



Rättsfallssamlingen

Mål C-24/20

Europeiska kommissionen
mot
Europeiska unionens råd

Domstolens dom (stora avdelningen) av den 22 november 2022

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2019/1754 – Europeiska unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar – Artikel 3.1 FEUF – Unionens exklusiva befogenhet – Artikel 207 FEUF – Gemensam handelspolitik – Handelsrelaterade aspekter av immateriella rättigheter – Artikel 218.6 FEUF – Europeiska kommissionens initiativrätt – Europeiska unionens råds ändring av kommissionens förslag – Artikel 293.1 FEUF – Tillämplighet – Artiklarna 4.3, 13.2 och 17.2 FEU – Artikel 2.1 FEUF – Principerna om tilldelade befogenheter, institutionell jämvikt och lojalt samarbete”

1. *Talan om ogiltigförklaring – Sakprövningsförutsättningar – Talan riktad mot den som antagit den angripna rättsakten – Begäran om ogiltigförklaring av ett rådsbeslut om ingående av ett internationellt avtal – Detta beslut har antagits enbart av rådet – Tillåtet (Artiklarna 218.6, 263 och 297.2 FEUF)*

(se punkterna 42–45)

2. *Talan om ogiltigförklaring – Syfte – Delvis ogiltigförklaring – Villkor – Huruvida de omtvistade bestämmelserna kan avskiljas – Objektivt kriterium – Ingen ändring av kärninnehållet i den angripna rättsakten – Villkoret är uppfyllt – Upptagande till prövning (Artikel 263 FEUF; rådets beslut 2019/1754, artiklarna 3 och 4)*

(se punkterna 47–49 och 53–55)

3. *Rådet – Behörighet – Befogenhet att enhälligt ändra ett förslag från kommissionen – Räckvidd – Förslag från kommissionen, i egenskap av utsedd förhandlare, inom ramen för unionens yttre åtgärder – Omfattas (Artiklarna 218 och 293.1 FEUF)*

(se punkterna 77–82)

4. *Europeiska unionen – Institutioner – Skyldigheter – Skyldighet till lojalt samarbete – Institutionell jämvikt – Räckvidd*

(Artiklarna 13.2, 16.1 och 17.2 FEU; artikel 293 FEUF)

(se punkterna 83, 84 och 92)

5. *Kommissionen – Behörighet – Andra unionsrättsakter än lagstiftningsakter – Initiativrätt i egenskap av utsedd förhandlare av ett internationellt avtal – Räckvidd – Främjande av unionens allmänna intresse – Befogenhet att lägga fram ett förslag, att fastställa dess föremål, syfte och innehåll, att ändra det eller till och med att återkalla det*
(Artikel 17.1 och 17.2 andra meningen FEU; artikel 218.3 och 218.6 FEUF)

(se punkterna 85–88)

6. *Rådet – Behörighet – Befogenhet att enhälligt ändra ett förslag från kommissionen – Villkor – Föremålet och syftet med förslaget får inte förvanskas*
(Artiklarna 16.1 och 17.2 FEU; artikel 293 FEUF; rådets beslut 2019/1754, artikel 3)

(se punkterna 92–94, 105–108, 111 och 112)

7. *Rådet – Behörighet – Befogenhet att enhälligt ändra ett förslag som lagts fram av kommissionen i egenskap av utsedd förhandlare av ett internationellt avtal – Räckvidd – Förslag från kommissionen i samband med utövandet av unionens exklusiva befogenhet – Politiskt val som omfattas av kommissionens bedömning av unionens allmänna intresse – Ändring av rådet som bemyndigar medlemsstaterna att utöva en befogenhet som är exklusiv för unionen – Omfattas inte*
(Artikel 17.2 FEU; artiklarna 218 och 293.1 FEUF)

(se punkterna 102–104, 109 och 110)

Resumé

Genom beslut 2019/1754¹ godkände Europeiska unionens råd unionens anslutning till Genèveakten² inom Lissabonöverenskommelsen³ om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar

Lissabonöverenskommelsen utgör en särskild överenskommelse i den mening som avses i Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten,⁴ och varje stat som är part i denna konvention kan också ansluta sig till Lissabonöverenskommelsen. Sju av unionens medlemsstater är medlemmar i Lissabonöverenskommelsen. I enlighet med denna överenskommelse bildar de stater som är parter därtill en särskild union inom Unionen för industriellt rättsskydd, vilken

¹ Rådets beslut (EU) 2019/1754 av den 7 oktober 2019 om Europeiska unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (EUT L 271, 2019, s. 12) (nedan kallat det angripna beslutet).

² Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (EUT L 271, 2019, s. 15) (nedan kallad Genèveakten).

³ Lissabonöverenskommelsen om skydd för ursprungsbeteckningar och deras internationella registrering undertecknades den 31 oktober 1958, reviderades i Stockholm den 14 juli 1967 och ändrades den 28 september 1979 (*United Nations Treaty Series*, vol. 828, nr 13172, s. 205) (nedan kallad Lissabonöverenskommelsen).

⁴ Pariskonventionen för skydd av den industriella äganderätten undertecknades i Paris den 20 mars 1883, reviderades senast i Stockholm den 14 juli 1967 och ändrades den 28 september 1979 (*United Nations Treaty Series*, vol. 828, nr 11851, s. 305).

upprättats genom Pariskonventionen. Genom Genèveakten fick unionen möjlighet att bli medlem i samma särskilda union som de medlemsstater som var parter i Lissabonöverenskommelsen, medan Lissabonöverenskommelsen endast tillät anslutning av stater

Genom artikel 1 i det angripna beslutet godkändes, på unionens vägnar, unionens anslutning till Genèveakten. I artiklarna 2 och 5 i detta beslut fastställs de praktiska formerna för anslutningen. I artikel 3 i det angripna beslutet bemyndigas de medlemsstater som så önskar att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten. Artikel 4 i beslutet innehåller preciseringar om hur unionen och de medlemsstater som ratificerar eller ansluter sig till Genèveakten ska företrädas inom den särskilda unionen, samt om unionens ansvar för att utöva de rättigheter och fullgöra de skyldigheter som unionen och medlemsstaterna har enligt denna akt.

Kommissionen har väckt talan och yrkat delvis ogiltigförklaring av det angripna beslutet, nämligen av artikel 3 och av artikel 4 i den mån det däri hänvisas till medlemsstaterna. Kommissionen har invänt mot att rådet ändrat kommissionens förslag,⁵ genom att införa en bestämmelse som innebär att alla medlemsstater som så önskar ges möjlighet att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten. I kommissionens förslag, som lades fram med stöd av de bestämmelser i EUF-fördraget som avser genomförandet av den gemensamma handelspolitiken⁶ och förfarandet för antagande av ett beslut om ingående av internationella avtal inom detta område⁷, föreskrevs – med beaktande av unionens exklusiva befogenhet – att endast unionen skulle ansluta sig till Genèveakten.

Domstolen (stora avdelningen) uttalar sig om huruvida talan kan tas upp till prövning, med beaktande av kriterierna avseende vem som antagit den angripna rättsakten och avseende huruvida de delar som begärs ogiltigförklarade kan avskiljas från resten av rättsakten. Domstolen uttalar sig vidare, inom ramen för prövningen av förstahandsgrunden, som den godtar, angående det bemyndigande att anta bindande rättsakter, såsom anslutningen till ett internationellt avtal, som rådet tilldelat medlemsstaterna på ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Domstolen ogiltigförklarar delvis det angripna beslutet med motiveringen att det antagits i strid med artikel 293.1, jämförd med artikel 13.2 FEU.

