



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 9 april 2024*

”Talan om ogiltigförklaring – Beslut (EU) 2021/1117 – Genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) – Undertecknande på unionens vägnar – Institution som har befogenhet att utse den person som har rätt att underteckna avtalet – Artikel 13.2 FEU – Varje unionsinstitution ska iaktta gränserna för de befogenheter som institutionen har getts – Lojalt samarbete mellan unionsinstitutionerna – Artikel 16.1 och 16.6 FEU – Europeiska unionens råds befogenhet att fastställa politik och att utforma unionens yttre åtgärder – Artikel 17.1 FEU – Europeiska kommissionens befogenhet att representera unionen utåt – Artikel 218 FEUF”

I mål C-551/21,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 7 september 2021,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av A. Bouquet, B. Hofstätter, T. Ramopoulos och A. Stobiecka-Kuik, därefter av A. Bouquet, M. Bruti Liberati, B. Hofstätter och A. Stobiecka-Kuik, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, företrädd av L. Havas, F. Hoffmeister och S. Marquardt, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av A. Antoniadis, B. Driessen och F. Naert, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av:

Republiken Tjeckien, inledningsvis företrädd av K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb och J. Vlácil, därefter av K. Najmanová, H. Pešková, M. Smolek, O. Šváb och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: engelska.

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères och B. Herbaut, därefter av A.-L. Desjonquères, B. Herbaut och B. Travard, samtliga i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Nederländerna, inledningsvis företrädd av M.K. Bulterman och J. Langer, därefter av M.K. Bulterman, J.M. Hoogveld och J. Langer, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Portugal, företrädd av P. Barros da Costa, A. Pimenta och M.J. Ramos, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, C. Lycourgos (referent), N. Piçarra och O. Spineanu-Matei samt domarna M. Ilešič, P.G. Xuereb, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele och J. Passer,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren M. Longar,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 mars 2023,

och efter att den 13 juli 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara artikel 2 i rådets beslut (EU) 2021/1117 av den 28 juni 2021 om undertecknande på unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) (EUT L 242, 2021, s. 3), och av beslutet av Europeiska unionens råd, vilket fattats genom dess ordförande, att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna detta protokoll.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

- 2 I artikel 2.1 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen) anges följande:

”I denna konvention förstås med

...

c) ’fullmakt’: ett dokument som härrör från den behöriga statsmyndigheten och i vilket en eller flera personer utses att företräda staten för att förhandla om, antaga eller bestyrka en traktattext, för att uttrycka statens samtycke till att vara bunden av en traktat eller för att utföra någon annan åtgärd avseende en traktat;

...”

- 3 Artikel 7.1 i denna konvention har följande lydelse:

”En person anses företräda en stat för antagande eller bestyrkande av en traktattext eller för att uttrycka statens samtycke till att vara bunden av en traktat, om

a) han företer vederbörlig fullmakt; eller ...

...”

- 4 I artikel 18 i nämnda konvention föreskrivs följande:

”En stat är förpliktad att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när

a) den har undertecknat traktaten eller utväxlat de instrument som utgör traktaten med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, så länge den icke har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten; eller

b) den har uttryckt sitt samtycke till att vara bunden av traktaten, så länge traktaten ej har trätt i kraft, förutsatt att ikraftträdandet icke otillbörligt fördröjs.”

Unionsrätt

EU-fördraget

- 5 Artikel 13.2 FEU har följande lydelse:

”Varje institution ska 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.”

6 Artikel 16 FEU har följande lydelse:

”1. Rådet ska tillsammans med Europaparlamentet lagstifta och utöva budgetfunktionen. Det ska fastställa politik och fungera samordnande i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen.

...

6. Rådet ska sammanträda i olika konstellationer ...

Rådet i konstellationen allmänna frågor ska säkerställa samstämmigheten i de olika rådskonstellationernas arbete. ...

Rådet i konstellationen utrikes frågor ska utforma unionens yttre åtgärder enligt strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer och säkerställa samstämmigheten i unionens åtgärder.

7. En kommitté med ständiga representanter för medlemsstaternas regeringar ska ansvara för att förbereda rådets arbete.

...

9. Ordförandeskapet för andra rådskonstellationer än utrikes frågor ska innehas av medlemsstaternas företrädare i rådet på grundval av ett system med lika rotation ...”

7 I artikel 17.1 FEU stadgas följande:

”Kommissionen ska främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte. Den ska säkerställa tillämpningen av fördragen och av de åtgärder som institutionerna antar i enlighet med fördragen. Den ska övervaka tillämpningen av unionsrätten under kontroll av Europeiska unionens domstol. Den ska genomföra budgeten och förvalta program. Den ska samordna, verkställa och förvalta i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen. Med undantag av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken samt övriga i fördragen angivna fall ska den representera unionen utåt. Den ska ta initiativ till unionens årliga och fleråriga programplanering för att få till stånd interinstitutionella avtal.”

8 I artikel 27.2 FEU stadgas följande:

”Unionen ska företräddas av [unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik] i frågor som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. ...”

EUF-fördraget

9 I artikel 218 FEUF stadgas följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av de särskilda bestämmelserna i artikel 207 ska avtal mellan unionen och tredjeländer eller internationella organisationer förhandlas fram och ingås enligt nedanstående förfarande.

