



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 25 oktober 2017*

”Talan om ogiltigförklaring – Europeiska unionens råds slutsatser om Internationella teleunionens världsradiokonferens 2015 – Artikel 218.9 FEUF – Avvikelse från den föreskrivna rättsliga formen – Rättslig grund har ej angetts”

I mål C-687/15,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 17 december 2015,

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Nicolae och F. Erlbacher, båda i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av I. Šulce, J.-P. Hix och O. Segnana, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, J. Vlácil och M. Hedvábná, samtliga i egenskap av ombud,

Föbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze och K. Stranz, båda i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda och D. Colas, samtliga i egenskap av ombud,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrädd av C. Brodie, M. Holt och D. Robertson, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av J. Holmes, barrister,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça och A. Prechal (referent) samt domarna J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, C. Vajda, S. Rodin och F. Biltgen,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 maj 2017,

och efter att den 7 september 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att Europeiska unionens råds slutsatser om Internationella teleunionens (ITU) världsradiokonferens 2015 (WRC-15) (nedan kallad den angripna rättsakten), vilka antogs vid det 3419:e rådsmötet i Luxemburg den 26 oktober 2015, ska ogiltigförklaras.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 2 ITU är ett fackorgan inom Förenta nationerna som ansvarar för informations- och kommunikationsteknik. Inom ramen för ITU tilldelas, såsom framgår av bland annat artikel 1 i dess konstitution, radiospektrum och satellitomloppsbanor på global nivå, och tekniska standarder utarbetas för att garantera driftkompatibilitet mellan nätverk och tekniker.
- 3 ITU består enligt artikel 2 i dess konstitution av ITU:s medlemsstater och ITU:s sektorsmedlemmar. För närvarande är 193 stater medlemmar i ITU, bland annat samtliga medlemsstater i unionen. Europeiska unionen är sektorsmedlem i ITU.
- 4 I artikel 3 i ITU:s konstitution, med rubriken ”Medlemsstaternas och sektorsmedlemmarnas rättigheter och skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna och sektorsmedlemmarna har de rättigheter och skyldigheter som anges i denna konstitution och i konventionen.

...

3. Sektorsmedlemmarna kan, med avseende på [ITU:s] verksamhet, delta fullt ut i den sektor i vilken de är medlemmar, med förbehåll för relevanta bestämmelser i konstitutionen och konventionen:

...

b) de kan, med förbehåll för relevanta bestämmelser i konstitutionen och konventionen och relevanta beslut som fattats av diplomatkonferensen, delta i antagande av frågor och rekommendationer liksom beslut om arbetsmetoder och procedurfrågor avseende berörd sektor.”
- 5 I artikel 4 i ITU:s konstitution, med rubriken ”[ITU:s] instrument”, föreskrivs följande:

”1. [ITU:s] instrument ska vara följande:

– denna konstitution för [ITU],

- konventionen om [ITU] och
- de administrativa reglementena.

...

3. Bestämmelserna i denna konstitution och i konventionen kompletteras dessutom av bestämmelserna i de administrativa reglementen som räknas upp i det följande, vilka reglerar användningen av telekommunikationer och är bindande för samtliga medlemsstater:

...

- radioreglementet.

...”

- 6 I artikel 13 i ITU:s konstitution, med rubriken ”Radiokonferenser och radioförsamlingar”, föreskrivs följande:

”1. En världsradiokonferens får besluta om en partiell eller – i undantagsfall – fullständig revidering av radioreglementet och får fatta beslut i varje annan fråga av global karaktär som faller inom dess behörighetsområde och är upptagen på dess dagordning. Konferensens övriga funktioner anges i konventionen.

2. Världsradiokonferenser ska normalt sammankallas vart tredje eller vart fjärde år; det är emellertid möjligt, i överensstämmelse med de relevanta bestämmelserna i konventionen, att avstå från att sammankalla en sådan konferens eller att sammankalla en tilläggskonferens.

...”

Unionsrätt

- 7 Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, 2002, s. 33), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/140/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, 2009, s. 37) (nedan kallat ramdirektivet), antogs med stöd av artikel 95 EG.

- 8 Artikel 8a i ramdirektivet har rubriken ”Strategisk planering och samordning av radiospektrumpolitiken”. I artikel 8a.4 anges följande:

”Kommissionen ska, när så är nödvändigt för att säkerställa en effektiv samordning av Europeiska gemenskapens intressen inom internationella organisationer med ansvar för radiospektrumfrågor, i största möjliga utsträckning beakta yttrandet från [gruppen för radiospektrumpolitik (RSPG)] och får föreslå Europaparlamentet och rådet gemensamma allmänna politiska mål.”

