



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

25. oktober 2017*

»Annulationssøgsmål – Rådet for Den Europæiske Unions konklusioner om Den Internationale Telekommunikationsunions verdensradiokonference 2015 – artikel 218, stk. 9, TEUF – afvigelse fra den foreskrevne retlige form – manglende angivelse af retsgrundlag«

I sag C-687/15,

angående et annulationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 17. december 2015,

Europa-Kommissionen ved L. Nicolae og F. Erlbacher, som befuldmægtigede,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved I. Šulce, J.-P. Hix og O. Segnana, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Tjekkiske Republik ved M. Smolek, J. Vlácil og M. Hedvábná, som befuldmægtigede,

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze og K. Stranz, som befuldmægtigede,

Den Franske Republik ved F. Fize, G. de Bergues, B. Fodda og D. Colas, som befuldmægtigede,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved C. Brodie, M. Holt og D. Robertson, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Holmes,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene L. Bay Larsen, J.L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits og C. Vajda samt dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (refererende dommer), S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

* Processprog: engelsk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. maj 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. september 2017,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med stævningen nedlagt påstand om annullation af de af Rådet for Den Europæiske Union på dets 3419. samling den 26. oktober 2015 i Luxembourg vedtagne konklusioner om Den Internationale Telekommunikationsunions (ITU's) verdensradiokonference 2015 (WRC-15) (herefter »den anfægtede retsakt«).

Retsforskrifter

Folkeretten

- 2 ITU er en særorganisation for informationsteknologi og kommunikation under De Forenede Nationer. Som det fremgår af bl.a. artikel 1 i dens statut, er det ITU, der står for allokering af radiofrekvenser og satellitkredsløb på globalt plan og udarbejder tekniske standarder for at sikre indbyrdes forbindelse mellem netværk og teknologier.
- 3 I henhold til artikel 2 i ITU's statut består den af de stater, der er medlemmer af ITU, og af medlemmerne af ITU's sektorer. På nuværende tidspunkt er 193 stater medlemmer af ITU, herunder samtlige EU-medlemsstater, mens Unionen selv er et »sektormedlem«.
- 4 Artikel 3 i ITU's statut med overskriften »Rights and Obligations of Member States and Sector Members« bestemmer:

»1. Member States and Sector Members shall have the rights and shall be subject to the obligations provided for in this Constitution and the Convention.

[...]

3. In respect of their participation in activities of [ITU], Sector Members shall be entitled to participate fully in the activities of the Sector of which they are members, subject to relevant provisions of this Constitution and the Convention:

[...]

b) they shall be entitled, subject to the relevant provisions of the Convention and relevant decisions adopted in this regard by the Plenipotentiary Conference, to take part in the adoption of Questions and Recommendations and in decisions relating to the working methods and procedures of the Sector concerned.«

- 5 Artikel 4 i ITU's statut med overskriften »Instruments of [ITU]« har følgende ordlyd:

»1. The instruments of [ITU] are:

– this Constitution of [ITU]

- the Convention of [ITU], and
- the Administrative Regulations.

[...]

3. The provisions of both this Constitution and the Convention are further complemented by those of the Administrative Regulations, enumerated below, which regulate the use of telecommunications and shall be binding on all Member States:

[...]

- Radio Regulations [radioreglementet].

[...]«

- 6 Artikel 13 i ITU's statut med overskriften »Radiocommunication Conferences and Radiocommunication Assemblies« bestemmer:

»1. A world radiocommunication conference may partially or, in exceptional cases, completely, revise the Radio Regulations and may deal with any question of a worldwide character within its competence and related to its agenda; its other duties are specified in the Convention.

2. World radiocommunication conferences shall normally be convened every three to four years; however, following the application of the relevant provisions of the Convention, such a conference need not be convened or an additional one may be convened.

[...]«

EU-retten

- 7 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 33), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/140/EF af 25. november 2009 (EUT 2009, L 337, s. 37) (herefter »rammedirektivet«), blev vedtaget på grundlag af artikel 95 EF.