2. Rådet ska ge bemyndigande att inleda förhandlingar, utfärda förhandlingsdirektiv, bemyndiga undertecknande och ingå avtal.

3. Kommissionen eller, om det planerade avtalet uteslutande eller huvudsakligen gäller den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska lägga fram rekommendationer för rådet som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och, med hänsyn till vad det planerade avtalet gäller, utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation.

4. Rådet får ge förhandlaren direktiv och utse en särskild kommitté, med vilken samråd ska ske under förhandlingarna.

5. Rådet ska på förslag av förhandlaren anta ett beslut om bemyndigande att underteckna avtalet och, i förekommande fall, att tillämpa det provisoriskt före ikraftträdandet.

6. Rådet ska på förslag av förhandlaren anta ett beslut om ingående av avtalet.

...”

Bakgrund till tvisten

10 Den 22 oktober 2015 antog rådet, på kommissionens rekommendation, ett beslut om bemyndigande för kommissionen att på unionens vägnar föra förhandlingar med Republiken Gabon om en förlängning för perioden 2021–2026 av genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Republiken Gabon.

11 Till följd av dessa förhandlingar paraferade förhandlarna den 10 februari 2021 det nya genomförandeprotokollet till detta avtal (nedan kallat protokollet).

12 Den 19 maj 2021 lade kommissionen fram sitt förslag till rådets beslut om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, och provisorisk tillämpning av genomförandeprotokollet (2021–2026) till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (KOM(2021) 246 final).

13 Artikel 2 i kommissionens förslag till beslut hade följande lydelse:

”Rådets generalsekretariat ska utfärda det instrument som ger den person som anges av kommissionen full befogenhet att underteckna avtalet, med förbehåll för att det ingås.”

14 Den 28 juni 2021 antog rådet beslut (EU) 2021/1117. Beslutet innehåller fyra artiklar, vilka har följande lydelse:

”Artikel 1

Undertecknandet på unionens vägnar av genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) ... bemyndigas härmed, med förbehåll för att protokollet ingås.

Artikel 2

Rådets ordförande bemyndigas att utse den eller de personer som ska ha rätt att underteckna avtalet på unionens vägnar.

Artikel 3

Protokollet ska tillämpas provisoriskt från och med den dag då det undertecknas, i avvaktan på att de förfaranden som är nödvändiga för protokollets ikraftträdande avslutas.

Artikel 4

Detta beslut träder i kraft samma dag som det antas.”

- 15 Samma dag, den 28 juni 2021, utsåg rådets ordförande Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som hade rätt att underteckna protokollet på unionens vägnar. Republiken Portugal var den medlemsstat som då innehade det roterande ordförandeskapet i rådet.
- 16 Den 29 juni 2021 undertecknade denna ständiga representant protokollet på unionens vägnar.
- 17 Den 30 juni 2021 underrättades kommissionen och medlemsstaterna, genom dokument ST 10307/21 från rådets generalsekretariat (nedan kallat dokument ST 10307/21), om detta undertecknande och om att protokollet tillämpades provisoriskt från och med den 29 juni 2021.

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

- 18 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
 - ogiltigförklara artikel 2 i beslut 2021/1117,
 - ogiltigförklara rådets beslut, vilket fattats genom dess ordförande, att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna protokollet, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Rådet har yrkat att domstolen ska
 - avvisa talan,
 - i andra hand ogilla talan, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna,
 - i tredje hand, för det fall domstolen ogiltigförklarar de angripna rättsakterna, med stöd av artikel 264 andra stycket FEUF förordna att verkningarna av dessa rättsakter ska betraktas som bestående.
- 20 Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Ungern, Konungariket Nederländerna och Republiken Portugal tilläts genom beslut av domstolens ordförande av den 26 januari 2022 att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

- 21 Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten) tilläts genom beslut av domstolens ordförande av den 3 mars 2022 att intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 22 Det ska slutligen påpekas att kommissionen i sin ansökan, samtidigt som den har understrukt att detta inte åberopas som en grund till stöd för dess talan, har gjort gällande att rådet har gjort sig skyldigt till felaktig rättstillämpning genom att, grunda beslut 2021/1117 på artikel 43 FEUF, utan att precisera denna grund närmare. Enligt kommissionen borde rådet ha angett artikel 43.2 FEUF som rättslig grund för detta beslut, så att det klart framgick vilket godkännandeförfarande som var tillämpligt. Eftersom rådet begärde Europaparlamentets godkännande av ingåendet av protokollet, fick detta fel emellertid inte några rättsliga konsekvenser. Kommissionen har mot bakgrund av dessa omständigheter överlåtit åt domstolen att bedöma huruvida detta fel ska fastställas genom ett *obiter dictum* eller inte.