- 9 Artikel 9 i direktivet har rubriken ”Förvaltning av radiofrekvenserna för elektroniska kommunikationstjänster”. I artikel 9.1 andra stycket föreskrivs följande:

”Vid tillämpningen av denna artikel ska medlemsstaterna respektera relevanta internationella avtal, inbegripet [radioreglementet], och får ta hänsyn till allmänintresset.”

- 10 Även Europaparlamentets och rådets beslut nr 676/2002/EG av den 7 mars 2002 om ett regelverk för radiospektrumpolitiken i Europeiska gemenskapen (radiospektrumbeslut) (EGT L 108, 2002, s. 1) antogs med stöd av artikel 95 EG. I artikel 1.1 i detta beslut föreskrivs följande:

”Detta beslut har till syfte att fastställa politiska och rättsliga ramar inom gemenskapen för att säkerställa samordning av policystrategier och i förekommande fall harmoniserade villkor när det gäller tillgång till och effektiv användning av det radiospektrum som krävs för upprättandet av och verksamheten på den inre marknaden på sådana områden inom gemenskapspolitiken som elektronisk kommunikation, transport samt forskning och utveckling (FoU).”

- 11 Europaparlamentets och rådets beslut nr 243/2012/EU av den 14 mars 2012 om inrättande av ett flerårigt program för radiospektrumpolitik (EUT L 81, 2012, s. 7), antogs med stöd av artikel 114 FEUF. Artikel 1 i beslutet har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”Genom detta beslut inrättas ett flerårigt program för radiospektrumpolitik (nedan kallat programmet) för strategisk planering och harmonisering av spektrumanvändningen för att säkerställa en fungerande inre marknad på de av unionens politikområden som inbegriper spektrumanvändning, t.ex. politik avseende elektroniska kommunikationer, forskning, teknisk utveckling och rymden, transport, energi och audiovisuella medier.”

- 12 Artikel 10 i beslut nr 243/2012 har rubriken ”Internationella förhandlingar”. I artikel 10.1 föreskrivs följande:

”Vid internationella förhandlingar om spektrumfrågor ska följande principer tillämpas:

- a) Om föremålet för de internationella förhandlingarna omfattas av unionens behörighet ska unionens ståndpunkt fastställas i enlighet med unionsrätten.
- b) Om föremålet för de internationella förhandlingarna delvis omfattas av unionens behörighet och delvis av medlemsstaternas behörighet ska unionen och medlemsstaterna försöka fastställa en gemensam ståndpunkt i överensstämmelse med vad som krävs enligt principen om lojalt samarbete.

Vid tillämpning av led b i första stycket ska unionen och medlemsstaterna samarbeta i överensstämmelse med principen om samstämmighet i unionens och medlemsstaternas internationella representation.”

Bakgrund till målet och den angripna rättsakten

- 13 WRC-15 hölls i Genève (Schweiz) den 2–27 november 2015. Konferensen hade sammankallats i syfte att revidera radioreglementet.
- 14 Den 29 maj 2015 lade kommissionen fram ett förslag för rådet till rådets beslut om den ståndpunkt som skulle intas på Europeiska unionens vägnar vid WRC-15, [COM(2015) 234 final]. I kommissionens förslag angavs som rättslig grund artikel 114 FEUF jämförd med artikel 218.9 FEUF. I artikel 1 i förslaget anges följande:

”Medlemsstaterna, som agerar gemensamt i unionens intresse, ska delta i förhandlingarna vid [WRC-2015] med syfte att revidera radioreglementet.

De ståndpunkter som ska intas på unionens vägnar i förhandlingarna och under antagandet av revideringar till radioreglementet återfinns i bilagan till detta beslut.

När nya förslag avseende innehållet i bilagan läggs fram vid [WRC-15], för vilka det ännu inte finns en unionsståndpunkt, ska unionens ståndpunkt fastställas genom samordning på plats innan [WRC-15] uppmanas att anta revideringar till radioreglementet. I sådana fall ska unionens ståndpunkt vara förenlig med de principer som fastställs i bilagan till detta beslut.”

15 Bilagan till nämnda rådsbeslut har följande lydelse:

”Vid förhandlingarna om och antagandet av revideringar till Internationella teleunionens (ITU) radioreglemente vid världskonferensen om radiokommunikationer [WRC-15] bör följande ståndpunkter intas på unionens vägnar.