Domstolens bedömning

Domstolen avfärdar direkt Republiken Italiens argument att talan inte kan tas upp till prövning på grund av att den endast riktar sig mot rådet och inte även mot Europaparlamentet. Domstolen konstaterar att det enligt artikel 218.6 FEUF, oberoende av Europaparlamentets föregående godkännande, endast är rådet som har befogenhet att anta ett beslut om ingående av ett internationellt avtal. Det var således korrekt att det angripna beslutet enbart undertecknades av rådets ordförande, och detta undertecknande identifierade således den som antagit beslutet, mot vilken talan skulle väckas.

Domstolen ogillar vidare rådets invändning om rättegångshinder. Rådet gjorde gällande att de bestämmelser i det angripna beslutet som kommissionen begärde ogiltigförklarade inte kunde avskiljas från resten av beslutet och att det således inte var möjligt att delvis ogiltigförklara beslutet.

⁵ Kommissionens förslag av den 27 juli 2018 till rådets beslut om unionens anslutning till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (COM(2018) 350 final).

⁶ Artikel 207 FEUF.

⁷ Artikel 218.6 a FEUF.

Domstolen erinrar i detta sammanhang om att det, för att kontrollera huruvida de omtvistade bestämmelserna är avskiljbara, måste prövas vilken innebörd dessa delar har, för att det ska vara möjligt att objektivt bedöma om den angripna rättsaktens andemening och kärninnehåll skulle ändras av att de ogiltigförklarades. I detta hänseende konstaterar domstolen att det angripna beslutets kärninnehåll består i unionens anslutning till Genèveakten, vilken godkändes på unionens vägnar genom artikel 1 i nämnda beslut. De bestämmelser som kommissionen begär ogiltigförklarade syftar däremot till att göra det möjligt för de medlemsstater som så önskar att, jämsides med unionen, ratificera eller ansluta sig till Genèveakten. Domstolen finner att varken den situationen att ingen medlemsstat utövar denna möjlighet, eller konsekvenserna av detta, påverkar den rättsliga innebörden av artikel 1 i det angripna beslutet och inte heller unionens anslutning till Genèveakten. Domstolen preciserar att den omständigheten att kommissionen har yrkat att verkningarna, av de delar av det angripna beslutet som den har yrkat ska ogiltigförklaras, tillfälligt ska bestå, från den dag då domen meddelas, vad gäller de medlemsstater som är parter till Lissabonöverenskommelsen, påverkar inte frågan huruvida de bestämmelser i beslutet som yrkas ogiltigförklarade kan avskiljas.

I sak prövar domstolen förstahandsgrunden som avser att rådet, i och med att det har ändrat kommissionens förslag genom att införa en bestämmelse som innebär att alla medlemsstater som så önskar ges möjlighet att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten, agerat utan något initiativ från kommissionen och därmed åsidosatt artiklarna 218.6 och 293.1 FEUF och rubbat den institutionella jämvikt som fastställs i artikel 13.2 FEU.

Först konstaterar domstolen att artikel 293.1 FEUF är tillämplig när rådet, på förslag från kommissionen i egenskap av förhandlare utsedd av rådet, i enlighet med artikel 218.3 FEUF, antar ett beslut om ingående av ett internationellt avtal, med stöd av artikel 218.6 FEUF.

Därefter prövar domstolen argumentet som avser ett åsidosättande av artikel 293.1 FEUF.

Domstolen erinrar i detta hänseende inledningsvis om att denna bestämmelse ska tolkas i enlighet med principen om institutionell jämvikt, som är karakteristisk för unionens institutionella uppbyggnad och innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter ska respektera de övrigas befogenheter, och i enlighet med principen om lojalt samarbete mellan nämnda institutioner.⁸ I detta sammanhang ska andra unionsrättsakter än lagstiftningsakter, såsom det berörda angripna beslutet om ingående av ett internationellt avtal, antas på förslag av kommissionen. Med stöd av denna initiativrätt ska kommissionen främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Artikel 293 FEUF – i vilken det föreskrivs dels en befogenhet för rådet att ändra förslaget, vilket, förutom i undantagsfall, kräver enhällighet, dels en befogenhet för kommissionen att ändra sitt förslag så länge rådet inte har fattat något beslut – säkerställer principen om institutionell jämvikt mellan kommissionens och rådets befogenheter. Rådets befogenhet att ändra förslag kan således inte utsträckas till att ge rådet möjlighet att förvanska kommissionens förslag på ett sådant sätt att de mål som eftersträvas med förslaget inte kan uppnås och förslaget inte längre tjänar sitt syfte.