Prövning av talan

Upptagande till prövning

Parternas argument

- 23 Rådet har yrkat att talan ska avvisas.
- 24 Vad gäller yrkandet om ogiltigförklaring av artikel 2 i beslut 2021/1117 har rådet, med stöd av den ungerska, den nederländska och den portugisiska regeringen, erinrat om att det endast är möjligt att ogiltigförklara en del av en unionsrättsakt om den del som begärs ogiltigförklarad kan avskiljas från rättsakten i övrigt. Detta krav är inte uppfyllt om den delvisa ogiltigförklaring som begärts skulle kunna ändra rättsaktens kärninnehåll, vilket ska bedömas objektivt.
- 25 Enligt kommissionen och de nämnda regeringarna kan artikel 2 i beslut 2021/1117 emellertid inte avskiljas från beslutet i övrigt utan att beslutets kärninnehåll ändras. Eftersom varje beslut av rådet om bemyndigande att underteckna ett internationellt avtal med nödvändighet innehåller en bestämmelse om hur den som ska underteckna avtalet ska utses, skulle avsaknaden av en sådan bestämmelse, vilket skulle bli följden om endast artikel 2 i beslut 2021/1117 ogiltigförklarades, skapa ett rättsligt tomrum som är oförenligt med detta besluts ändamål och syfte, som består i att protokollet ska undertecknas och tillämpas provisoriskt.
- 26 Vad därefter gäller yrkandet om ogiltigförklaring av rådets beslut, som fattats genom dess ordförande, att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna protokollet, har rådet, med stöd av den ungerska regeringen, gjort gällande att innebörden av detta yrkande inte klart framgår av innehållet i ansökan, vilket strider mot det krav på klarhet och precision som följer av artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i domstolens rättegångsregler. Kommissionen har nämligen inte nämnt den fullmakt som rådets ordförande den 28 juni 2021 gav Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen för att underteckna protokollet på unionens vägnar. Rådet har tillagt att dokument ST 10307/21, som kommissionen har hänvisat till i nämnda ansökan, är av rent informativ karaktär, vilket innebär att dokumentet inte har några rättsverkningar och därför inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

- 27 Rådet har slutligen gjort gällande att talan inte kan tas upp till prövning i den del den indirekt ifrågasätter den materiella rättsliga grund som valts för beslut 2021/1117. Kommissionen har nämligen understrukit att den inte har för avsikt att åberopa någon grund som avser detta, eftersom detta fel inte har fått några rättsliga följder i förevarande fall, samtidigt som den överlåtit åt domstolen att bedöma huruvida detta fel bör korrigeras genom ett *obiter dictum*. På grund av denna otydlighet befinner sig rådet i ovisshet om huruvida den behöver argumentera i denna fråga eller inte. En sådan utformning av ansökan är därför oförenlig med kraven på rättssäkerhet och god rättsskipning, av vilka det följer att ansökan ska vara så klar och precis att motparten kan förbereda sitt försvar och att domstolen kan pröva talan.
- 28 Kommissionen har, med stöd av den höga representanten, yrkat att talan ska tas upp till prövning.

Domstolens bedömning

- 29 För det första ska det erinras om att det av domstolens fasta praxis följer att en delvis ogiltigförklaring av en unionsrättsakt inte är möjlig annat än när de delar som begärs ogiltigförklarade kan avskiljas från rättsakten i övrigt. Detta krav är inte uppfyllt om rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades. Kontrollen av huruvida de angripna bestämmelserna kan avskiljas från rättsakten i övrigt förutsätter att det görs en prövning av nämnda bestämmelserns innebörd, vilket gör det möjligt att bedöma om rättsaktens andemening och kärninnehåll skulle ändras om bestämmelserna ogiltigförklarades (dom av den 16 juli 2015, kommissionen/rådet, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 94, och dom av den 22 november 2022, kommissionen/rådet (Anslutning till Genèveakten) C-24/20, EU:C:2022:911, punkt 47).
- 30 Frågan huruvida en delvis ogiltigförklaring skulle ändra den angripna rättsaktens kärninnehåll utgör ett objektiva kriterium, och inte något subjektivt kriterium kopplat till den politiska viljan hos den institution som antagit rättsakten (dom av den 22 november 2022, kommissionen/rådet (Anslutning till Genèveakten), C-24/20, EU:C:2022:911, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 31 Domstolen konstaterar i förevarande fall att det av lydelsen av de tre första artiklarna i beslut 2021/1117 framgår att de alla har olika innebörd.
- 32 I artikel 1 i detta beslut bemyndigar rådet nämligen undertecknandet av protokollet medan rådet i artikel 3 förklarar att protokollet ska tillämpas provisoriskt. Genom artikel 2 i nämnda beslut, vilken är den artikel som avses med förevarande talan, bemyndigar rådet sin ordförande att utse den eller de personer som har rätt att underteckna protokollet på unionens vägnar.
- 33 Artiklarna 1 och 3 i beslut 2021/1117 ger således uttryck för rådets beslut att godkänna innehållet i det protokoll som förhandlats fram av kommissionen och om att protokollet ska tillämpas provisoriskt, medan det i artikel 2 i beslutet anges vem som ska utse den person som ska underteckna protokollet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 34–37 i sitt förslag till avgörande saknar frågan om utseendet av den person som ska underteckna protokollet betydelse för rådets beslut att godkänna innehållet i protokollet och om att protokollet ska tillämpas provisoriskt. För övrigt skulle såväl fastställandet av vem som har befogenhet att utse undertecknaren som det senare utseendet av undertecknaren kunna göras i separata rättsakter utan att detta objektiva sett ändrar kärninnehållet eller andemeningen i artikel 1 eller artikel 3 i beslut 2021/1117.