- 8 Rammedirektivets artikel 8a med overskriften »Strategisk planlægning og koordinering af radiofrekvenspolitikken« bestemmer i stk. 4:

»Når det er nødvendigt for at sikre effektiv koordinering af Det Europæiske Fællesskabs interesser i internationale organisationer med ansvar for spørgsmål vedrørende radiofrekvenser, kan Kommissionen under videst mulig hensyntagen til udtalelsen fra Frekvenspolitikgruppen foreslå Europa-Parlamentet og Rådet fælles politiske målsætninger.«

- 9 Dette direktivs artikel 9 med overskriften »Forvaltning af radiofrekvenser til elektroniske kommunikationstjenester« bestemmer i stk. 1, andet afsnit:

»Når medlemsstaterne anvender denne artikel, overholder de relevante internationale aftaler, herunder [radioreglementet], og kan tage hensyn til almene interesser.«

- 10 Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 676/2002/EF af 7. marts 2002 om et frekvenspolitisk regelsæt i Det Europæiske Fællesskab (frekvenspolitikbeslutningen) (EFT 2002, L 108, s. 1) blev ligeledes vedtaget på grundlag af artikel 95 EF. Denne beslutnings artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Formålet med beslutningen er at etablere en politisk og retlig ramme i Fællesskabet for at sikre samordning af tilgangen til politikkerne og, hvor det er hensigtsmæssigt, den harmonisering af betingelserne for adgang til og effektiv udnyttelse af radiofrekvenserne, der er nødvendig for det indre markeds oprettelse og funktion inden for fællesskabspolitikområder som elektronisk kommunikation, transport og forskning og udvikling (FoU).«

- 11 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 243/2012/EU af 14. marts 2012 om indførelse af et flerårigt radiofrekvenspolitikprogram (EUT 2012, L 81, s. 7) blev vedtaget på grundlag af artikel 114 TEUF. Denne afgørelses artikel 1 med overskriften »Formål og anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:

»Ved denne afgørelse indføres et flerårigt radiofrekvenspolitikprogram, som tager sigte på strategisk planlægning og harmonisering af frekvensanvendelsen for at sikre det indre markeds funktion på de EU-politikområder, hvor der anvendes frekvenser såsom politikker for elektronisk kommunikation, forskning, teknologisk udvikling og rummet, transport, energi og det audiovisuelle område.«

- 12 Artikel 10 i afgørelse nr. 243/2012 med overskriften »Internationale forhandlinger« bestemmer i stk. 1:

»I internationale forhandlinger vedrørende frekvensspørgsmål gælder følgende specifikke principper:

- a) [H]vis området for de internationale forhandlinger henhører under Unionens kompetence, fastlægges Unionens holdning i overensstemmelse med EU-retten.
- b) [H]vis området for de internationale forhandlinger henhører dels under Unionens, dels under medlemsstaternes kompetence, søger Unionen og medlemsstaterne at fastlægge en fælles holdning i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde.

Med henblik på anvendelsen af stk. 1, litra b), samarbejder Unionen og medlemsstaterne i overensstemmelse med princippet om enhed i Unionens og dens medlemsstats optræden udadtil.«

Sagens baggrund og den anfægtede retsakt

- 13 WRC-15 blev afholdt i Genève (Schweiz) den 2.-27. november 2015 med henblik på en revision af radioreglementet.

- 14 Den 29. maj 2015 fremsatte Kommissionen på grundlag af artikel 114 TEUF og artikel 218, stk. 9, TEUF et forslag til Rådets afgørelse om den holdning, der skal indtages på EU's vegne på WRC-15 (COM(2015) 234 final), hvis artikel 1 er sålydende:

»Medlemsstaterne, der handler i fællesskab i EU's interesse, skal deltage i forhandlingerne på [WRC-15] med henblik på at revidere radioreglementet.

De holdninger, der skal indtages på EU's vegne i forhandlingerne og ved vedtagelsen af revisionerne af radioreglementet, er fastlagt i bilaget til denne afgørelse.

Hvis der på [WRC-15] fremsættes nye forslag med hensyn til indhold i bilaget, som EU endnu ikke indtager en holdning til, skal EU's holdning fastlægges gennem koordinering på stedet, før [WRC-15] anmodes om at vedtage revisioner af radioreglementet. I disse tilfælde skal EU's holdning være i overensstemmelse med de principper, der er fastlagt i bilaget til denne afgørelse.«

15 Bilaget til dette forslag til Rådets afgørelse har følgende ordlyd:

»Ved forhandling om og vedtagelse af revisioner af ITU's radioreglement på [WRC-15] skal følgende holdninger indtages på EU's vegne.

1. Under punkt 1.1 på dagsordenen:

- [F]rekvensbåndet 1452-1492 MHz og de tilstødende frekvensbånd 1427-1452 MHz og 1492-1518 MHz udpeges til det internationale mobile telekommunikationssystem, idet passive tjenester i området under 1427 MHz beskyttes.
- [D]elt allokering på primær basis af frekvensbåndet 3400-3800 MHz til mobiltjenester og udpegelse af båndet til det internationale mobile telekommunikationssystem.
- [D]elt allokering på primær basis til mobiltjenester i frekvensbåndet 470-694 MHz i Europa afvises.
- [D]elt allokering på primær basis føjes ikke til mobiltjenesterne i frekvensbåndene 5350-5470 MHz og 5725-5850 MHz, og hverken disse bånd eller båndet 5850-5925 MHz udpeges til det internationale mobile telekommunikationssystem, imens det undersøges nærmere, om disse tre bånd kan anvendes til radiobaserede lokalnet, og idet det sikres, at den primære anvendelse beskyttes i alle tilfælde.

