensidigt avvika från reglerna i fördraget, vilket säkerligen inte är tillåtet²¹ och det skulle dessutom leda till att institutionen gavs möjlighet att åsidosätta principen om institutionell jämvikt, vilken innebär att varje institution vid utövandet av sina behörigheter ska respektera de övrigas befogenheter.²²

53. Domstolen har antagit ett snarast misstänksamt synsätt på sammanslagningen av olika förfaranden för att anta unionsakter. Vad gäller användningen av två rättsliga grunder, framgår det av fast rättspraxis att kumulering av två rättsliga grunder är utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra.²³ Så var just fallet i målet Titandioxid²⁴ beträffande vilket det har förts en längre diskussion mellan parterna om huruvida det är tillämpligt på förevarande mål. I målet Titandioxid hade rådet enhälligt antagit ett direktiv²⁵ på grundval av artikel 130s i EEG-fördraget,²⁶ medan kommissionen i sin talan om ogiltigförklaring gjorde gällande att direktivet borde ha antagits på grundval av artikel 100a i EEG-fördraget i vilken det föreskrevs att rådet skulle besluta med kvalificerad majoritet.²⁷ Domstolen slog fast att om två rättsliga grunder användes hade rådet under alla omständigheter varit tvunget att besluta enhälligt, vilket hade underminerat ett viktigt element i samarbetsförfarandet, nämligen omröstningen med kvalificerad majoritet, genom att göra samarbetsförfarandet fullständigt meningslöst.^{28 29}

c) Principen om institutionernas självbestämmanderätt

54. Rådet och vissa medlemsstater har gjort gällande att antagandet av hybridbeslut är ett uttryck för unionsinstitutionernas självbestämmanderätt enligt vilken rådet får bestämma hur de bemyndiganden ska utformas som är nödvändiga i förfarandet för att förhandla och ingå internationella avtal.

19 — Dom kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:590, punkterna 39, 48 och 49).

20 — Se dom Förenade kungariket/rådet (68/86, EU:C:1988:85, punkt 38), och dom parlamentet/rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 54).

21 — Se dom parlamentet/rådet (EU:C:2008:257, punkterna 55 och 56).

22 — Ibidem (punkt 57) och dom parlamentet/rådet (C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 22). Se även artikel 13.2 FEU.

23 — Dom parlamentet/rådet (C-164/97 och 165/97, EU:C:1999:99, punkt 14), dom kommissionen/rådet (C-338/01, EU:C:2004:253, punkt 57), och dom parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, punkterna 45 och följande punkter samt där angiven rättspraxis).

24 — Dom kommissionen/rådet, kallad Titandioxid (C-300/89, EU:C:1991:244, se särskilt punkterna 17–21).

25 — Se särskilt rådets direktiv 89/428/EEG av den 21 juni 1989 om åtgärder för harmonisering av programmen för att minska och slutligen eliminera förorening genom avfall från titandioxidindustrin (*EGT L 201, s. 56; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 76*).

26 — För att vidta åtgärder inom miljöområdet föreskrevs det i denna artikel att rådet skulle besluta enhälligt efter att enbart ha hört parlamentet.

27 — I artikeln, som i huvudsak motsvarar den aktuella artikeln 114 FEUF, föreskrevs tillämpningen av samarbetsförfarandet med Europaparlamentet, inom vilket rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

28 — Se punkterna 16–20 i domen. I punkt 21 i samma dom slog domstolen även fast att parlamentets rättigheter hade kränkts. Såsom framgår av de domar som det hänvisas till i följande fotnot är det dock inte i rättspraxis ett nödvändigt krav att parlamentets rättigheter har kränkts för att slå fast att de rättsliga grunderna var oförenliga med varandra, för detta ändamål är det tillräckligt att omröstningsreglerna är oförenliga med varandra.

29 — I andra mål har domstolen konstaterat att de två aktuella rättsliga grunderna var oförenliga med varandra om antagandet av en rättsakt med stöd av den ena grunden förutsatte enhällighet, medan det var tillräckligt att det förelåg en kvalificerad majoritet när en rättsakt antogs med stöd av den andra grunden. Se dom kommissionen/rådet (EU:C:2004:253, punkt 58) och parlamentet/rådet (EU:C:2012:472, punkterna 47 och 48).

55. Unionsinstitutionerna får nämligen organisera sin verksamhet fritt inom ramen för sina befogenheter. Denna befogenhet är ett uttryck för principen om institutionernas självbestämmanderätt, som har sin grund i bestämmelserna i fördragen som ger institutionerna behörighet att själva anta sin arbetsordning för att säkerställa att både institutionen själv och dess avdelningar fullgör sina uppgifter.³⁰ Denna princip, som vid upprepade tillfällen har erkänts av domstolen,³¹ är den naturliga konsekvensen av att institutionerna själva fått i uppdrag att tillvarata unionens intressen och en väsentlig förutsättning för att de ska fungera väl.³² Rådet har således antagit sin egen arbetsordning, i vilken det föreskrivs bestämmelser för dess funktionssätt och organisation.³³

56. Principen om institutionernas självbestämmanderätt är dock inte obegränsad. Självbestämmanderätten ska i enlighet med artikel 13.2 FEU utövas ”inom ramen för de befogenheter som [institutionen] har tilldelats genom fördragen” och i enlighet med ”de förfaranden, villkor och mål som anges där”. Även om varje institution med stöd av sin befogenhet att organisera sitt interna arbete, som den tilldelas genom de relevanta bestämmelserna i fördraget, har rätt att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att verksamhet och förfaranden fungerar väl,³⁴ kan således inte åtgärderna eller tillämpningen av dem avvika från de förfaranden som föreskrivs i fördraget. Behörigheten att organisera det inre arbetet kan inte heller skada den institutionella jämvikten eller kompetensfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna.

57. Principen om institutionernas självbestämmanderätt utgör dessutom en gräns gentemot medlemsstaterna. Principen innebär nämligen att institutionerna, utifrån ett internt organisatoriskt perspektiv, ska vara helt oberoende av medlemsstaterna³⁵ som ska avstå från att ingripa i unionsinstitutionernas rätt att själv bestämma över sin organisation, sina förfaranden och sin verksamhet inom de gränser som fastställts i fördragen. Medlemsstaternas skyldighet att inte ingripa är för övrigt ett uttryck för principen om lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 4.3 FEU.

d) Kravet på enhetlighet i unionens internationella representation och principen om lojalt samarbete

58. Vad gäller den yttre aspekten uppkommer det i förevarande mål inledningsvis frågor om unionens representation på den internationella scenen och hur förbindelsen mellan unionen och medlemsstaterna i det avseendet är utformad.

59. Parternas ståndpunkter på denna punkt är helt motstridiga. Kommissionen anser nämligen att antagandet av hybridbeslut kan sprida en osäkerhet kring unionens självständighet i sina internationella förbindelser, medan rådet anser att hybridbeslut är det yttersta uttrycket för samarbetet mellan unionen och medlemsstaterna.

30 — Se, bland annat, artikel 232 FEUF vad gäller parlamentet, artikel 235.3 FEUF vad gäller Europeiska rådet, artikel 240.3 FEUF vad gäller rådet, artikel 249.1 FEUF vad gäller kommissionen.

31 — Domstolen har erkänt principen om institutionernas självbestämmanderätt i olika avseenden av deras verksamheter, som till exempel valet av tjänstemän och anställda (se, bland annat, dom AB, C-288/04, EU:C:2005:526, punkterna 26 och 30), och inom ramen för att betala ut ersättning för skador som orsakats av institutionerna eller anställda i sin tjänsteutövning, dom Sayag (9/69, EU:C:1969:37, punkterna 5 och 6).

32 — Se, i detta hänseende, generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande i målet *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich* (C-165/01, EU:C:2003:224, punkt 98) och i målet AB (C-288/04, EU:C:2005:262 punkt 23).

33 — Se rådets arbetsordning vilken ingår som bilaga till rådets beslut av den 1 december 2009 om antagande av dess arbetsordning (EUT L 325, s. 36), i ändrad lydelse.

34 — Se, för ett liknande resonemang, dom Luxemburg/parlamentet (230/81, EU:C:1983:32, punkt 38).

35 — Se generaladvokaten Geelhoeds förslag till avgörande i målet *Betriebsrat der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich* (EU:C:2003:224, punkt 98), och i målet AB (EU:C:2005:262, punkt 23).

60. Jag ska först erinra om att det i fördragen uttryckligen föreskrivs en ömsesidig skyldighet till lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna (artikel 4.3 FEU) samt mellan unionsinstitutionerna (artikel 13.2 andra meningen FEUF).³⁶ Det föreskrivs särskilt i artikel 4.3 tredje stycket FEU att medlemsstaterna är skyldiga att hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.

61. Vidare, när domstolen bedömer frågor om unionens yttre åtgärder, har den vid upprepade tillfällen framhållit kravet på enhetlighet i unionens representation på den internationella scenen³⁷ och på att säkerställa enhetlighet och konsekvens i unionens representation i sina yttre förbindelser.³⁸

62. Dessa krav blir än mer angelägna när föremålet för ett avtal eller en konvention till viss del omfattas av unionens befogenhet och till viss del av medlemsstaternas befogenhet och när avtalen ingås som blandade avtal, som i fallet med anslutningsavtalet och biavtalet. I dessa fall, har det i rättspraxis särskilt framhållits att kraven på att uppnå enhetlighet i unionens representation och att garantera enhetlighet och konsekvens i unionens yttre förbindelser innebär att det ska säkerställas ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och unionens institutioner, såväl under förhandlingen och vid ingåendet av avtalet eller konventionen, som vid verkställigheten av åtagandena.³⁹ Det finns således ett nära samband mellan kravet på enhetlighet i unionens representation på den internationella scenen och skyldigheten för unionen och medlemsstaterna att ömsesidigt samarbeta lojalt.⁴⁰

63. Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att institutionerna och medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa ett sådant samarbete på bästa sätt.⁴¹ Domstolen har dessutom påpekat att det framgår av skyldigheten till lojalt samarbete, såsom föreskrivs i artikel 4.3 tredje stycket FEU, att medlemsstaterna inte får ingripa i unionens utövande av sina befogenheter, vilket är en rätt som endast tillkommer unionens institutioner, eller ifrågasätta unionens förmåga att handla självständigt i sina yttre förbindelser.⁴²

e) Det angripna beslutets betydelse för tredjeländer

64. I förevarande mål aktualiseras även frågan om betydelsen av hybridbeslut för tredjeländer som är avtalslutande parter i internationella avtal. Rådet och vissa regeringar anser nämligen att beslut som det angripna beslutet är rent interna beslut. De anser att dessa handlingar inte är avsedda att komma till tredjeländers kännedom och att dessa länder således inte fäster någon vikt vid vem som är aktens upphovsman.

36 — Se dom parlamentet/rådet (C-65/93, EU:C:1995:91, punkterna 23, 27 och 28).

37 — Se, bland annat, yttrande 2/91 (EU:C:1993:106, punkt 36), och yttrande 1/94 (EU:C:1994:384 punkt 108), samt dom kommissionen/Sverige (C-246/07, EU:C:2010:203, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

38 — Dom kommissionen/Luxemburg (C-266/03, EU:C:2005:341, punkt 60), dom kommissionen/Tyskland (C-433/03, EU:C:2005:462, punkt 66), och dom kommissionen/Sverige (EU:C:2010:203, punkt 75).

39 — Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Sverige (EU:C:2010:203, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

40 — Se dom kommissionen/Irland (C-459/03, EU:C:2006:345, punkterna 173 och 174) och dom kommissionen/Sverige (EU:C:2010:203, punkterna 69–71 och 73 och där angiven rättspraxis).

41 — Se yttrande 2/91 (EU:C:1993:106, punkt 38), och dom kommissionen/rådet (C-25/94, EU:C:1996:114, punkt 48).

42 — Se, för ett liknande resonemang, avgörande 1/78 (REG 1978, s. 2151; svensk specialutgåva, volym 4, s. 187), punkt 33 avseende artikel 192 i Euroatomfördraget som i huvudsak motsvarar artikel 4.3 tredje stycket FEU.

65. När unionen antar en rättsakt är den skyldig att iaktta folkrätten i sin helhet, inbegripet internationell sedvanerätt som är bindande för unionens institutioner.⁴³ När unionen och dess medlemsstater ingår internationella avtal ska de – oavsett om det är blandade avtal eller inte – följa internationell rätt såsom den är kodifierad, vad gäller de sedvanerättsliga reglerna i traktaträtten, i 1969 och 1986 års Wienkonventioner.⁴⁴

66. Den allmänna bestämmelsen i internationell rätt är emellertid att de åtgärder som en part vidtar i enlighet med den nationella rätten eller, i fallet med en internationell organisation, med sina interna organisatoriska regler, för att fullgöra sina skyldigheter i ett internationellt avtal, angår i princip inte de andra parterna i konventionen.⁴⁵

67. I den internationella rätten ges dock en viss betydelse, även om den är begränsad, till intern rätt om behörigheten att ingå traktater, och till en internationell organisations interna regler.⁴⁶ Det är således inte helt uteslutet i den internationella rätten att ett beslut som antas inom det förfarande som föreskrivs i artikel 218 FEUF, har betydelse för de andra avtalsslutande staterna.

68. I det fallet där avtalet ingås som ett blandat avtal, och unionen och dess medlemsstater således kan anses som förvisso förbundna, men ändå olika parter till avtalet, och kraven på rättssäkerhet mellan parterna i ett internationellt avtal och skyldigheten att ärligt fullgöra traktaten⁴⁷ innebär enligt min mening att unionens interna akt, genom vilken unionen godkänner ett blandat avtal, inte ska kunna dölja det faktum att unionen är en självständig avtalsslutande part till avtalet.

f) Huruvida det angripna beslutet är lagenligt

69. I detta fall är det mot bakgrund av samtliga de principer som har angetts i föregående punkter och de krav som framhållits däri, som lagenligheten av det angripna beslutet ska bedömas. I detta syfte ska jag börja med en bedömning av beslutet.

70. Inledningsvis, vad gäller upphovsmännen till det angripna beslutet, framgår det av rubriken och upplysningen före det första beaktandedet att det är en akt som har antagits gemensamt av rådet och företrädarna för medlemsstaterna församlade i rådet. Vidare, vad gäller den rättsliga grunden med stöd av vilken det angripna beslutet antogs, anges det uttryckligen i beslutet att det grundas på artikel 100.2 FEUF i förening med artikel 218.5 och 218.8 första stycket FEUF. I båda dessa grunder föreskrivs det att en akt ska antas med kvalificerad majoritet. Ingen annan rättslig grund är angiven i det angripna beslutet.

71. Vidare, vad gäller innehållet i det angripna beslutet, framgår det av punkterna 8–10 och 19 i detta förslag till avgörande att genom det angripna beslutet bemyndigades både undertecknandet och den provisoriska tillämpningen av de aktuella internationella avtalen, vad gäller unionen, och medlemsstaternas provisoriska tillämpning av avtalen, i den utsträckning det var möjligt enligt tillämplig nationell lagstiftning. I akten samlas alla dessa delar utan att det är möjligt att tydligt

43 — Dom *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 101 och där angiven rättspraxis).

44 — Wienkonventionen om traktaträtt, undertecknad i Wien den 23 maj 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, volym 1155, s. 331), och Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan, undertecknad i Wien den 21 mars 1986 (A/CONF.129/15).

45 — Det framgår nämligen av artikel 27 i både 1969 och 1986 års Wienkonventioner att en part till ett traktat inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rätt – eller, i fallet med en internationell organisation, i sina interna organisatoriska regler – för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra traktatet. Denna regel inskränker dock inte tillämpningen av artikel 46 i de båda konventionerna (se följande fotnot).

46 — En överträdelse av den interna rätten angående behörighet att ingå traktater får, enligt artikel 46 i både 1969 och 1986 års Wienkonventioner, endast betydelse om den aktuella överträdelsen var uppenbar och berörde en regel av grundläggande betydelse. Se även artikel 5 i konventionerna.

47 — Se artikel 26 i både 1969 och 1986 års Wienkonventioner.

åtskilja vilken del som (i materiellt hänseende) kan hänföras till rådets beslut och vilken del som kan hänföras till beslutet från företrädarna för medlemsstaterna. Detta framgår särskilt av formuleringen i artikel 3 i det angripna beslutet, i vilken bemyndigandet för unionen och medlemsstaterna att provisoriskt tillämpa det aktuella avtalet har samlats i en och samma bestämmelse.

72. Mot bakgrund av innehållet i det angripna beslutet och av hur det är strukturerat, ska det konstateras att såväl rådet som företrädarna för medlemsstaterna medverkade i antagandet av förevarande beslut i sin helhet och i alla delar. Företrädarna för medlemsstaterna har således medverkat i bemyndigandet för unionen att underteckna och att provisoriskt tillämpa de aktuella avtalen, och rådet har medverkat i bemyndigandet för medlemsstaterna att provisoriskt tillämpa avtalen.⁴⁸

73. Detta konstaterande bekräftas för övrigt av det tillvägagångssätt som användes för att anta det angripna beslutet av vilket det framgår att det inte gjordes någon skillnad mellan antagningsförfarandet för unionens beslut och medlemsstaternas mellanstatliga akt. Trots att flera medlemsstater i sina inlagor ansåg att det var möjligt att anta de två materiella aspekterna av beslutet genom olika omröstningsförfaranden, klargjorde dock rådet definitivt vid domstolens förhandling att det angripna beslutet antogs enhälligt vid ett och samma tillfälle genom att följa ett förenklat förfarande utan diskussion och utan att genomföra någon omröstning. Således användes inte olika beslutsprocesser för de två aspekterna i beslutet, utan ett enda antagningsförfarande.

74. Mot bakgrund av ovanstående konstateranden anser jag följande.

75. För det första är det angripna beslutet i egenskap av hybridbeslut inte en akt som föreskrivs i fördragen. Det rör sig närmare bestämt om en akt som rådet har antagit vid en av etapperna av förfarandet för unionen att förhandla och ingå internationella avtal, men som inte föreskrivs i artikel 218 FEUF. Förevarande akt har dessutom antagits inom ramen för ett förfarande som inte heller är föreskrivet i artikel 218 FEUF. Såsom jag framhåller i punkt 48 i detta förslag till avgörande föreskrivs det nämligen inte i artikel 218 FEUF att medlemsstaterna, i denna egenskap, på något sätt ska medverka i antagningsförfarandet av de åtgärder som unionen ska vidta vid olika etapper av det förfarande som föreskrivs där. Genom att låta medlemsstaterna ingripa i antagandet av det angripna beslutet, har rådet således ensidigt avvikit från detta förfarande och antagit en akt som inte är föreskriven i fördragen.

76. För det andra var konsekvensen av att anta hybridakten vid ett enda tillfälle med samtliga delar som inte gick att bryta loss, att en enda beslutsprocess iaktogs. I beslutsprocessen blandades förfarandet för att anta en unionsakt med kvalificerad majoritet enligt artikel 218.5 och 218.8 FEUF, samman med ett antagningsförfarande som är främmande för unionens rättsliga ram – för att dessutom anta en akt som inte föreskrivs i fördragen – enligt vilken samtliga inblandade stater kommer fram till en gemensam överenskommelse. Rådet och vissa medlemsstater har själva medgett att reglerna för förfarandet för att anta ett mellanstatligt beslut föreskrivs utanför fördragens rättsliga ram.