- 34 Vad gäller artikel 4 i detta beslut konstaterar domstolen att denna artikel endast anger den dag då beslutet ska träda i kraft.
- 35 Härav följer att artikel 2 i beslut 2021/1117 kan avskiljas från beslutet i övrigt och kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring som endast avser denna bestämmelse.
- 36 För det andra utgör rådets beslut att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna protokollet en rättsakt som antagits av rådet, i den mening som avses i artikel 263 första stycket FEUF, mot vilken kommissionen således kan väcka talan i enlighet med andra stycket i denna artikel. I motsats till vad rådet, med stöd av den ungerska regeringen, har hävdade, kan yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet att utse denna person följaktligen tas upp till prövning.
- 37 Rådets argument, att kommissionen inte har angett innebörden av detta yrkande med den grad av klarhet och precision som krävs enligt artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och enligt artikel 120 c i rättegångsreglerna, eftersom kommissionen i sin ansökan i målet inte har hänvisat till den fullmakt som rådets ordförande gav Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen den 28 juni 2021, föranleder inte någon annan bedömning. Det är nämligen ostridigt mellan parterna att rådets generalsekretariat översände denna fullmakt, som inte offentliggjordes, endast till Republiken Gabon, medan kommissionen först den 30 juni 2021 mottog dokument ST 10307/21 genom vilken den underrättades om att protokollet föregående dag hade undertecknats av Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen.
- 38 Kommissionen har för övrigt i sin replik, efter det att en kopia av fullmakten slutligen tillställts kommissionen i förevarande mål som bilaga till rådets svaromål, preciserat att yrkandet om ogiltigförklaring av rådets beslut, vilket fattats genom dess ordförande, att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna protokollet, avsåg denna fullmakt.
- 39 Under dessa omständigheter har kommissionen fullt ut uppfyllt de krav på klarhet och precision som följer av artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i rättegångsreglerna, genom att i sin ansökan ange att beslutet att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna protokollet omfattas av dess talan om ogiltigförklaring och genom att i detta sammanhang hänvisa till endast den handling som kommissionen tillställts angående detta samtidigt som den i sin replik gjort den precisering som avses i föregående punkt efter det att rådet översänt fullmakten.
- 40 För det tredje finner domstolen att invändningen om att talan inte kan tas upp till prövning, i den del den avser den rättsliga grunden för beslut 2021/1117, är verkningslös. Såsom kommissionen har påpekat i sin ansökan omfattas nämligen dess förslag att domstolen i domen ska ta med ett *obiter dictum* rörande denna rättsliga grund inte av grunderna för kommissionens talan. Kommissionen har för övrigt i samma ansökan angett att det fel som den påtalat inte har fått några rättsliga följder i förevarande fall.
- 41 Av vad som anförts följer att talan kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

- 42 Kommissionen har till stöd för sin talan åberopat två grunder, vilka var och en består av två delar. Den första grunden avser ett åsidosättande av artikel 17.1 FEU, jämförd med artikel 13.1 och 13.2 FEU (grundens första del) och jämförd med artikel 4.3 FEU (grundens andra del). Den andra grundens första del avser ett åsidosättande av artiklarna 296 och 297 FEUF medan den andra delen avser ett åsidosättande av artikel 13.2 FEU.
- 43 Domstolen kommer först att pröva den första grundens första del, avseende ett åsidosättande av artikel 17.1 FEU, jämförd med artikel 13.1 och 13.2 FEU.

Parternas argument

- 44 Kommissionen har, med stöd av den höga representanten, gjort gällande att artikel 17.1 FEU ger kommissionen befogenheten att ensam representera unionen utåt i frågor som inte omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp). Denna befogenhet omfattar bland annat undertecknandet av internationella avtal på unionens vägnar eller utseendet av den som ska underteckna sådana avtal på unionens vägnar. Det är således i strid med denna befogenhet som rådet, genom de rättsakter som avses med förevarande talan, har rubbat den institutionella jämvikt som inrättats genom fördragen, vilken ska iakttas enligt artikel 13.1 och 13.2 FEU.
- 45 Det ska i detta sammanhang göras åtskillnad mellan unionens interna beslutsprocess, som leder fram till att rådet bemyndigar undertecknandet av det internationella avtal som förhandlats fram av kommissionen, och själva undertecknandet av detta avtal. Undertecknandet utgör en handling som representerar unionen utåt, i den mening som avses i artikel 17.1 sjätte meningen FEU, i enlighet med den internationella sedvanerätt som återspeglas i Wienkonventionen. Det ankommer således på kommissionen att utse den person som ska underteckna nämnda avtal.
- 46 Denna befogenhetsfördelning mellan rådet och kommissionen bekräftas i artikel 218.5 FEUF, som ger rådet befogenhet att bemyndiga undertecknandet av avtalet, men inte att utse vem som ska underteckna detta.
- 47 Det föreligger således inte någon konflikt mellan artikel 17.1 FEU och artikel 218.5 FEUF, eftersom den sistnämnda bestämmelsen inte utgör avviker från den förstnämnda bestämmelsen.
- 48 Genom att bemyndiga den ständiga representanten för den medlemsstat som innehar ordförandeskapet i rådet att underteckna protokollet på unionens vägnar agerade rådet som om det självt, dess roterande ordförandeskap och dess generalsekretariat fortfarande representerade unionen utåt. Efter ikraftträdandet av EU- och EUF-fördragen, vilka har sitt ursprung i Lissabonfördraget, är detta emellertid inte längre fallet.
- 49 Att rådets roterande ordförandeskap inte längre representerar unionen utåt är nämligen en av de viktigaste nyheterna i Lissabonfördraget på området yttre förbindelser. Syftet med denna ändring är att öka unionens synlighet och erkännandet av den på det internationella planet, genom att säkerställa dels att företrädare för tredjeländer inte längre ställs inför de förändringar i unionens yttre representation som följde av rotationen av rådets ordförandeskap mellan medlemsstaterna, dels att de inte är i kontakt med medlemsstaternas företrädare vid unionen utan med företrädare för unionen vilka utsetts av den höga representanten, på Gusp-området, och av kommissionen, när det är fråga om något annat område som avser unionens yttre förbindelser.