2. Under punkt 1.2 på dagsordenen:

- fastsætte beskyttelsesniveauer for transmissionstjenester under 694 MHz, som står i et rimeligt forhold til resultaterne af de undersøgelser, der er foretaget af Den Europæiske Konference af Post- og Teleadministrationer, og fastsætte den nedre båndkant til 694 MHz
- undlade yderligere begrænsninger til beskyttelse af transmissioner i 694-790 MHz-båndet, selv om der kan blive vedtaget foranstaltninger for at sikre, at trådløst bredbånd kan anvendes side om side med de nuværende aeronautiske radionavigationssystemer langs EU's østlige grænser i 694-790 MHz-båndet.

3. Under punkt 1.18 på dagsordenen allokeres frekvensbåndet 77,5-78 GHz til radiostedbestemmelse, og det sikres, at båndet anvendes til radarer til biler, uden at der indføres vidtgående begrænsninger. Samtidig anerkendes det, at radioastronomistationer fortsat skal nyde beskyttelse.

4. Under punkt 10 på dagsordenen udtrykkes støtte til et punkt på dagsordenen på den verdensomspændende radiokommunikationskonference i 2019 [(WRC-19)], hvor der tages hånd om behovet for frekvenser til 5G-mobilsystemer, idet fokus for området over 6 GHz rettes mod nye allokeringer, og der anlægges en fælles tilgang til iværksættelse af relaterede kompatibilitetsundersøgelser forud for [WRC-19].

5. Ved forhandling af relevante ændringer af ITU's radioreglement på [WRC-15] skal der sikres overensstemmelse med EU-lovgivningen, navnlig overholdelse af principperne i artikel 9 i [rammedirektivet] og [afgørelse nr. 243/2012], og den forventede videreudvikling af lovgivningen må ikke hæmmes.«

16 På baggrund af drøftelser i Rådet vedtog dette den anfægtede retsakt, som fastsætter følgende:

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

1. SOM MINDER OM,

- a) [beslutning nr. 676/2002]
- b) bestemmelserne i [rammedirektivet], særlig artikel 8a, stk. 4
- c) [afgørelse nr. 243/2012]
- d) Rådets konklusioner om EU's holdning med henblik på verdensradiokonferencen i henholdsvis 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 og 2012
- e) den betydning, som trådløse teknologier, der anvender frekvenser, har for at nå EU's politikmål under Europa 2020-strategiens flagskibsinitiativ »En digital dagsorden for Europa« om at levere hurtigt bredbåndsinternet og opnå bæredygtige økonomiske og sociale fordele af et digitalt indre marked
- f) Rådets konklusioner af 31. maj 2010 om den digitale dagsorden for Europa,

2. SOM NOTERER SIG

- Frekvenspolitikgruppens udtalelse fra februar 2015 om de fælles politikmål for WRC-15 (»Common Policy Objectives for WRC-15«),

3. UDTRYKKER BRED STØTTE TIL følgende mål, der skal nås på WRC-15 med henblik på en vellykket gennemførelse af de relevante EU-politikker:

- a) under punkt 1.1 på dagsordenen:
 - i. at udpege frekvensbåndet 1452-1492 MHz og de tilstødende frekvensbånd 1427-1452 MHz og 1492-1518 MHz til det internationale mobile telekommunikationssystem (IMT), idet passive tjenester i området under 1427 MHz beskyttes[; d]enne udpegning udelukker ikke anvendelse af disse frekvensbånd af applikationer, herunder på forsvarsområdet, tilhørende de tjenester, som båndene er allokeret til, og medfører heller ikke prioritet i radioreglementet
 - ii. at allokere frekvensbåndet 3400-3800 MHz til mobiltjenester på delt og primær basis og udpege båndet til IMT, under hensyntagen til, at båndet spiller en vigtig rolle for satellitkommunikation
 - iii. at støtte uændrede allokeringer i frekvensbåndet 470-694 MHz i Europa
 - iv. at undlade både at tilføje delt allokering på primær basis til mobiltjenesterne i frekvensbåndene 5350-5470 MHz og 5725-5850 MHz og udpege disse bånd eller båndet 5850-5925 MHz til det internationale mobile telekommunikationssystem, imens det undersøges nærmere, om disse tre bånd kan anvendes til radiobaserede lokalnet, og idet det sikres, at den primære anvendelse beskyttes i alle tilfælde.
- b) under punkt 1.2 på dagsordenen:
 - i. at fastsætte den nedre båndkant til 694 MHz og støtte ITU-R-henstillinger vedrørende beskyttelsesniveauer for transmissionstjenester under 694 MHz, som svarer til resultaterne af de undersøgelser, der er foretaget af Den Europæiske Konference af Post- og Teleadministrationer
 - ii. at sikre, at trådløst bredbånd kan anvendes side om side med transmission og undlade at tilføje yderligere begrænsninger, der er mere vidtgående end GE-06-aftalen med henblik på beskyttelse af transmissioner i 694-790 MHz-båndet
 - iii. at sikre afbalanceret adgang mellem mobiltjenester og aeronautiske radionavigationstjenester ved grænserne til de østlige medlemsstater for at lette anvendelsen af mobiltjenester i alle EU-lande ved hjælp af passende regulerende bestemmelser i radioreglementet, samtidig med, at der gives forrang til den kortest mulige sikkerhedsafstand mellem de aeronautiske radionavigationstjenester og IMT, og EU's østlige medlemsstaters rettigheder i denne henseende støttes
- c) under punkt 1.18 på dagsordenen at allokere frekvensbåndet 77,5-78 GHz til radiostedbestemmelse for at fremme anvendelsen af radarer til biler uden at indføre vidtgående begrænsninger og anerkende, at radioastronomistationer fortsat skal nyde beskyttelse

- d) under punkt 10 på dagsordenen at støtte et punkt på dagsordenen for [WRC-19], der skal behandle behovet for frekvenser til 5G-mobilsystemer, idet fokus for området over 6 GHz rettes mod nye allokeringer, og der anlægges en fælles tilgang til iværksættelse af relaterede kompatibilitetsundersøgelser forud for WRC-19,

4. OPFORDRER MEDLEMSSTATERNE TIL

- at forfølge de i stk. 3 omhandlede mål og respektere de principper, der er fastsat i [afgørelse nr. 243/2012] ved forhandling af relevante ændringer af ITU's radioreglement på WRC-15,

5. OPFORDRER KOMMISSIONEN TIL:

- hurtigt at aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om resultaterne af WRC-15 og om, hvordan det kan sikres, at de europæiske forberedelser til næste konference i 2019 (WRC-19) fuldt ud understøtter EU's politikker og principper.«

- 17 Ved vedtagelsen af den anfægtede retsakt afgav Kommissionen følgende erklæring, som blev optaget i protokollen for samlingen i Rådet:

»Kommissionen beklager, at Rådet som forberedelse til [WRC-2015] har vedtaget konklusioner i stedet for en afgørelse som foreskrevet i artikel 218, stk. 9, [...] TEUF. Efter Kommissionens opfattelse strider denne fremgangsmåde mod traktaten og Domstolens retspraksis. Kommissionen forbeholder sig alle sine rettigheder i den henseende.«

Parternes påstande og retsforhandlingerne ved Domstolen

- 18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede retsakt annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 19 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse i det hele.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

- 20 Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.

Søgsmålet

Spørgsmålet, om de intervenerende medlemsstaters anbringender kan antages til realitetsbehandling

- 21 Til støtte for søgsmålet har Kommissionen fremsat et enkelt anbringende, hvormed den gør gældende, at Rådet, idet det vedtog den anfægtede retsakt i stedet for en afgørelse som foreslået af Kommissionen, tilsidesatte artikel 218, stk. 9, TEUF.

- 22 Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik har i deres interventionsindlæg bestridt, at artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet de navnlig har gjort gældende, at Unionen ikke rådede over den eksterne kompetence, der krævedes for, at Rådet i henhold til den nævnte bestemmelse kunne fastlægge de holdninger, der skulle indtages på Unionens vegne vedrørende de punkter på WRC-15's dagsorden, som den anfægtede retsakt omhandler.
- 23 En part, der i medfør af artikel 40 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol har fået tilladelse til at indtræde i en sag for Domstolen, kan ikke ændre sagens genstand, således som denne er afgrænset i hovedparternes påstande og anbringender. Heraf følger, at alene de af en intervenients argumenter, som ligger inden for rammerne af disse påstande og anbringender, kan realitetsbehandles (dom af 7.10.2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, EU:C:2014:2258, præmis 27).
- 24 Det er imidlertid ubestridt mellem hovedparterne, at artikel 218, stk. 9, TEUF finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Sagens genstand, således som denne er afgrænset i hovedparternes påstande og anbringender, angår udelukkende spørgsmålet, om vedtagelsen af den anfægtede retsakt er sket i overensstemmelse med de formkrav og proceduremæssige krav, der er fastsat i denne bestemmelse. De anbringender fra de intervenierende medlemsstater, som er nævnt i denne doms præmis 22, skal derfor uden videre afvises.