77. Ytterligare en konsekvens av denna sammanslagning är att de rättsliga grunder som angavs i det angripna beslutet i själva verket inte var avgörande för den omröstningsregel som var tillämplig på antagandet av hybridakten. Trots att ett beslut enligt dessa rättsliga grunder ska antas med kvalificerad majoritet, krävs det för att anta denna form av hybridakt en gemensam överenskommelse med anledning av att den är utformad som en akt där de två materiella aspekterna inte kan brytas isär.

48 — Domstolen har tolkat ett hybridbeslut från rådet och företrädare för medlemsstaterna församlade i rådet på samma sätt i sin bedömning av om talan kunde tas upp till sakprövning i domen kommissionen/rådet (EU:C:2014:2151, punkt 41).

Konsekvensen av detta är enligt min mening nödvändigtvis att förfarandet med kvalificerad majoritet blev fullständigt meningslöst och att majoritetsregeln, som är ett viktigt inslag i förfarandet i artikel 218 FEUF, underminerades i den mening som avses i den rättspraxis som bygger på domen i målet Titandioxid.⁴⁹

78. Det framgår av dessa skäl att det varken var förenligt med artikel 218.2, 218.5 och 218.8 FEUF eller med kraven i den rättspraxis som det redogörs för ovan i punkterna 47 och 51–53 i detta förslag till avgörande att anta det angripna beslutet som ett hybridbeslut.

79. Vad gäller iakttagandet av omröstningsregeln, ska det återigen påpekas att det inte rör sig om att ifrågasätta hur omröstningen inom rådet går till, vars organisation ingår i unionens självbestämmanderätt. Föremålet för förevarande mål avser inte lagenligheten av det förenklade interna omröstningsförfarande som genomförs utan diskussion vilket användes för att anta det angripna beslutet och vilket rådet nämnde vid förhandlingen. I förevarande fall användes dock detta förenklade förfarande för att anta ett beslut som sammanförde en akt som hade antagits i enlighet med det förfarande som föreskrivs i fördragen, med en akt som är främmande för unionens rättsliga ram och som antogs i enlighet med ett förfarande som även det är främmande för denna ram och som för att antas kräver en annan omröstningsregel än den som krävs för en unionsakt.

80. Jag tror emellertid att om en sådan sammanslagning godtogs skulle det innebära, oberoende av om det kan vara en befäst⁵⁰ eller särskild och utfyllande⁵¹ praxis, ett mycket oroväckande exempel på inblandning i unionsinstitutionernas självständiga beslutsprocess, eftersom det kan vara till men för unionens självbestämmanderätt såsom självständig rättsordning,⁵² och detta trots att, såsom framgår i punkt 53 i detta förslag till avgörande, det i domstolens praxis har intagits ett restriktivt synsätt även vad gäller sammanslagning av unionens interna förfaranden och kumulering av flera rättsliga grunder.⁵³

81. Dessutom anser jag inte att argumentet att omröstningsregeln i artikel 218 FEUF inte hade åsidosatts, eftersom enhällighet alltid innefattar kvalificerad majoritet, kan vinna framgång. Såsom jag har anfört i punkterna 76 och 77 i detta förslag till avgörande antogs för det första inte beslutet enhälligt i enlighet med ett förfarande som föreskrivs i – och regleras inom – fördragen, utan i enlighet med ett förfarande och en omröstningsregel som regleras utanför fördragen. Detta

49 — Rådet och vissa intervenerande regeringar har bestritt att den rättspraxis som bygger på domen i målet Titandioxid är tillämplig på det här målet. I detta hänseende anser jag att det är riktigt att målet Titandioxid och förevarande mål skiljer sig åt i det avseendet att målet Titandioxid avsåg tillämpningen av två unionsrättsliga grunder medan det i förevarande mål inte var nödvändigt med en unionsrättslig grund för den mellanstatliga delen i hybridbeslutet. Jag anser dock att det inte råder några tvivel om att de i rättspraxis fastslagna principer som anges i denna dom (se punkt 53 i detta förslag till avgörande) kan tillämpas analogt och även i ännu högre grad, i ett fall som det aktuella, som inte avser en sammanslagning av två av unionens interna förfaranden, utan av ett av unionens förfaranden och ett förfarande som inte ingår i unionens rättsliga ram.

50 — Den omständighet som rådet har åberopat att antagandet av hybridbeslut är en befäst praxis inom bland annat området för lufttrafik, även efter det att Lissabonfördraget trädde i kraft, kan varken åberopas till stöd för det angripna beslutets lagenlighet eller påverka dess lagenlighet, eftersom det framgår av fast rättspraxis att enbart rådets praxis inte kan utgöra grund för att avvika från reglerna i fördraget (se yttrande 1/08, EU:C:2009:739, punkt 172, och dom kommissionen/rådet (EU:C:2009:590, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

51 — Den omständighet som framhölls vid förhandlingen att antagandet av hybridakter nästan var en praxis som hade en särskild och utfyllande karaktär, som bland annat användes inom flygsektorn när det var uppenbart att de inblandade parterna var överens (medlemsstater och institutioner), kan inte legitimeras att en rättsstridig praxis antas. Det framgår dessutom av diskussionen vid förhandlingen att tillämpningen av förevarande praxis inte nödvändigtvis är begränsad till dessa fall.

52 — Avseende autonomi hos unionens rättsordning, se dom Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 1158) och yttrande 2/13 (EU:C:2014:2454, punkterna 174, 183 och 201 och där angiven rättspraxis).

53 — Rådet anser, med stöd av flera medlemsstater, att det är vanligt att kombinera flera olika omröstningsregler inom rådet och att domstolen har funnit att det är tillåtet att kombinera olika omröstningsregler inom rådet. Rådet hänvisar till dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P et C-415/05 P, (EU:C:2008:461, punkterna 211–214) och dom parlamentet/rådet (C-166/07, EU:C:2009:499, punkt 69). Denna rättspraxis, som endast avser användningen av den artikel i fördraget som motsvarar nuvarande artikel 352 FEUF, förtar inte på något sätt giltigheten av den i rättspraxis fastslagna principen som det redogörs för i punkt 53 i detta förslag till avgörande enligt vilken kumulering av två rättsliga grunder är utesluten om de förfaranden som föreskrivs för de båda grunderna inte överensstämmer med varandra. I förevarande fall är det emellertid inte ens fråga om att de två olika rättsliga grunderna i unionens förfaranden överensstämmer med varandra, utan om att sammanföra en unionsakt och en akt som har antagits helt utanför unionens förfaranden och med tillämpning av en annan omröstningsregel. Principen är enligt min mening således tillämplig i ännu högre grad på förevarande fall.

konstaterande utesluter för övrigt att rådet hade kunnat använda sig av artikel 293.1 FEUF, vilket den finländska regeringen har hävdad. Vidare delar jag generaladvokaten Sharpstons uppfattning att ett beslut som ingen motsätter sig inte nödvändigtvis är detsamma som ett beslut som en kvalificerad majoritet kan enas om, eftersom innehållet i ett beslut som kan kräva kvalificerad majoritet kan behöva urvattnas för att godkännas enhälligt eller utan något motstånd.⁵⁴

82. Vad gäller åberopandet av principen om självbestämmanderätt, framgår det av övervägandena i punkt 56 i detta förslag till avgörande att förevarande princip inte kan åberopas till stöd för att avvika från de förfaranden som anges i fördragen. Det är förvisso riktigt att rådet självt fritt får organisera sin interna verksamhet och förfarandena för att anta sina beslut, men rådet kan dock inte använda sig av alternativa förfaranden eller ändra på de omröstningsregler som föreskrivs i fördragen. I själva verket undrar jag, mot bakgrund av det ovan anförda i punkt 57, om inte principen om institutionernas självbestämmanderätt åsidosattes i och med att medlemsstater tilläts medverka i en unionsinstitutionens beslutsförfarande.

83. Var ändå antagandet av ett hybridbeslut den nödvändiga följderna av att de bakomliggande internationella avtalen var av blandad karaktär? Var det nödvändigt att anta ett sådant beslut för att säkerställa en enhetlig representation av unionen på den internationella scenen? Det är jag inte övertygad om.

84. För det första är det riktigt att antagandet av ett gemensamt beslut utgör den närmsta formen av samarbete mellan unionen och dess medlemsstater och att domstolen särskilt har framhållit vikten av ett sådant nära samarbete när det gäller ingåendet av blandade internationella avtal. Såsom med rätta redan har påpekats,⁵⁵ kan emellertid inte principen om lojalt samarbete, vilken följer av skyldigheten till nära samarbete, såsom har angetts i punkt 62 i detta förslag till avgörande, åberopas till stöd för att åsidosätta förfaranderegler. Unionens och medlemsstaternas nära samarbete inom ramen för blandade avtal ska således genomföras med iakttagande av de bestämmelser som anges i fördragen.

85. Det var varken nödvändigt för undertecknandet av avtalet på unionens vägnar eller för unionens provisoriska tillämpning av avtalet att medlemsstaterna ingrep i egenskap därav i unionens beslutsförfarande. Rådet har inte, genom att låta medlemsstaterna ingripa i unionens beslut, tjänat medlemsstaternas intressen i den mening som avses i artikel 13.1 FEU, vilket rådet gjorde gällande vid förhandlingen, utan rådet har snarare låtit medlemsstaterna ingripa i utövandet av unionens befogenheter genom att ifrågasätta unionens självständiga handlingsförmåga i strid med den rättspraxis som anges i punkt 63 i detta förslag till avgörande.

86. Detta ingripande kan nämligen uppfattas så, att unionen inte är behörig att själv besluta om att underteckna och att provisoriskt tillämpa internationella avtal inom ett område där unionen utövar sina egna befogenheter som den har tilldelats av medlemsstaterna. Detta tillvägagångssätt som inte alls förstärker unionens internationella anseende, kan enligt min mening försvaga unionen i egenskap av självständig aktör på den internationella scenen genom att det döljer unionens internationella och självständiga personlighet.

87. Det följer härav att rådet därmed, enligt min mening, har agerat utanför ramen för de befogenheter som det har tilldelats genom fördragen och agerat tvärtemot de ändamål som föreskrivs däri, i strid med artikel 13.2 FEU.⁵⁶

54 — För ett liknande resonemang, se generaladvokaten Sharpstons förslag till avgörande i målet kommissionen/rådet (EU:C:2014:224, punkt 189).

55 — Se, för ett liknande resonemang, *ibidem* (punkt 195).

56 — Jag ska i detta hänseende tillägga att jag inte är övertygad av möjligheten att utforma en skyldighet för unionsinstitutionerna att samarbeta med unionen som sådan, som kommissionen förordar. Unionsinstitutionerna är nämligen en del av unionen, och de utgör således själva unionen. Att utforma en sådan skyldighet till samarbete är enligt min mening detsamma som att påstå att det finns en skyldighet att samarbeta med sig själv. Däremot anser jag att de handlanden som enligt kommissionen utgjorde ett åsidosättande av rådets skyldighet att samarbeta med unionen, snarare skulle kunna anses vara ett åsidosättande av principen om samarbete mellan institutionerna och/eller skyldigheten att handla inom unionens intresse i enlighet med de mål som anges där, som föreskrivs i artikel 13.2 FEU.

88. För det andra har rådet självt medgett att det finns alternativa lösningar för att anta ett hybridbeslut, såsom att samtidigt fatta två olika beslut, det ena fattas av rådet och det andra fattas av företrädarna för medlemsstaterna.⁵⁷ Rådet och medlemsstaterna har emellertid gjort gällande att den lösningen är betydligt sämre då den är mindre effektiv, och den kan orsaka praktiska svårigheter, bland annat i fråga om befogenhetens gränser när, såsom vanligtvis är fallet för avtal inom området för luftfart, avtalet utgör en odelbar enhet vilket innebär att unionens och medlemsstaternas befogenheter inte kan skiljas från varandra.

89. Jag noterar inledningsvis att effektivitets- och lämplighetsskäl inte kan legitimera ett åsidosättande av de förfaranden som föreskrivs i fördragen. Förfarandeamen för unionen att förhandla och ingå internationella avtal fastställdes i Lissabonfördraget i vilken, bland annat, bestämmelsen om kvalificerad majoritet infördes som en allmän bestämmelse. Medlemsstaterna godkände och ratificerade fördraget och är bundna av det. De kan inte kringgå eller bortse från de regler som de själva har stadgat genom att hänvisa till påstådda skäl om lämplighet eller effektivitet.

90. De rättsliga problem som uppstår i förevarande mål är emellertid inte enligt min mening knutna till att de två besluten antogs samordnat eller ens att de ingår i en akt som formellt sett utgör en enda akt. Det som jag anser är problematiskt är det angripna beslutets hybridkaraktär som fick som följd att rådet tillät en yttre omständighet i antagningsförfarandet av en akt som är en ren unionsakt, vilket förändrade förfarandet, och för övrigt medverkade rådet i antagandet av en akt som inte omfattades av dess befogenheter, nämligen ett beslut genom vilket medlemsstaterna bemyndigades att provisoriskt tillämpa de aktuella avtalen. Om det emellertid tydligt hade framgått av ett beslut som rådet hade antagit i enlighet med artikel 218 FEUF att unionens förfaranden, bland annat omröstningsförfarandet, hade iakttagits och att unionen hade, vad gäller sina befogenheter, i egenskap av självständig aktör på den internationella scenen antagit ett eget beslut, skulle jag inte ha några invändningar mot att förevarande beslut och ett mellanstatligt beslut från medlemsstaterna som antogs i samordning med varandra, ingick i en akt som formellt sett var en enda akt.

91. Vidare, vad gäller frågan om att befogenheter inte kan skiljas åt, är det riktigt att domstolen har framhållit att i den här typen av fall är skyldigheten till nära samarbete mellan unionen och medlemsstaterna desto mer tvingande,⁵⁸ men rådet har ändå inte förklarat varför det när två beslut antas samordnat – nämligen ett från rådet gällande unionens provisoriska tillämpning av det blandade avtalet, om unionen har befogenhet för det, och det andra från företrädarna för medlemsstaterna gällande den provisoriska tillämpningen av samma blandade avtal, om de områden som regleras av avtalet omfattas av deras befogenheter – är nödvändigt att systematiskt specificera vilka delar av avtalet som omfattas av unionens befogenheter och vilka delar som omfattas av medlemsstaternas. Jag påpekar för övrigt att något sådant inte har specificerats i hybridbeslutet.

92. Slutligen, i motsats till vad rådet och vissa regeringar har hävdats, har inte besluten som antas i enlighet med artikel 218.5 FEUF ett uteslutande internt tillämpningsområde. Den omständigheten att besluten delges de avtalslutande parterna och offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning* visar att dessa beslut är avsedda att komma till kännedom för såväl andra parter i det internationella

57 — Jag anser inte att det är nödvändigt, för att avgöra det aktuella målet, att ta upp kommissionens fråga, som dock är mycket känslig, om möjligheten att i förevarande fall säkerställa den provisoriska tillämpningen av de aktuella avtalen genom ett beslut från endast rådet, trots de bakomliggande avtalens blandade karaktär. Denna fråga påverkar nämligen inte enligt min mening det angripna beslutets lagenlighet. Frågan lämnar dock flera andra rättsliga frågor obesvarade, som tydligt uppkom under förhandlingen. Rådet förklarade i sina inlagor att det aldrig har funnits någon politisk vilja inom rådet att anta ett beslut genom vilket unionen bemyndigas att utöva sin potentiella behörighet fullt ut och inte ens i fråga om den provisoriska tillämpningen av avtalen. Ett sådant politiskt val orsakar oundvikligen en viss rättsosäkerhet vad gäller möjligheter att provisoriskt tillämpa de internationella avtalen i de medlemsstater där en provisorisk tillämpning av internationella traktat inte är tillåten enligt grundlagen eller där tillämpningen omfattas av de nationella bestämmelserna. Samtidigt som jag är medveten om att denna fråga, som kan beröra de nationella parlamentens befogenheter, är känslig, undrar jag dock om inte kommissionens lösning – att säkerställa att unionen tillämpar avtalen provisoriskt i den mån det ingår i dess befogenheter – inte är att föredra i ett juridiskt hänseende. Den provisoriska tillämpningen av avtalen ”på administrativ väg” som rådet och vissa medlemsstater hänvisar till, som används i medlemsstater där den provisoriska tillämpningen av internationella avtal är problematisk, verkar nämligen under alla omständigheter medföra problem avseende förenligheten med dessa medlemsstaters konstitutionella krav.

58 — Se yttrande 1/94 (EU:C:1994:384, punkt 109).

avtalet som tredje man i allmänhet. Om antagandet, såsom jag har angett i punkt 86 i detta förslag till avgörande, av sådana beslut som hybridbeslut kan dölja unionens internationella självständighet trots att unionen är en självständig part till det blandade avtalet, kan det enligt min mening även ge upphov till problem med rättssäkerheten i förbindelserna mellan parterna i det internationella avtalet.

g) Förslag till avgörande

93. Av det anförda följer att rådet, genom att anta det angripna beslutet som ett hybridbeslut, åsidosatte artikel 218.2, 218.5 och 218.8 FEUF och agerade utanför ramen för de befogenheter som det har tilldelats genom fördragen och således i strid med artikel 13.2 FEU. Jag anser således att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras.

C – Huruvida verkningarna av det angripna beslutet ska bestå i tiden

94. I enlighet med parternas önskemål och för att undvika alla negativa återverkningar för förbindelserna mellan unionen och de tredjeländer som är parter till avtalen om vars undertecknande och provisoriska tillämpning det beslutades om genom det angripna beslutet, anser jag att parternas yrkande att domstolen ska använda sig av möjligheten i artikel 264 andra stycket FEUF att låta verkningarna av det angripna beslutet bestå i tiden ända tills ett nytt beslut antas ska bifallas.

IV – Rättegångskostnader

95. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. De intervenerande parterna ska således bära sina rättegångskostnader.

V – Förslag till avgörande

96. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen meddelar följande dom:

- 1) Beslut 2011/708/EU av rådet och företrädarna för Europeiska unionens medlemsstaters regeringar, församlade i rådet av den 16 juni 2011 om undertecknande på unionens vägnar och provisorisk tillämpning av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater, som första part, Europeiska unionen och dess medlemsstater, som andra part, Island, som tredje part, och Konungariket Norge, som fjärde part, och om undertecknande på unionens vägnar och provisorisk tillämpning av biavtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, som första part, Island, som andra part, och Konungariket Norge, som tredje part, om tillämpningen av luftfartsavtalet mellan Amerikas förenta stater, som första part, Europeiska unionen och dess medlemsstater, som andra part, Island, som tredje part, och Konungariket Norge, som fjärde part, ogiltigförklaras.
- 2) Verkningarna av beslut 2011/708 ska bestå tills ett nytt beslut antas.
- 3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.

- 4) Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Portugal, Republiken Finland, Konungariket Sverige och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europaparlamentet ska bära sina rättegångskostnader.