- 50 De rättsakter från rådet som avses i förevarande mål ligger i linje med en praxis som innebär att den nämnda ändringen, som gjorts genom Lissabonfördraget, inte tillämpas. Denna praxis är följaktligen rättsstridig. Den omständigheten att denna praxis alltså följs av rådets generalsekretariat och av fördrags- och avtalskontoret som bistår generalsekretariatet saknar betydelse i detta sammanhang.
- 51 Artikel 2 i beslut 2021/1117 och utseendet av Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som undertecknare av protokollet på unionens vägnar ska därför ogiltigförklaras. Protokollets verkningar bör dock bestå.
- 52 Rådet har yrkat att talan ska ogillas såvitt avser den första grundens första del.
- 53 Rådet anser, med stöd av den tjeckiska, den franska, den ungerska, den nederländska och den portugisiska regeringen, att förevarande talan utgör ett försök att inkräkta på dess befogenheter i fråga om undertecknande och, i förlängningen, ingående av internationella avtal på unionens vägnar, vilka befogenheter anges i EU- och EUF-fördragen och har utövats av rådet sedan årtionden tillbaka.
- 54 Rådet har i detta sammanhang påpekat att det, vid utövandet av sin befogenhet att bemyndiga undertecknande och ingående av sådana avtal, biträds av sitt generalsekretariat, som för detta ändamål bistås av fördrags- och avtalskontoret, vars uppgifter bland annat innefattar att organisera undertecknandet av internationella avtal.
- 55 Den fullmakt som nämnda kontor hade förberett för rådets ordförande grundar sig på en bedömning av olika omständigheter, däribland den protokollära rangen för den företrädare som utsetts av det berörda tredjelandet, avtalets politiska betydelse och det sammanhang inom eller i anslutning till vilket undertecknandeceremonin anordnas.
- 56 Utseendet av den eller de personer som har rätt att underteckna ett internationellt avtal på unionens vägnar utgör en förlängning av och är en del av rådets utövande av sin befogenhet enligt artikel 218.5 FEUF att "bemyndig[a] ... underteckna[nde]". Mot bakgrund av denna bestämmelse saknar artikel 17.1 sjätte meningen FEU relevans för undertecknandet av internationella avtal. Ett undertecknande av ett sådant avtal har inte bara till syfte att tillkännage unionens ståndpunkt, utan ger upphov till rättsverkningar enligt internationell rätt, varför det inte kan anses utgöra endast representation av unionen utåt.
- 57 Alla etapper från beslutet om bemyndigande av undertecknandet och fram till själva undertecknandet utgör ett sammanhängande rättsligt och förfarandemässigt förlopp som omfattas av rådets befogenhet enligt artikel 16.1 FEU, vilken kommer till särskilt uttryck i artikel 218.5 FEUF. Eftersom undertecknandet av ett internationellt avtal har rättsverkningar bör det betraktas som en del av fastställandet av unionens politik.
- 58 Rådet och de regeringar som har intervenerat till stöd för rådet har dessutom understrukt att de befogenheter avseende internationella avtal som fördragens upphovsmän anförtror en institution alltid ges uttryckligen. Eftersom rådets befogenhet i fråga om undertecknande av avtal inte uttryckligen begränsas i artikel 218.5 FEUF, har fördragens upphovsmän skapat en institutionell jämvikt som inte tillåter kommissionen att med stöd av artikel 17.1 FEU göra anspråk på en befogenhet att utse undertecknaren.

- 59 Den omständigheten att den person som ges fullmakten kan kvalificeras som "representant", i den mening som avses i den internationella sedvanerätt som kodifierats genom Wienkonventionen, kan inte, utan att tillämpningsområdet för artikel 16.1 FEU och artikel 218.5 FEUF inskränks, medföra att denna persons undertecknande utgör en sådan representation av unionen utåt som avses i artikel 17.1 sjätte meningen FEU. Även om det antas att undertecknandet av ett internationellt avtal teoretiskt sett kan vara en handling som utgör representation av unionen utåt, är det icke desto mindre så att artikel 218.5 FEUF ingår bland de "övriga i fördragen angivna fall" som avses i artikel 17.1 sjätte meningen FEU, och att den således utgör ett undantag från kommissionens befogenhet att representera unionen utåt när det är fråga om att organisera undertecknandet av ett internationellt avtal.
- 60 Rådet och de regeringar som intervenerat till stöd för rådet har medgett att EU- och EG-fördragen, i deras lydelse före Lissabonfördraget, inte innehöll någon bestämmelse motsvarande artikel 17.1 sjätte meningen FEU, men har påpekat att dessa tidigare fördrag, som redan de gav kommissionen vissa befogenheter att representera unionen utåt, inte gav kommissionen någon befogenhet att underteckna internationella avtal. Detta gäller fortfarande enligt EU- och EUF-fördragen. Den omständigheten att Lissabonfördraget har överfört befogenheter att representera unionen utåt, från det roterande ordförandeskapet till den höga representanten, har inte ändrat rådets befogenhet att utse de personer som ska underteckna internationella avtal, vilken numera följer av artikel 218.5 FEUF. Lissabonfördraget har således inte medfört de ändringar som kommissionen har gjort gällande i fråga om undertecknandet av sådana avtal, utan skillnaderna i ordalydelse mellan de tidigare bestämmelserna och artikel 218.5 FEUF är rent redaktionella.