Kommissionens anbringende

Parternes argumenter

- 25 Ifølge Kommissionen har Rådet, idet det vedtog konklusioner i stedet for en afgørelse, tilsidesat artikel 218, stk. 9, TEUF.
- 26 I denne henseende har Kommissionen anført, at Rådet, når det vedtager en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF, træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Spørgsmålet om, hvilke afstemningsregler der finder anvendelse ved vedtagelsen af retsakter som rådskonklusioner, er derimod i praksis præget af meningsforskelle mellem EU-institutionerne. Rådet har gentagne gange givet udtryk for den opfattelse, at sådanne retsakter vedtages ved konsensus, hvilket indebærer, at de ikke kan vedtages, hvis en medlemsstat modsætter sig det. Kommissionen er af den opfattelse, at det ikke er i overensstemmelse med traktaterne at anvende disse afstemningsregler. Den mener således, at det fremgår af artikel 16, stk. 3, TEU, hvorefter »Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, medmindre andet er fastsat i traktaterne«, at disse retsakter skal vedtages med kvalificeret flertal. Den foreliggende sag viser, at bestræbelser på at opnå konsensus i stedet for kvalificeret flertal kan føre til et andet resultat og dermed påvirke Unionens politik negativt.
- 27 I denne henseende har Kommissionen gjort gældende, at bestemmelserne i den anfægtede retsakt afviger fra dens forslag af 29. maj 2015. Størstedelen af ændringerne er netop sket for at få indholdet af den anfægtede retsakt til at passe til den form, som Rådet valgte at anvende. Den anfægtede retsakt indeholdt således for det første ingen angivelse af sit retsgrundlag. I modsætning til, hvad Rådet har anført, finder Kommissionen, at denne undladelse ikke udgør en rent formel mangel. For det andet begrænsede Rådet sig til at »minde om« en række EU-retsakter vedtaget på det pågældende politikområde i stedet for ved hjælp af udførlige betragtninger at gøre rede for begrundelserne for retsakten. For det tredje har Kommissionen anført, at den anfægtede retsakt ikke bestemmer, at medlemsstaterne, idet de handler i fællesskab i Unionens interesse, »indtager« bestemte holdninger på WRC-15, men at det derimod fremgår af den anfægtede retsakt, at Rådet »udtrykker bred støtte til« de mål, der skal nås på WRC-15, og »opfordrer medlemsstaterne til« at forfølge bestemte mål under disse forhandlinger.

- 28 Denne fremgangsmåde betød ifølge Kommissionen, at Rådet ikke fastlagde klare og bindende holdninger, som medlemsstaterne skulle iagttage i forbindelse med deres deltagelse i WRC-15 og derved handle i fællesskab i Unionens interesse, men snarere forpligtelser til at gøre sit bedste. Sådanne forpligtelser er imidlertid ikke egnede til at sikre en stærk og fælles optræden udadtil på Unionens vegne på internationalt plan og gør det dermed ikke muligt at nå de mål, der er fastsat i traktaterne.
- 29 Rådet har gjort gældende, at det på grundlag af et forslag fra Kommissionen fremsat i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF på Unionens vegne fastlagde en bindende holdning med henblik på WRC-15 i overensstemmelse med denne bestemmelse.
- 30 For det første identificerer den anfægtede retsakt nemlig klart Unionens prioriteringer for hvert af de punkter på WRC-15's dagsorden, som er opregnet i bilaget til Kommissionens forslag af 29. maj 2015. For det andet er de holdninger, som er fastlagt i den anfægtede retsakt, af bindende karakter.
- 31 Hvad angår det hævdede manglende retsgrundlag er det Rådets opfattelse, at en sådan undladelse højst udgør en rent formel mangel, der ikke kan medføre annullation af den anfægtede retsakt, og det har i den forbindelse bemærket, at Kommissionen hverken bestrider, at det proceduremæssige retsgrundlag, der finder anvendelse, er artikel 218, stk. 9, TEUF, eller at det materielle retsgrundlag er artikel 114 TEUF.
- 32 Hvad angår afstemningsmåden har Rådet gjort gældende, at selv om den anfægtede retsakt i princippet skulle vedtages med kvalificeret flertal, kunne den omstændighed, at det var muligt at opnå enstemmighed i Rådet ved vedtagelsen af denne retsakt, ikke indebære, at Rådet handlede uden for rammerne af den procedure, som er foreskrevet i artikel 218, stk. 9, TEUF. Denne institution har tilføjet, at eftersom Kommissionen ikke ændrede sit forslag af 29. maj 2015 under de drøftelser, der førte til vedtagelsen af Unionens holdning, for at tage hensyn til de ændringer, som der var ved at blive opnået enighed om i Rådet, følger det af artikel 293, stk. 1, TEUF, at Rådet skulle træffe afgørelse med enstemmighed.
- 33 Rådet har fremhævet, at det undertiden vedtager retsakter, der har eller tilsigter at have retsvirkning, i form af konklusioner, og har herved præciseret, at det i sådanne tilfælde skal iagttage de proceduremæssige krav, som er fastsat i traktaterne, i overensstemmelse med det retsgrundlag, der finder anvendelse.
- 34 Ifølge denne institution viser den omstændighed, at den anfægtede retsakt afviger fra Kommissionens forslag af 29. maj 2015, i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, på ingen måde, at bestræbelser på at opnå konsensus frem for kvalificeret flertal kan føre til et andet resultat og dermed påvirke Unionens politik negativt.
- 35 Rådet har desuden anført, at Kommissionens indvending vedrørende den anfægtede retsakts form er i modstrid med dens egen faste praksis med hensyn til fastlæggelse af Unionens holdning med henblik på tidligere verdensradiokonferencer. Denne institution er af den opfattelse, at en fortolkning af traktaterne som den, Kommissionen argumenterer for, ville gøre det betydeligt vanskeligere at forsvare Unionens interesser på internationalt plan og ville forrykke den institutionelle ligevægt, som er fastlagt i traktaterne.

Domstolens bemærkninger

- 36 Med det enkelte anbringende, som den har fremsat, har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at Rådet tilsidesatte artikel 218, stk. 9, TEUF, idet det vedtog konklusioner vedrørende WRC-15 i stedet for en afgørelse i overensstemmelse med Kommissionens forslag af 29. maj 2015. Den har endvidere rejst kritik af Rådet for ikke at have angivet retsgrundlaget for den anfægtede retsakt.

- 37 I henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF »[vedtager] Rådet [...] på forslag af Kommissionen [...] en afgørelse [...] om fastlæggelse af, hvilke holdninger der skal indtages på Unionens vegne i et organ nedsat ved en aftale, når dette organ skal vedtage retsakter, der har retsvirkninger, bortset fra retsakter, der supplerer eller ændrer den institutionelle ramme for aftalen«.
- 38 Idet Rådet vedtog den anfægtede retsakt i form af konklusioner, anvendte det således en anden form for retsakt end den, der er foreskrevet i traktaten.
- 39 Rådet har imidlertid gjort gældende, at traktaten overlader det til dette at vælge formen for en afgørelse i henhold til artikel 218, stk. 9, TEUF. I det foreliggende tilfælde vedtog Rådet i materiel henseende en afgørelse, i form af konklusioner. I øvrigt er det Rådets opfattelse, at den manglende angivelse af retsgrundlaget for den anfægtede retsakt ikke udgør en væsentlig mangel.
- 40 Hvad i første række angår den anfægtede retsakts form skal der henvises til, at der ved traktaterne er tilvejebragt en kompetencefordeling mellem EU-institutionerne, hvorved hver enkelt institution er tillagt opgaver som led i Unionens institutionelle opbygning og gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget Unionen. Artikel 13, stk. 2, TEU fastsætter således, at hver EU-institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, som er fastsat i disse. Denne bestemmelse er udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, og som forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser (dom af 28.7.2016, Rådet mod Kommissionen, C-660/13, EU:C:2016:616, præmis 31 og 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Som Domstolen gentagne gange har fastslået, er det derfor, for så vidt som det er traktaterne, der regulerer spørgsmålet om, hvorledes Unionens institutioner træffer afgørelse, og bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv, alene traktaterne, der i særlige tilfælde kan bemyndige en institution til at ændre en beslutningsprocedure, som er fastsat ved traktaterne (dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 149).
- 42 I det foreliggende tilfælde skal det for det første fremhæves, at institutionernes praksis og navnlig, for så vidt angår den foreliggende sag, en hævdet fast praksis vedrørende fastlæggelse af Unionens holdning med henblik på verdensradiokonferencer i form af konklusioner, som Kommissionens standpunkt i den foreliggende sag skulle være i modstrid med, i modsætning til, hvad Rådet har anført, ikke kan ændre reglerne i traktaterne, som institutionerne er forpligtede til at overholde. I overensstemmelse med fast retspraksis kan Rådets praksis således ikke afvige fra regler i traktaten, og den kan derfor ikke have en præcedensvirkning, der binder EU-institutionerne (jf. i denne retning dom af 6.5.2008, Parlamentet mod Rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis, og udtalelse 1/08 (aftaler om ændring af listerne over særlige forpligtelser i henhold til GATS-aftalen) af 30.11.2009, EU:C:2009:739, præmis 172 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 For det andet bemærkes vedrørende Rådets argumentation støttet på præmis 9 i dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen (60/81, EU:C:1981:264), hvorefter akters eller beslutningers form principielt er uden betydning med hensyn til at afgøre, om de tilsigter at have retsvirkninger, at retspraksis med udgangspunkt i denne dom er relevant ved afgørelsen af, om en retsakt kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål. Derimod kan det på ingen måde udledes af denne retspraksis, at EU-institutionerne frit kan afvige fra den form for en retsakt, som er foreskrevet i den relevante traktatbestemmelse.

- 44 Den omstændighed, at en EU-institution afviger fra den retlige form, som traktaterne foreskriver, udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der kan medføre annulation af den omhandlede retsakt, eftersom denne afvigelse risikerer at skabe usikkerhed med hensyn til den nævnte retsakts karakter eller den procedure, der skal følges med henblik på dens vedtagelse, og dermed bringe retssikkerheden i fare.
- 45 I det foreliggende tilfælde giver vedtagelsen af den anfægtede retsakt i form af konklusioner anledning til usikkerhed med hensyn til denne retsakts retlige karakter og rækkevidde. Som også bemærket af generaladvokaten i punkt 69-72 i forslaget til afgørelse, har Rådet anført, at den anfægtede retsakt »i det væsentlige« udgør en rådsafgørelse, der fastlægger, hvilken holdning der skulle indtages på Unionens vegne på WRC-15, mens Den Tjekkiske Republik og Den Franske Republik kvalificerer den som en fælles holdning fastlagt af Unionen og medlemsstaterne, og Forbundsrepublikken Tyskland anser den for at være en mellem alle medlemsstaterne samordnet holdning i form af rådskonklusioner. Endvidere har Rådet anført, at den anfægtede retsakt er af bindende karakter, mens Den Tjekkiske Republik er af den opfattelse, at den udelukkende er bindende for så vidt angår visse dele heraf, der omfatter aspekter, som ifølge denne medlemsstat henhører under Unionens kompetence, og Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at denne retsakt udgør ikke-bindende konklusioner. Kommissionen har på sin side gjort gældende, at Rådet ved at vedtage den anfægtede retsakt i form af konklusioner valgte en retlig form, som generelt er forbeholdt retsakter af ikke-bindende karakter.
- 46 Ordlyden af den anfægtede retsakt bidrager desuden til denne usikkerhed. Mens Kommissionens forslag af 29. maj 2015 vedrørte en »Rådets afgørelse« om den holdning, »der skal indtages på EU's vegne« på WRC-15, går retsakten for Rådet ifølge dens punkt 3 ud på at »udtrykke[...] bred støtte til« en række mål, der skal nås på WRC-15 med henblik på en vellykket gennemførelse af de relevante EU-politikker, og ifølge dens punkt 4 at »opfordre[...] medlemsstaterne til« at forfølge disse mål og respektere de principper, der er fastsat i afgørelse nr. 243/2012, ved forhandling af relevante ændringer af ITU's radioreglement på WRC-15. Som påpeget af Kommissionen er dette ordvalg ikke foreneligt med kravet om, at en afgørelse truffet af en EU-institution skal være bindende, i medfør af artikel 288 TEUF. Desuden fremgår det, i modsætning til, hvad der er fastsat i artikel 218, stk. 9, TEUF, ikke af den anfægtede retsakt, at medlemsstaterne er forpligtede til at indtage en holdning »på Unionens vegne« på WRC-15.
- 47 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Rådet, idet det vedtog konklusioner om WRC-15 i stedet for en afgørelse som foreskrevet i artikel 218, stk. 9, TEUF, tilsidesatte de væsentlige formforskrifter i henhold til denne bestemmelse.
- 48 Hvad i anden række angår den omstændighed, at den anfægtede retsakt ikke angiver sit retsgrundlag, bemærkes for det første, at kravet om angivelse af hjemmelen følger af princippet om tildelte kompetencer i artikel 5, stk. 2, TEU, hvorefter Unionen kun handler inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri, både når den optræder internt, og når den optræder på internationalt plan (jf. i denne retning udtalelse 2/94 (Fællesskabets tiltrædelse af EMRK) af 28.3.1996, EU:C:1996:140, præmis 24, og dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 46).
- 49 Valget af rette hjemmel har således forfatningsmæssig betydning, idet Unionen, der kun har tildelte kompetencer, skal kunne henhøre de retsakter, som den vedtager, til de bestemmelser i EUF-traktaten, som faktisk bemyndiger den hertil (udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017, EU:C:2017:592, præmis 71).
- 50 Angivelsen af retsgrundlaget har endvidere særlig betydning for bevarelsen af prærogativer for de EU-institutioner, der medvirker ved proceduren for vedtagelse af en retsakt (jf. i denne retning dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 48).

- 51 I den foreliggende sag vil en sådan angivelse således kunne have indvirkning på Kommissionens og Rådets beføjelser og på deres respektive roller i proceduren for vedtagelsen af den anfægtede retsakt. Tilsvarende er angivelsen af retsgrundlaget nødvendig for fastlæggelsen af afstemningsmåden i Rådet (jf. analogt dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 48). Da den anfægtede retsakt ikke modsvarer nogen af de situationer, som er opregnet i artikel 218, stk. 8, andet afsnit, TEUF, burde Rådet i princippet i overensstemmelse med artikel 218, stk. 8, første afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 9, TEUF, træffe afgørelse med kvalificeret flertal med henblik på vedtagelsen af denne retsakt (jf. i denne retning dom af 18.12.2014, Det Forenede Kongerige mod Rådet, C-81/13, EU:C:2014:2449, præmis 66).
- 52 Der skal desuden henvises til, at kravet om angivelse af retsgrundlaget følger af begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF. Denne forpligtelse, der bl.a. er begrundet i, at Domstolen skal kunne udøve den judicielle prøvelse, gælder i princippet for enhver retsakt, der afføder retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 42 og 45).
- 53 Endelig indebærer retssikkerhedskravet, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en EU-retlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsaktens skal have (dom af 14.6.2016, Kommissionen mod McBride m.fl., C-361/14 P, EU:C:2016:434, præmis 47).
- 54 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede retsakt en EU-retsakt, eftersom den blev vedtaget af Rådet, og den har retsvirkninger, idet den fastsætter mål, som den opfordrer medlemsstaterne til at forfølge på WCR-15. Heraf følger, at Rådet i den anfægtede retsakt burde have angivet dens materielle og proceduremæssige retsgrundlag.
- 55 Mens manglende henvisning til en konkret bestemmelse i traktaten ganske vist som anført af Rådet ikke kan udgøre en væsentlig mangel, såfremt hjemmelen for en retsakt kan fastlægges på grundlag af andre dele af retsaktens, er en udtrykkelig henvisning imidlertid ubetinget nødvendig, når de parter, der berøres af retsaktens, og Domstolen ellers vil svæve i uvished med hensyn til den konkrete hjemmel (jf. bl.a. dom af 14.6.2016, Kommissionen mod McBride m.fl., C-361/14 P, EU:C:2016:434, præmis 48).
- 56 I det foreliggende tilfælde begrænsede Rådet sig til, i stedet for at angive den anfægtede retsakts retsgrundlag, i denne retsakts punkt 1 at minde om de relevante retlige rammer og Rådets institutionelle praksis og i retsakts punkt 2 at notere sig Frekvenspolitikgruppens udtalelse fra februar 2015 om de fælles politikmål for WRC-15. Af denne konstatering, sammenholdt med konstateringerne i denne doms præmis 46, følger, at intet element i den anfægtede retsakt gør det muligt at fastlægge dens materielle og proceduremæssige retsgrundlag.
- 57 Det følger heraf, at retsgrundlaget for den anfægtede retsakt ikke klart kan fastlægges. Det forhold, at der i den anfægtede retsakt ikke er angivet noget retsgrundlag, kan på denne baggrund, i modsætning til, hvad Rådet har anført, ikke anses for at være en rent formel mangel (jf. i denne retning dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 60 og 61).
- 58 Afvigelsen fra den i artikel 218, stk. 9, TEUF foreskrevne retlige form og undladelsen af at angive retsgrundlaget medfører uklarhed med hensyn til den anfægtede retsakts karakter og retlige rækkevidde og med hensyn til, hvilken procedure der skulle følges med henblik på dens vedtagelse, hvilket var egnet til at svække Unionens forhandlingsposition på WRC-15 (jf. analogt dom af 1.10.2009, Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 49).
- 59 Det følger af de foregående betragtninger, at den anfægtede retsakt skal annulleres.

Sagsomkostninger

- ⁶⁰ I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagsomkostningerne.
- ⁶¹ I henhold til procesreglementets artikel 140, stk. 1, bærer Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige hver deres egne omkostninger.

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

- 1) De af Rådet for Den Europæiske Union på dets 3419. samling den 26. oktober 2015 i Luxembourg vedtagne konklusioner om Den Internationale Telekommunikationsunions (ITU's) verdensradiokonference 2015 (WRC-15) annulleres.**
- 2) Rådet betaler sagsomkostningerne.**
- 3) Den Tjekkiske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer hver deres egne omkostninger.**

Underskrifter