1. Under punkt 1.1 på dagordningen

- Identifiera frekvensbandet 1 452–1 492 MHz och de intilliggande banden 1 427–1 452 MHz och 1 492–1 518 MHz för internationell mobiltelekommunikation, och samtidigt skydda passiva tjänster under 1 427 MHz.
- Allokera bandet 3 400–3 800 MHz på en delad primär bas till mobila tjänster och identifiera det för internationell mobiltelekommunikation.
- Avvisa allokeringen på en delad primär bas till mobila tjänster av frekvensbandet 470–694 MHz i Europa.
- Inte lägga till allokeringen på delad primär bas till mobiltjänster av frekvensbanden 5 350–5 470 MHz och 5 725–5 850 MHz, och inte heller identifiera för IMT dessa band och bandet 5 850–5 925 MHz, och samtidigt studera dessa tre band ytterligare i syfte att beakta deras användning för trådlösa lokala nät och se till att primär användning säkerställs i samtliga fall.

2. Under punkt 1.2 på dagordningen:

- Sätt skyddsnivåerna för sändningsverksamheten under 694 MHz i proportion till resultaten av de studier som genomförts av Europeiska post- och telesammanslutningen (Cept), och sätt den lägre bandkanten vid 694 MHz.
- Lagg inte till ytterligare begränsningar för skydd av sändningar i bandet 694–790 MHz trots att åtgärder kan vidtas för att säkerställa balanserad samexistens mellan trådlöst bredband och befintliga radiobaserade system för luftfartsnavigering vid [unionens] östra gränser i bandet 694–790 MHz.

3. Under punkt 1.18 på dagordningen, tilldela bandet 77.5–78 GHz till radiolokaliseringstjänsten och skydda användningen av det bandet för radarsystem för bilar utan att införa alltför omfattande restriktioner, men erkänna att radioastronomistationer bör fortsätta att omfattas av skydd.

4. Under punkt 10 på dagordningen, en punkt på dagordningen för [världskonferensen om radiokommunikationer 2019 (WRC-19)] om att spektrumbehoven för 5G-mobilsystemen bör stödjas, med fokus på över 6 GHz för nya tilldelningar och en gemensam strategi för att lansera relaterade kompatibilitetsstudier inför WRC-19.

5. Vid förhandlingar om varje relevant ändring av ITU-radioreglementet vid WRC-15, säkerställ överensstämmelse med unionslagstiftningen, särskilt att ändringen följer principerna i artikel 9 i [ramdirektivet] och [beslut nr 243/2012], och att dess förväntade vidareutveckling inte påverkas.”

16 Rådet antog, efter överläggning, den angripna rättsakten, vilken har följande lydelse:

”EUROPEISKA UNIONENS RÅD

1. SOM ERINRAR OM

- a) [beslut nr 676/2002]
- b) bestämmelserna i ramdirektivet ..., särskilt artikel 8a.4,
- c) [beslut nr 243/2012],
- d) rådets slutsatser om de europeiska ståndpunkterna inför världsradiokonferenserna 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 och 2012,
- e) betydelsen av trådlös teknik som utnyttjar spektrumet när det gäller att uppnå [unionens] politiska mål enligt flaggskeppsinitiativet 'En digital agenda för Europa' i Europa 2020-strategin att tillhandahålla snabb bredbandsuppkoppling och att dra varaktiga ekonomiska och sociala fördelar av en digital inre marknad,
- f) rådets slutsatser av den 31 maj 2010 om den digitala agendan för Europa,

2. SOM NOTERAR

- yttrandet i februari 2015 från [RSPG] om gemensamma politiska mål inför världsradiokonferensen 2015,

3. UTTRYCKER SITT BREDA STÖD för följande mål som ska uppnås vid världsradiokonferensen 2015 för att relevant unionspolitik ska kunna genomföras med framgång:

- a) Under punkt 1.1 på dagordningen
 - i. Att identifiera frekvensbandet 1 452–1 492 MHz och de intilliggande banden 1 427–1 452 MHz och 1 492–1 518 MHz för internationell mobiltelekommunikation och samtidigt skydda passiva tjänster under 1 427 MHz. Denna identifikation utesluter inte att dessa frekvensband används av tillämpningar, inbegripet på försvarsområdet, som hör till de tjänster som de är allokerade till, och den innebär inte heller att prioritet fastställs i radioreglementet.
 - ii. Att allokera frekvensbandet 3 400–3 800 MHz på en delad primär bas till mobila tjänster och identifiera det för internationell mobiltelekommunikation, med beaktande av det faktum att det frekvensbandet spelar en viktig roll för satellitkommunikation.
 - iii. Att stödja oförändrad allokering i frekvensbandet 470–694 MHz i Europa.
 - iv. Att varken lägga till allokeringen på delad primär bas till mobiltjänster av frekvensbanden 5 350–5 470 MHz och 5 725–5 850 MHz, eller identifiera dessa band och bandet 5 850–5 925 MHz för internationell mobiltelekommunikation, och samtidigt studera dessa tre band ytterligare i syfte att överväga om de kan användas för trådlösa lokala nät och se till att primär användning säkerställs i samtliga fall.
- b) Under punkt 1.2 på dagordningen
 - i. Att sätta den lägre bandkanten vid 694 MHz och stödja ITU-R:s rekommendationer för skyddsnivåerna för sändningsverksamhet under 694 MHz vilket motsvarar resultaten av de studier som genomförts av Europeiska post- och telesammanslutningen.
 - ii. Att säkerställa balanserad samexistens mellan trådlöst bredband och sändningsverksamheten och inte lägga till ytterligare begränsningar som går utöver GE-06-överenskommelsen för skydd av sändningsverksamheten i frekvensbandet 694–790 MHz.
 - iii. Att säkerställa ett balanserat tillträde mellan mobiltjänster och radiobaserade luftfartsnavigeringstjänster vid de östra medlemsstaternas gränser i syfte att underlätta användningen av mobila tjänster i samtliga [unions-]länder genom adekvata bestämmelser i radioreglementet, samtidigt som man främjar minsta verkliga separationsavstånd mellan radiobaserade luftfartsnavigeringstjänster och internationell mobiltelekommunikation och stöder de östra EU-medlemsstaternas rättigheter i detta hänseende.

- c) Under punkt 1.18 på dagordningen: Att allokera bandet 77,5–78 GHz till radiolokaliseringstjänsten och underlätta användningen av radarsystem för bilar utan att införa alltför omfattande restriktioner och att konstatera att radioastronomistationer bör fortsätta att omfattas av skydd.
- d) Under punkt 10 på dagordningen: Att stödja en punkt på dagordningen för världsradiokonferensen 2019 om spektrumbelåningen för 5G-mobilsystem, med fokus på över 6 GHz för nya allokeringar och en gemensam strategi för att lansera därmed sammanhängande kompatibilitetsstudier inför världsradiokonferensen 2019.

4. EUROPEISKA UNIONENS RÅD UPPMANAR MEDLEMSSTATERNA ATT

- eftersträva de mål som anges i punkt 3 och respektera de principer som anges i [beslut nr 243/2012] vid förhandlingar om relevanta ändringar av Internationella teleunionens (ITU) radioreglemente i samband med världsradiokonferensen 2015.

5. UPPMANAR KOMMISSIONEN ATT:

- snabbt rapportera till Europaparlamentet och rådet om resultatet av världsradiokonferensen 2015 och om hur man kan säkerställa att Europas förberedelser inför nästa konferens år 2019 (WRC-19) till fullo stöder unionens politik och principer.”

- 17 I samband med att den angripna rättsakten antogs, gjorde kommissionen följande uttalande, som togs till protokollet för det berörda rådsmötet:

”Kommissionen beklagar det faktum att rådet som förberedelse inför [WRC-15] har antagit slutsatser, i stället för ett beslut som föreskrivs i artikel 218.9 ... [FEUF]. Kommissionen anser att detta förfarande strider mot fördraget och domstolens praxis. Kommissionen kommer att hävda sina rättigheter i detta avseende.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 18 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

- ogiltigförklara den angripna rättsakten, och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

- 19 Rådet har yrkat att domstolen ska

- ogilla talan i dess helhet, och
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,

- 20 Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har fått tillåtelse att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Prövning av talan

Huruvida de intervenerande medlemsstaternas grunder kan tas upp till prövning

- 21 Till stöd för sin talan har kommissionen anfört en enda grund, nämligen att rådet åsidosatte artikel 218.9 FEUF genom att anta den angripna rättsakten i stället för att anta ett beslut, som kommissionen hade föreslagit.
- 22 Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Frankrike har i sina interventionsinlagor ifrågasatt att artikel 218.9 FEUF skulle vara tillämplig i det aktuella fallet. De har härvidlag gjort gällande bland annat att unionen inte hade den nödvändiga externa befogenheten för att rådet i enlighet med denna bestämmelse skulle kunna fastställa ståndpunkter i unionens namn avseende de punkter på dagordningen inför WRC-15 som avses i den angripna rättsakten.
- 23 Den som enligt artikel 40 i stadgan för Europeiska unionens domstol tillåtitts intervjera i ett mål vid domstolen får inte ändra föremålet för tvisten såsom det avgränsats av parternas yrkanden och grunder. Av detta följer att en intervenients argument endast kan upptas till prövning i den mån de faller inom de ramar som uppställts genom parternas yrkanden och grunder (se, bland annat, dom av den 7 oktober 2014, Tyskland/rådet, C-399/12, EU:C:2014:2258, punkt 27).
- 24 Det är emellertid ostridigt mellan parterna att artikel 218.9 FEUF är tillämplig i förevarande mål. Föremålet för tvisten, som det avgränsats av parternas yrkanden och grunder, avser endast frågan huruvida den angripna rättsakten antagits i enlighet med de formkrav och processuella krav som föreskrivs i bestämmelsen i fråga. De grunder som åberopats av de intervenerande medlemsstater som angetts i punkt 22 i förevarande dom ska således avvisas.

Den enda grunden

Parternas argument

- 25 Enligt kommissionen åsidosatte rådet artikel 218.9 FEUF genom att anta slutsatser i stället för att anta ett beslut.
- 26 Kommissionen har härvidlag påpekat att rådet, när det antar ett beslut enligt artikel 218.9 FEUF, fattar beslutet med kvalificerad majoritet. Unionens institutioner har däremot i praktiken olika uppfattningar vad gäller vilka röstningsregler som ska tillämpas då en rättsakt, som rådets slutsatser, antas. Rådet har vid flera tillfällen angett att sådana rättsakter antas med konsensus, med följd att de inte kan antas om en medlemsstat motsätter sig det. Kommissionen anser att dessa röstningsregler inte står i överensstämmelse med fördragen. Enligt kommissionen följer det av artikel 16.3 FEU, i vilken det föreskrivs att "[r]ådet ska besluta med kvalificerad majoritet om inte annat föreskrivs i fördragen", att dessa rättsakter ska antas med kvalificerad majoritet. Förevarande mål visar att strävan efter konsensus i stället för kvalificerad majoritet kan leda till ett annat resultat, vilket kan påverka unionens politik negativt.
- 27 Kommissionen har nämligen gjort gällande att bestämmelserna i den angripna rättsakten avviker från dess förslag av den 29 maj 2015. Huvuddelen av ändringarna genomfördes just för att innehållet i den angripna rättsakten skulle överensstämma med den av rådet valda formen. I den angripna rättsakten angavs således för det första inte någon rättslig grund. Tvärtom vad rådet har hävdats anser kommissionen att detta inte endast utgör ett formfel. För det andra, i stället för att i detaljerade skäl ge en motivering till den rättsakt som skulle antas, begränsade sig rådet till att "erinra om" en förteckning över rättsakter som unionen antagit på det aktuella området. Kommissionen har för det tredje gjort gällande att i stället för att besluta att medlemsstaterna gemensamt i unionens intresse

”antar” vissa ståndpunkter under WRC-15, framgår det av den angripna rättsakten att rådet ”uttrycker sitt breda stöd” för de mål som ska uppnås vid WRC-15 och ”uppmanar medlemsstaterna” att eftersträva vissa mål vid dessa förhandlingar.

- 28 Rådet har genom detta förfaringssätt, enligt kommissionen, inte lyckats fastställa tydliga och bindande ståndpunkter som medlemsstaterna skulle följa under deltagandet i WRC-15, när de handlade gemensamt i unionens intresse, utan snarare fastställt en skyldighet för dem att göra sitt bästa. Sådana skyldigheter är emellertid inte ägnade att säkerställa att unionen externt företräds på ett starkt och enat sätt på den internationella arenan, och medför följaktligen inte att de i fördragen fastslagna målsättningarna kan uppnås.
- 29 Rådet har hävdats att det – genom att besluta på förslag av kommissionen enligt artikel 218.9 FEUF – på unionens vägnar antog en bindande ståndpunkt med avseende på WRC-15 i enlighet med nämnda bestämmelse.
- 30 I den angripna rättsakten anges nämligen tydligt unionens prioriteringar kring var och en av de punkter på dagordningen till WRC-15 som anges i bilagan till kommissionens förslag av den 29 maj 2015. Ståndpunkterna i den angripna rättsakten är vidare bindande.
- 31 Vad gäller den påstådda avsaknaden av rättslig grund, anser rådet att detta utelämnande på sin höjd utgör ett rent formfel som inte kan medföra att den angripna rättsakten ska ogiltigförklaras. Rådet har härvidlag anmärkt att kommissionen inte har bestritt att den tillämpliga rättsliga grunden i formellt hänseende utgörs av artikel 218.9 FEUF, inte heller att den rättsliga grunden i materiellt hänseende är artikel 114 FEUF.
- 32 Vad gäller röstreglerna har rådet gjort gällande att den angripna rättsakten visserligen i princip skulle antas med kvalificerad majoritet, men att detta inte innebär att den omständigheten att det var möjligt att uppnå enhällighet inom rådet medförde att rådet avvek från förfarandet i artikel 218.9 FEUF. Rådet har vidare anfört att, eftersom kommissionen inte ändrade sitt förslag av den 29 maj 2015 under de diskussioner som ledde fram till antagandet av unionens ståndpunkter för att beakta de ändringar som höll på att bli föremål för en överenskommelse i rådet, framgår det av artikel 293.1 FEUF att rådet hade att besluta enhälligt.
- 33 Rådet har påpekat att det ibland antar vissa rättsakter som har eller är avsedda att ha rättslig verkan i form av slutsatser. I sådana fall måste rådet emellertid iaktta de formkrav som anges i fördragen, i enlighet med den tillämpliga rättsliga grunden.
- 34 Enligt rådet innebär, tvärtemot vad kommissionen har hävdats, den omständigheten att den angripna rättsakten avviker från kommissionens förslag av den 29 maj 2015 inte att strävan efter konsensus, i stället för kvalificerad majoritet, kan leda till ett annat resultat, vilket kan påverka unionens politik negativt.
- 35 Rådet har vidare hävdats att kommissionens invändning avseende den angripna rättsaktens form inte är förenlig med dess fasta praxis vid utarbetandet av unionens ståndpunkter inför tidigare världsradiokonferenser. Rådet anser att kommissionens tolkning av fördragen avsevärt komplicerar försvaret av unionens intressen på den internationella arenan och rubbar den i fördragen föreskrivna institutionella jämvikten.

Domstolens bedömning

- 36 Kommissionen har med sin enda grund gjort gällande att rådet åsidosatte artikel 218.9 FEUF genom att anta slutsatser inför WRC-15 i stället för att anta ett beslut, i enlighet med kommissionens förslag av den 29 maj 2015. Den har även kritiserat rådet för att inte ha angett den rättsliga grunden för den angripna rättsakten.
- 37 Enligt artikel 218.9 FEUF ska ”rådet ... på förslag av kommissionen ... anta ett beslut ... om fastställande av vilka ståndpunkter som på unionens vägnar ska intas i ett organ som inrättas genom ett avtal, om detta organ ska anta akter med rättslig verkan, med undantag av sådana akter som kompletterar eller ändrar avtalets institutionella ram”.
- 38 Genom att anta den angripna rättsakten i form av slutsatser använde sig rådet således av en annan rättsaktsform än vad som föreskrivs i nämnda bestämmelse.
- 39 Rådet har emellertid gjort gällande att rådet enligt fördraget kan välja vilken form ett beslut enligt artikel 218.9 FEUF ska ha. Rådet anser sig i förevarande fall i materiellt hänseende ha antagit ett beslut, i form av slutsatser. Rådet anser vidare att den omständigheten att den rättsliga grunden inte anges i den angripna rättsakten inte utgör ett väsentligt fel.
- 40 Vad för det första gäller den angripna rättsaktens form, erinrar domstolen om följande. Genom fördragen inrättas ett system för kompetensfördelning mellan unionens olika institutioner som innebär att varje institution tilldelas en egen uppgift i unionens institutionella struktur och vid genomförandet av de uppgifter som institutionen getts. I artikel 13.2 FEU föreskrivs således att varje unionsinstitution ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats genom fördragen, i enlighet med de förfaranden, villkor och mål som anges där. Denna bestämmelse är ett uttryck för principen om den institutionella jämvikten, som är kännetecknande för unionens institutionella uppbyggnad. Principen innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter respekterar de övriga institutionernas befogenheter (dom av den 28 juli 2016, rådet/kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, punkterna 31 och 32, och där angiven rättspraxis).
- 41 Såsom domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast är det endast med stöd av fördragen som unionens institutioner, i särskilda fall, är behöriga att ändra ett beslutsförfarande som fastställts däri, eftersom reglerna för beslutsprocessen inom unionens institutioner har fastställts genom fördragen och det varken står medlemsstaterna eller institutionerna själva fritt att bestämma dessa (dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet, C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 149).
- 42 Tvärtemot vad rådet har anfört kan institutionernas praxis, och i synnerhet vad gäller förevarande mål, en påstått fast praxis vad gäller utarbetande av unionens ståndpunkter inför världsradiokonferenser i form av slutsatser, vilken står i strid med den av kommissionen framförda uppfattningen i förevarande mål, inte ändra de regler i fördraget som institutionerna är skyldiga att följa. Enligt fast rättspraxis kan nämligen enbart rådets praxis inte utgöra grund för att avvika från regler i fördraget och följaktligen inte ge upphov till ett prejudikat som binder unionsinstitutionerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 maj 2008, parlamentet/rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 60 och där angiven rättspraxis, samt yttrande 1/08 (avtal om ändring av listor över särskilda åtaganden enligt GATS) av den 30 november 2009, EU:C:2009:739, punkt 172 och där angiven rättspraxis).
- 43 Vad sedan gäller rådets argument, vilket vilar på punkt 9 i domen av den 11 november 1981, IBM/kommissionen (60/81, EU:C:1981:264), och som innebär att formen för att anta en rättsakt eller ett beslut i princip saknar betydelse för frågan om akten ska ha rättsverkan, påpekar domstolen att den rättspraxis som följer av nämnda dom är relevant för att avgöra huruvida en akt kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Av denna rättspraxis kan däremot inte utläsas att unionsinstitutionerna är fria att avvika från den form för rättsakten som föreskrivs i den relevanta bestämmelsen i fördraget.

- 44 Om en unionsinstitution avviker från den rättsliga form som föreskrivs i fördragen utgör detta ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter som medför att den aktuella rättsakten ska ogiltigförklaras. Detta åsidosättande riskerar nämligen att skapa osäkerhet kring rättsaktens art eller förfarandet vid dess antagande, vilket således inverkar menligt på rättssäkerheten.
- 45 I förekommande fall medför antagandet av den angripna rättsakten i form av slutsatser en osäkerhet vad gäller rättsaktens art och rättsliga räckvidd. Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 69–72 i sitt förslag till avgörande, har rådet nämligen hävdade att rättsakten i fråga ”i allt väsentligt” utgör ett rådsbeslut om fastställande av de ståndpunkter som ska intas på unionens vägnar vid WRC-15, medan Republiken Tjeckien och Republiken Frankrike anser att nämnda rättsakt utgör en för unionen och medlemsstaterna gemensam ståndpunkt, och Förbundsrepubliken Tyskland anser att det rör sig om en samordnad ståndpunkt mellan samtliga medlemsstater i form av rådsslutsatser. Dessutom har rådet hävdade att den angripna rättsakten är bindande, medan Republiken Tjeckien anser att den endast är rättsligt bindande i vissa delar, vilka enligt denna medlemsstat berör de områden som omfattas av unionens befogenhet. Förbundsrepubliken Tyskland anser för sin del att rättsakten i fråga utgör icke bindande slutsatser. Kommissionen har gjort gällande att rådet, genom att anta den angripna rättsakten i form av slutsatser, valde en rättslig form som vanligtvis endast används för icke bindande rättsakter.
- 46 De uttryck som används i den angripna rättsakten bidrar dessutom till denna osäkerhet. Kommissionens förslag av den 29 maj 2015 avser nämligen ”rådets beslut” om den ståndpunkt som ”ska intas på Europeiska unionens vägnar” vid WRC-15, medan den angripna rättsakten avser att rådet, enligt punkt 3 i densamma, ”uttrycker sitt breda stöd” för ett antal mål som ska uppnås vid WRC-15 för att relevant unionspolitik ska kunna genomföras med framgång, och enligt punkt 4 ”uppmanar medlemsstaterna” att eftersträva dessa mål och respektera de principer som anges i beslut nr 243/2012 vid förhandlingar om relevanta ändringar av ITU:s radioreglemente i samband med WRC-15. Såsom kommissionen har påpekat är dessa uttryck inte förenliga med den bindande verkan som ett beslut från en unionsinstitution ska ha enligt artikel 288 FEUF. Ingenting i den angripna rättsakten tyder heller på att medlemsstaterna är tvungna att inta en ståndpunkt ”på unionens vägnar” vid WRC-15, vilket står i strid med vad som föreskrivs i artikel 218.9 FEUF.
- 47 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att rådet, genom att anta slutsatser om WRC-15 i stället för ett beslut i enlighet med artikel 218.9 FEUF, har åsidosatt de väsentliga formföreskrifter som anges i nämnda bestämmelse.
- 48 Vad för det andra gäller den omständigheten att den angripna rättsakten inte innehåller någon angivelse om dess rättsliga grund, påpekar domstolen följande. Skyldigheten att ange den aktuella rättsliga grunden följer av principen om tilldelade befogenheter i artikel 5.2 FEU, enligt vilken unionen endast ska handla inom ramen för de befogenheter som den har tilldelats av medlemsstaterna i fördragen för att uppnå de mål som har ställts upp för den genom fördragen såväl vad gäller handlingar inom unionen som unionens internationella handlingar (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/94 (Europeiska gemenskapens anslutning till Europakonventionen), av den 28 mars 1996, EU:C:1996:140, punkt 24, och dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 46).
- 49 Valet av korrekt rättslig grund är nämligen av konstitutionell betydelse, eftersom unionen enbart har tilldelade befogenheter och således måste knyta de rättsakter som den antar till de bestämmelser i EUF-fördraget som verkligen bemyndigar den för detta ändamål (yttrande 1/15 (Avtal om passageraravgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 71).
- 50 Angivandet av den rättsliga grunden har även en särskild betydelse för att garantera rättigheterna för de unionsinstitutioner som berörs av förfarandet för att anta en rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 48).

- 51 I förevarande fall skulle ett sådant angivande inverka på kommissionens och rådets befogenhet och på deras respektive roller vid antagandet av den angripna rättsakten. Angivandet av den rättsliga grunden är även nödvändigt för att fastställa omröstningsvillkoren i rådet (se, analogt, dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 48). Den angripna rättsakten omfattas inte av något av de typfall som anges i artikel 218.8 andra stycket FEUF. Rådet skulle således i princip ha antagit den med kvalificerad majoritet i enlighet med artikel 218.8 första stycket FEUF jämförd med artikel 218.9 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 december 2014, Förenade kungariket/rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, punkt 66).
- 52 Motiveringsskyldigheten i artikel 296 FEUF kräver dessutom att den rättsliga grunden anges. Denna skyldighet, som motiveras bland annat av att domstolen ska kunna utöva sin kontroll, omfattar i princip alla unionsrättsakter som har rättsverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkterna 42 och 45).
- 53 Kravet på rättssäkerhet medför slutligen 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 (dom av den 14 juni 2016, kommissionen/McBride m.fl., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punkt 47).
- 54 Den angripna rättsakten är en unionsrättsakt, eftersom den antagits av rådet. Den har vidare rättsverkan, eftersom den fastställer de mål som medlemsstaterna uppmanas att eftersträva vid WRC-15. Härav följer att rådet i den angripna rättsakten var skyldigt att ange rättsaktens rättsliga grund i materiellt och processuellt hänseende.
- 55 Även om det är riktigt att det kan vara så att en underlåtelse att hänvisa till en konkret bestämmelse i fördraget inte utgör ett väsentligt formfel om den rättsliga grunden för en rättsakt kan avgöras med stöd av andra uppgifter i denna, såsom rådet har hävdad, så är en sådan uttrycklig hänvisning emellertid oundgänglig för det fall de som berörs och domstolen annars skulle sväva i ovisshet om den exakta rättsliga grunden (se, bland annat, dom av den 14 juni 2016, kommissionen/McBride m.fl., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punkt 48).
- 56 Rådet har emellertid i förevarande fall, i stället för att ange den rättsliga grunden för den angripna rättsakten, begränsat sig till att i punkt 1 i nämnda rättsakt erinra om tillämpliga bestämmelser och rådets institutionella praxis, och att i punkt 2 i samma rättsakt notera yttrandet från RSPG från februari 2015 om gemensamma politiska mål inför WRC-15. Det framgår av detta konstaterande, jämfört med vad som angetts i punkt 46 i förevarande dom, att den angripna rättsakten inte innehåller några uppgifter som gör det möjligt att fastställa dess rättsliga grund i materiellt och processuellt hänseende.
- 57 Härav följer att den angripna rättsaktens rättsliga grund inte tydligt kan fastställas. I motsats till vad rådet har hävdad kan, under dessa omständigheter, det förhållandet att någon rättslig grund inte angetts i den angripna rättsakten inte anses utgöra ett rent formfel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkterna 60 och 61).
- 58 Avvikelsen från den rättsliga form som föreskrivs i artikel 218.9 FEUF och underlåtelsen att ange den rättsliga grunden leder således till förvirring när det gäller arten av och den rättsliga räckvidden för den angripna rättsakten och när det gäller det förfarande som skulle följas då rättsakten antogs, vilket kan försvaga unionen då den ska försvara sin ståndpunkt i samband med WRC-15 (se, analogt, dom av den 1 oktober 2009, kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 49).
- 59 Det följer av det ovan anförda att den angripna rättsakten ska ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

- 60 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler 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.
- 61 Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Förenade kungariket bära sina kostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Europeiska unionens råds slutsatser om Internationella teleunionens (ITU) världsradiokonferens 2015 (WRC-15), vilka antogs vid det 3419:e rådsmötet i Luxemburg den 26 oktober 2015, ogiltigförklaras.**
- 2) **Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina kostnader.**

Underskrifter