Domstolens bedömning

- 61 Domstolen erinrar inledningsvis om att det genom fördragen har införts ett system för befogenhetsfördelning mellan unionens institutioner, som innebär att varje institution ges ett eget uppdrag i unionens institutionella struktur och vid genomförandet av de uppgifter som har anförtrotts unionen (dom av den 22 maj 1990, parlamentet/rådet, C-70/88, EU:C:1990:217, punkt 21, och dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 40).
- 62 I artikel 13.2 FEU föreskrivs i enlighet härmed 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 karakteristisk för unionens institutionella struktur och innebär att varje institution vid utövandet av sina befogenheter ska respektera de övrigas befogenheter (dom av den 14 april 2015, rådet/kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, punkt 64, och dom av den 22 november 2022, kommissionen/rådet (Anslutning till Genèveakten) C-24/20, EU:C:2022:911, punkt 83).
- 63 I artikel 13.2 FEU föreskrivs dessutom att unionens institutioner ska samarbeta lojalt med varandra.
- 64 Bland de befogenheter för rådet som är relevanta för prövningen av den första grundens första del i förevarande fall ingår särskilt den befogenhet som avses i artikel 16.1 andra meningen FEU, i vilken rådet tilldelas uppgifter som består i att "fastställa politik och fungera samordnande i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen", och den befogenhet som föreskrivs i

artikel 16.6 tredje stycket FEU, enligt vilken rådet i konstellationen utrikes frågor ska "utforma unionens yttre åtgärder enligt strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställer och säkerställa samstämmigheten i unionens åtgärder".

- 65 De befogenheter för kommissionen som är relevanta för denna prövning anges i sin tur i artikel 17.1 första, femte och sjätte meningarna FEU. Enligt de sistnämnda bestämmelserna ska kommissionen "främja unionens allmänna intresse och ta lämpliga initiativ i detta syfte", "samordna, verkställa och förvalta i enlighet med de villkor som fastställs i fördragen" respektive "representera unionen utåt". Från den sistnämnda befogenheten undantas dock Gusp samt "övriga i fördragen angivna fall".
- 66 I enlighet med denna befogenhetsfördelning ankommer det på rådet att på förslag av förhandlaren bemyndiga undertecknandet av ett internationellt avtal på unionens vägnar, vilket även bekräftas av artikel 218.2 och 218.5 FEUF. Ett beslut om huruvida ett avtal som förhandlats fram av kommissionen med ett tredjeland ska undertecknas innebär nämligen att det – med iakttagande av de strategiska riktlinjer som Europeiska rådet fastställt samt principerna och målsättningarna för unionens yttre åtgärder – måste göras en bedömning av unionens intressen med avseende på förbindelserna med det aktuella tredjelandet och avvägningar mellan konkurrerande intressen beträffande dessa förbindelser. Detta beslut ingår följaktligen bland de rättsakter som avser fastställande av unionens politik och utformande av unionens yttre åtgärder, i den mening som avses i artikel 16.1 andra meningen och 16.6 tredje stycket FEU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2016, rådet/kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, punkterna 39 och 40).
- 67 Beslutet att bemyndiga undertecknandet av ett internationellt avtal innefattar emellertid inte den senare handling som består i själva undertecknandet av detta avtal. Undertecknandet ska nämligen, sedan bemyndigande getts, göras efter det att alla för ändamålet nödvändiga åtgärder har vidtagits, bland annat med avseende på det berörda tredjelandet. Bland dessa åtgärder ingår utfärdandet av en fullmakt för en eller flera personer att underteckna avtalet på unionens vägnar.
- 68 Bedömningen av vilken institution som enligt unionsrätten har befogenhet att utse den person som ska underteckna ett internationellt avtal ska grundas på den huvudsakliga innebörden av detta utseende, det vill säga att en eller flera personer ges rätt att agera på unionens vägnar i förhållande till det berörda tredjelandet.
- 69 Det ska i detta sammanhang för det första påpekas att detta utseende inte kräver att det görs en bedömning som omfattas av "fastställa[ndet av unionens] politik" eller uppgifterna avseende "samordnande" eller "utformande av unionens yttre åtgärder", i den mening som avses i artikel 16.1 och 16.6 FEU. Utseendet av en person som ska underteckna avtalet sker visserligen efter det att rådet fattat sitt beslut om bemyndigande av detta undertecknande, men omfattas inte av den politiska bedömning som beslutet baseras på och som lett till att rådet har godtagit de rättsverkningar som följer av undertecknandet i enlighet med relevanta folkrättsliga regler.
- 70 Vad gäller det sistnämnda förhållandet ska det påpekas att rättsverkningarna av undertecknandet, däribland den skyldighet som bland annat avses i artikel 18 i Wienkonventionen att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra avtalets ändamål och syfte, kommer att vara desamma och vara bindande för unionen i dess egenskap av folkrättsligt rättssubjekt, oavsett vilken person som i enlighet med unionsrättens regler utses att underteckna avtalet.