Domstolen prövar därefter om rådets ändring innebär att kommissionens förslags föremål eller syfte förvanskas på ett sådant sätt att de mål som eftersträvas med förslaget inte kan uppnås.

⁸ Principer som anges i artikel 13.2 FEU.

Domstolen erinrar i detta avseende om att föremålet för nämnda förslag var att unionen ensam skulle ansluta sig till Genèveakten och att syftet var att ge unionen möjlighet att på ett korrekt sätt utöva sin exklusiva befogenhet på det område som omfattas av denna akt, nämligen den gemensamma handelspolitiken, som grundar sig på enhetliga principer och förs inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder, en befogenhet som förhandlingen av Genèveakten omfattas av.

Domstolen preciserar vidare att det, när fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område, endast är unionen som får lagstifta och anta rättsligt bindande akter, förutom om unionen bemyndigar medlemsstaterna att göra detta.⁹ Dessutom utgör principen om tilldelade befogenheter och den institutionella ram som fastställs i EU-fördraget för att göra det möjligt för unionen att utöva de befogenheter som den tilldelats genom fördragen unionens och unionsrättens särdrag vad gäller unionens konstitutionella struktur.

Domstolen konstaterar emellertid att rådet genom att ge medlemsstaterna bemyndigande att ratificera eller ansluta sig till Genèveakten gett uttryck för ett annat politiskt val än det som fanns i kommissionens förslag, vilket påverkar de närmare villkoren för unionens utövande av sin exklusiva befogenhet, eftersom ett sådant val omfattas av kommissionens bedömning av unionens allmänna intresse; en bedömning som kommissionens initiativrätt är oupplösligt förbunden med.

Domstolen finner att detta bemyndigande som rådet gett medlemsstaterna förvanskar föremålet och syftet med kommissionens förslag, vilket gav uttryck för kommissionens politiska val att unionen ensam skulle ansluta sig till Genèveakten och således ensam utöva sin exklusiva behörighet inom det område som akten omfattar.

Domstolen tillägger att denna slutsats inte påverkas av att det bemyndigande som föreskrivs i artikel 3 i det angripna beslutet gavs med förbehåll för att det skulle utövas med fullständig respekt för unionens exklusiva befogenhet eller av att rådet, enligt artikel 4 i detta beslut, för att säkerställa enhetlighet i unionens och medlemsstaternas internationella representation, gav kommissionen i uppdrag att företräda unionen och varje medlemsstat som önskade använda sig av detta bemyndigande. Trots denna ram skulle medlemsstaterna nämligen, om de använde sig av detta bemyndigande, i egenskap av självständiga folkrättssubjekt, jämsides med unionen, utöva en exklusiv befogenhet som tillkommer unionen och därmed hindra unionen från att ensam utöva denna befogenhet.

Slutligen kan rådets ändring inte motiveras genom argumenten avseende behovet av att säkerställa att unionen har rösträtt i den särskilda unionens församling och av att bevara ancienniteten och kontinuiteten i skyddet för ursprungsbeteckningar som registrerats enligt Lissabonöverenskommelsen i de sju medlemsstater som redan var parter i denna överenskommelse. Domstolen finner att de eventuella svårigheter som unionen kan stöta på vid utövandet av sin exklusiva befogenhet på internationell nivå eller följderna av detta utövande för medlemsstaternas internationella åtaganden nämligen inte i sig kan ge rådet rätt att ändra ett förslag från kommissionen i sådan utsträckning att dess föremål eller syfte förvanskas, och därmed åsidosätta principen om institutionell jämvikt som artikel 293 FEUF syftar till att säkerställa.

⁹ Artikel 2.1 FEUF.