- 71 Vad för det andra gäller frågan huruvida utseendet av den person som ska underteckna avtalet är en handling som "representerar unionen utåt", i den mening som avses i artikel 17.1 sjätte meningen FEU, ska det påpekas att det rättsliga begreppet "representera" normalt avser att någon företar en handling för en annan persons räkning i förhållande till tredje man. Såsom generaladvokaten har anfört i punkt 50 i sitt förslag till avgörande kan en sådan handling bestå i att ge uttryck för den andra personens vilja i förhållande till denna tredje man.
- 72 Den för detta ändamålet utsedda personens undertecknande av ett internationellt avtal på unionens vägnar ger uttryck för unionens vilja, såsom den fastställts av rådet, i förhållande till det tredjeland med vilket avtalet har förhandlats fram.
- 73 Ordalydelsen i artikel 17.1 sjätte meningen FEU, enligt vilken kommissionen ska "representera unionen utåt", ger således stöd för att denna bestämmelse ger kommissionen befogenhet att, utanför Gusp-området och såvida inte det i fördragen föreskrivs en annan befogenhetsfördelning på denna punkt, vidta alla åtgärder som, efter det att rådet har fattat ett beslut om bemyndigande av undertecknande av ett internationellt avtal på unionens vägnar, ombesörjer att undertecknandet sker.
- 74 Denna bokstavstolkning av artikel 17.1 sjätte meningen FEU ligger i linje med internationell sedvanerätt.
- 75 Vad gäller undertecknandet av internationella avtal framgår det av internationell sedvanerätt, såsom den kodifierats i särskilt artiklarna 2.1 c och 7.1 a i Wienkonventionen, att varje person som i en handling som härrör från den behöriga statsmyndigheten eller från ett behörigt organ i en internationell organisation har utsetts för att underteckna en traktat ska anses företräda denna stat eller denna internationella organisation i kraft av denna fullmakt.
- 76 En sådan persons undertecknande av ett internationellt avtal på unionens vägnar är således, utifrån internationella sedvanerättsliga regler, hänförlig till "representation" av unionen.
- 77 Vad gäller artikel 17.1 sjätte meningen FEU finner domstolen därför att de åtgärder som är nödvändiga för att underteckna ett internationellt avtal efter det att rådet har bemyndigat undertecknandet, däribland åtgärden att utse den som ska underteckna avtalet, omfattas, utanför Gusp-området, av kommissionens befogenhet att "representera unionen utåt", såvida inte EU-fördraget eller EUF-fördraget ger en annan unionsinstitution befogenhet att organisera undertecknandet. Det sistnämnda förbehållet, som återspeglas i uttrycket "övriga i fördragen angivna fall", utgör, såsom generaladvokaten har anfört i punkt 72 i sitt förslag till avgörande och såsom framgår av själva ordalydelsen i artikel 17.1 sjätte meningen FEU, ett undantag från kommissionens befogenhet enligt denna bestämmelse.
- 78 Rådet och de regeringar som har intervenerat till stöd för rådet har hävdats att artikel 218 FEUF – i vilken det föreskrivs ett enhetligt och allmänt tillämpligt förfarande för förhandling, undertecknande och ingående av internationella avtal som unionen har befogenhet att ingå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/rådet (Avtal med Armenien), C-180/20, EU:C:2021:658, punkt 27 och där angiven rättspraxis) och vars punkt 5 rör bemyndigandet att underteckna dessa avtal – utgör, såvitt gäller undertecknandet, ett av de "andra i fördragen angivna fall" som avses i artikel 17.1 sjätte meningen FEU.

- 79 Domstolen konstaterar emellertid att i motsats till artikel 218.3 FEUF, som i fråga om förhandlingar om internationella avtal ger rådet befogenhet inte bara att bemyndiga inledandet av förhandlingarna utan även att utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation, anges i artikel 218.5 FEUF att rådet har befogenhet att bemyndiga undertecknande och provisorisk tillämpning av det internationella avtalet men inte att den har befogenhet att utse den som ska underteckna avtalet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 82–84 i sitt förslag till avgörande innehåller sistnämnda bestämmelse således inte något undantag från artikel 17.1 sjätte meningen FEU.
- 80 Även om det förfarande för förhandling, undertecknande och ingående av internationella avtal som föreskrivs i artikel 218 FEUF i sin helhet kan betraktas som ett "sammanhängande" förlopp, såsom rådet och de regeringar som intervenerat till stöd för rådet har anfört, är det icke desto mindre så, att varje institution under vart och ett av de skeden av detta förfarande som anges i denna artikel, med förbehåll endast för uttryckligen föreskrivna undantag, ska utöva de befogenheter som de tilldelats genom fördragen, och detta i enlighet med principen om institutionell jämvikt som det erinrats om i punkt 62 ovan. Vad gäller utseendet av den person som ska underteckna ett internationellt avtal föreskrivs i artikel 218.5 FEUF emellertid inte något undantag till förmån för rådet från den befogenhet som kommissionen har enligt artikel 17.1 sjätte meningen FEU.
- 81 Av detta följer att för det fall rådet har bemyndigat undertecknandet av ett internationellt avtal som, såsom i förevarande fall, inte omfattas av Gusp eller av "andra i fördragen angivna fall", ankommer det enligt artikel 17.1 sjätte meningen FEU på kommissionen att ombesörja själva undertecknandet av detta avtal.
- 82 Den omständigheten att rådet, efter det att EU- och EUF-fördragen trätt i kraft, har fortsatt att utse de personer som ska underteckna internationella avtal och att som sådana personer regelbundet utse den ständiga representanten vid unionen för den medlemsstat som innehar det roterande ordförandeskapet i rådet, föranleder inte någon annan bedömning. En praxis, även om den är fast, kan nämligen inte ändra de regler i fördragen som institutionerna är skyldiga att följa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (CMR-15), C-687/15, EU:C:2017:803, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 83 Det ska slutligen påpekas att kommissionen enligt artikel 17.1 första meningen FEU ska utöva sin befogenhet avseende undertecknande av internationella avtal i unionens allmänna intresse. Kommissionen ska dessutom iakta den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 13.2 FEU. Det ankommer särskilt på kommissionen att säkerställa att undertecknandet sker så snart som möjligt, när rådet väl har antagit ett beslut om bemyndigande att underteckna ett avtal, och detta på villkor som på ett adekvat sätt speglar avtalets betydelse. Om omständigheterna förändras väsentligt efter antagandet av beslutet om bemyndigande av undertecknandet, ankommer det även på kommissionen att samråda med rådet för att rådet, inom ramen för utövandet av sina befogenheter enligt artikel 16.1 och 16.6 FEU samt artikel 218 FEUF, i förekommande fall ska kunna ta ställning till vilka konsekvenser denna väsentliga förändring av omständigheterna får, innan avtalet undertecknas.
- 84 Av vad anförts följer att talan ska bifallas såvitt avser den första grundens första del.

- 85 Artikel 2 i beslut 2021/1117 samt det med stöd av denna bestämmelse fattade beslutet att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna protokollet ska således ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva den första grundens andra del eller den andra grunden för talan.

Huruvida verkningarna av de ogiltigförklarade rättsakterna ska bestå

- 86 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF kan domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad rättsakt som ska betraktas som bestående.
- 87 Det kan av rättssäkerhetsskäl vara motiverat att förordna om att verkningarna ska bestå, särskilt om ogiltigförklaringen av en unionsrättsakt som har antagits inom ramen för förfarandet för förhandling, undertecknande och ingående av ett internationellt avtal kan medföra att unionens deltagande i det aktuella internationella avtalet eller i dess genomförande ifrågasätts, trots att det inte råder något tvivel om att unionen har befogenhet att delta i detta (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2017, kommissionen/rådet (Reviderad Lissabonöverenskommelse), C-389/15, EU:C:2017:798, punkt 81 och där angiven rättspraxis).
- 88 En ogiltigförklaring av artikel 2 i beslut 2021/1117 och av det med stöd av denna bestämmelse fattade beslutet att utse den person som har rätt att underteckna protokollet, utan att det förordnas att deras verkningar ska bestå, skulle medföra att undertecknandet av protokollet på unionens vägnar den 29 juni 2021 ifrågasätts, trots att det inte råder några tvivel om att unionen har befogenhet att ge sitt samtycke, genom att protokollet undertecknas på unionens vägnar, till de rättsverkningar som avses i bland annat artikel 18 i Wienkonventionen och till den provisoriska tillämpningen av protokollet och trots att unionens vilja att uttrycka detta samtycke står klar, eftersom rådet i artikel 1 i beslut 2021/1117 har bemyndigat undertecknandet av protokollet. Detta bemyndigande gjordes visserligen med förbehåll för att protokollet ingicks. Det kan emellertid konstateras att protokollet senare ingåtts, såsom framgår av antagandet av rådets beslut (EU) 2022/2066 av den 21 februari 2022 om ingående på Europeiska unionens vägnar av genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) (EUT L 277, 2022, s. 103), som gav uttryck för unionens godkännande av protokollet.
- 89 Av rättssäkerhetsskäl bör det följaktligen beslutas att verkningarna av artikel 2 i beslut 2021/1117 och av det med stöd av denna bestämmelse fattade beslutet att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna protokollet ska bestå.

Rättegångskostnader

- 90 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 rådet bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader.
- 91 Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Ungern, Konungariket Nederländerna och Republiken Portugal ska i enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna bära sina rättegångskostnader.

- 92 Enligt artikel 140.3 i rättegångsreglerna ska även den höga representanten bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Artikel 2 i rådets beslut (EU) 2021/1117 av den 28 juni 2021 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) ogiltigförklaras.
- 2) Beslutet, som fattats med stöd av artikel 2 i beslut 2021/1117, att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) ogiltigförklaras.
- 3) Verkningarna av artikel 2 i beslut 2021/1117 och av det med stöd av denna bestämmelse fattade beslutet att utse Republiken Portugals ständiga representant vid Europeiska unionen som den person som har rätt att underteckna genomförandeprotokollet till partnerkapsavtalet om fiske mellan Republiken Gabon och Europeiska gemenskapen (2021–2026) ska bestå.
- 4) Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.
- 5) Republiken Tjeckien, Republiken Frankrike, Ungern, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter