



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (plenum)

den 10 december 2018\*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 50 FEU – En medlemsstats anmälan av sin avsikt att utträda ur Europeiska unionen – Konsekvenser av anmälan – Rätt till ensidig återkallelse av anmälan – Villkor”

I mål C-621/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (Överdomstolen i tvistemål, första avdelningen (Skottland), Förenade kungariket), genom beslut av den 3 oktober 2018, som inkom till domstolen samma dag, i målet

**Andy Wightman,**

**Ross Greer,**

**Alyn Smith,**

**David Martin,**

**Catherine Stihler,**

**Jolyon Maugham,**

**Joanna Cherry**

mot

**Secretary of State for Exiting the European Union,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Chris Leslie,**

**Tom Brake,**

meddelar

\* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (plenum)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, T. von Danwitz, C. Toader, F. Biltgen, K. Jürimäe och C. Lycourgos, samt domarna A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund (referent), C. Vajda, S. Rodin, P.G. Xuereb, N. Piçarra och L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 november 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- A. Wightman, R. Greer, A. Smith, D. Martin, C. Stihler, J. Maugham och J. Cherry, genom A. O’Neill, QC, M. Lester, QC, D. Welsh, advocate, P. Eeckhout, professor i juridik, och E. Motion, solicitor,
- C. Leslie och T. Brake, genom M. Ross, QC, G. Facenna, QC, A. Howard, barrister, S. Donnelly, advocate, J. Jack och J. Halford, solicitors,
- Förenade kungarikets regering, genom S. Brandon och C. Brodie, båda i egenskap av ombud, företrädna av R<sup>1</sup> Hon. Lord Keen of Elie, QC, och T. de la Mare, QC,
- Europeiska unionens råd, genom H. Legal, J.-B. Laignelot och J. Ciantar, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Romero Requena, F. Erlbacher och K. Banks, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 4 december 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 50 FEU.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Andy Wightman, Ross Greer, Alyn Smith, David Martin, Catherine Stihler, Jolyon Maugham och Joanna Cherry å ena sidan, och Secretary of State for Exiting the European Union (statssekreterare med ansvar för utträdet ur Europeiska unionen, Förenade kungariket) å andra sidan. Målet rör möjligheten att återkalla anmälan om att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland avser att lämna Europeiska unionen.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Internationell rätt*

- 3 Artiklarna 65, 67 och 68 i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331) innehåller följande bestämmelser:

”Artikel 65. Förfarande som skall följas i fråga om en traktats ogiltighet, upphävande, frånträdande eller suspension

1. En part som på grundval av denna konventions bestämmelser åberopar antingen en brist i sitt samtycke till att vara bunden av en traktat eller ett skäl till att bestrida en traktats giltighet, sätta den ur kraft, frånträda eller suspendera den måste meddela de övriga parterna sitt anspråk. Meddelandet skall ange vilken åtgärd med traktaten som åsyftas och skälen för åtgärden.

2. Om efter utgången av en tidsrymd, som, utom i särskilt brådskande fall, skall vara minst tre månader efter meddelandets mottagande, ingen part rest någon invändning, kan den part som lämnat meddelandet verkställa den avsedda åtgärden på det i artikel 67 föreskrivna sättet.

3. Om invändning emellertid rests av någon annan part, skall parterna söka en lösning genom de medel som anges i artikel 33 i Förenta nationernas stadga.

...

Artikel 67 Instrument för förklaringar om en traktats ogiltighet, upphävande, frånträdande eller suspension

1. Det i artikel 65 mom. 1 föreskrivna meddelandet skall lämnas skriftligt.

2. När en traktat förklaras ogiltig, sätts ur kraft, frånträds eller suspenderas med tillämpning av traktatens bestämmelser eller av artikel 65 mom. 2 eller 3, skall åtgärden verkställas genom ett instrument som tillställs de övriga parterna. Om instrumentet ej är undertecknat av statschefen, regeringschefen eller utrikesministern, kan den representant för staten som överlämnar det avkrävas fullmakt.

Artikel 68. Återkallelse av de meddelanden och instrument som föreskrivs i artiklarna 65 och 67

Ett i artikel 65 eller 67 föreskrivet meddelande eller instrument kan återkallas när som helst innan det får verkan.”

### *Unionsrätt*

- 4 Enligt artikel 1 andra stycket i EU-fördraget markerar detta fördrag en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.

5 I artikel 2 FEU föreskrivs följande:

”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

6 Artikel 50 FEU har följande lydelse:

”1. Varje medlemsstat får i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser besluta att utträda ur unionen.

2. Den medlemsstat som beslutar att utträda ska anmäla sin avsikt till Europeiska rådet. Mot bakgrund av Europeiska rådets riktlinjer ska unionen förhandla fram och ingå ett avtal med denna stat där villkoren för dess utträde fastställs, med beaktande av dess framtida förbindelser med unionen. Detta avtal ska förhandlas i enlighet med artikel 218.3 [FEUF]. Det ska ingås på unionens vägnar av rådet som ska besluta med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.

3. Fördragen ska upphöra att vara tillämpliga på den berörda staten från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter den anmälan som avses i punkt 2, om inte Europeiska rådet i samförstånd med den berörda medlemsstaten med enhällighet beslutar att förlänga denna tidsfrist.

4. Vid tillämpning av punkterna 2 och 3 får den medlem i Europeiska rådet och rådet som företräder den medlemsstat som utträder inte delta, vare sig i de överläggningar eller i de beslut i Europeiska rådet och rådet som rör den medlemsstaten.

Kvalificerad majoritet ska definieras i enlighet med artikel 238.3 b [FEUF].

5. Om den stat som har utträtt ur unionen begär att på nytt få ansluta sig, ska dess begäran omfattas av förfarandet i artikel 49.”

### ***Nationell rätt i Förenade kungariket***

7 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (2017 års lag om Europeiska unionen (anmälan om utträde)) innehåller följande bestämmelser:

”...

1 Behörighet för att anmäla utträde ur [unionen]:

- (1) Premiärministern är behörig att anmäla Förenade kungarikets avsikt att utträda ur [unionen] i enlighet med artikel 50.2 FEU.
- (2) Förevarande section har verkan oberoende av vad som anges i andra bestämmelser genom eller med stöd av European Communities Act 1972 [(1972 års lag om Europeiska gemenskaperna)] eller andra lagbestämmelser.

...”

- 8 I section 13 i European Union (Withdrawal) Act 2018 (2018 års lag om Europeiska unionen (utträde)), som utfärdades den 26 juni 2018, föreskrivs följande:

”(1) Utträdesavtalet får endast ratificeras om:

- (a) ansvarig minister i Förenade kungarikets regering för båda kamrarna i parlamentet har lagt fram:
    - (i) en förklaring om att en politisk överenskommelse har nåtts,
    - (ii) ett exemplar av det framförhandlade utträdesavtalet, och
    - (iii) ett exemplar av ramdokumentet om de framtida förbindelserna,
  - (b) det framförhandlade utträdesavtalet och ramdokumentet om de framtida förbindelserna har blivit godkända av House of Commons [(underhuset)] genom en resolution i enlighet med en proposition framlagd av ansvarig minister i Förenade kungarikets regering,
  - (c) en proposition om att House of Lords [(överhuset)] ska beakta det framförhandlade utträdesavtalet och ramdokumentet om de framtida förbindelserna har lagts fram för överhuset av ansvarig minister i Förenade kungarikets regering och:
    - (i) överhuset har debatterat propositionen, eller
    - (ii) överhuset inte har avslutat debatten om propositionen före slutet av den fem dagar långa sammanträdesperiod för överhuset som inleds med den första sammanträdesdagen för överhuset dagen efter det att underhuset antagit den resolution som avses i punkt (b),
- och
- (d) en lag antagits av parlamentet vilken innehåller bestämmelser om utträdesavtalets genomförande.

- (2) Så långt det är möjligt är ansvarig minister i Förenade kungarikets regering skyldig att vidta åtgärder för att underhuset ska hålla debatt och omröstning om den proposition som avses i punkt (1)(b) innan Europaparlamentet i enlighet med artikel 50.2 FEU beslutar om huruvida det godkänner att utträdesavtalet får ingås på [unionens] vägnar.

...”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

- 9 I den folkomröstning som hölls i Förenade kungariket den 23 juni 2016 röstade en majoritet för att denna medlemsstat skulle lämna unionen. Den 29 mars 2017 anmälde Prime Minister (premiärministern, Förenade kungariket), med behörighet enligt 2017 års lag om Europeiska unionen (anmälan om utträde), till Europeiska rådet att Förenade kungariket avsåg att utträda ur unionen med tillämpning av artikel 50 FEU.
- 10 Den 19 december 2017 mottog Court of Session (Scotland) (Överdomstolen i tvistemål (Skottland), Förenade kungariket) en ansökan om domstolsprövning (*judicial review*) vars syfte var att utverka en fastställersedom (*declarator*) där det skulle förtydligas huruvida, när och på vilket sätt nämnda anmälan kunde bli föremål för en ensidig återkallelse. Bland kärandena fanns en ledamot av Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (parlamentet för Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, nedan kallat Förenade kungarikets parlament), två ledamöter av Scottish Parliament (det skotska parlamentet, Förenade kungariket) och tre ledamöter av Europaparlamentet. Dessa kärande, till stöd för vilkas yrkanden ytterligare två ledamöter av Förenade kungarikets parlament intervenerade, önskade få klarhet i huruvida det var möjligt att före utgången av den tvåårsperiod som föreskrivs i artikel 50 FEU ensidigt återkalla en anmälan enligt denna artikel, med effekten att Förenade kungariket skulle förbli medlem av unionen om dess anmälan återkallades. De uppmanade Court of Session (Scotland) (Överdomstolen (Skottland)) att hänskjuta en tolkningsfråga om detta till EU-domstolen. Statssekreteraren med ansvar för utträdet ur Europeiska

unionen bemötte denna uppmaning genom att göra gällande att frågan var hypotetisk och av rent akademiskt intresse, med hänsyn till att Förenade kungarikets regering hade intagit ståndpunkten att anmälan inte skulle återkallas.

- 11 Genom beslut av den 8 juni 2018 slog Lord Ordinary (domare i första instans, Förenade kungariket) fast att någon tolkningsfråga inte skulle hänskjutas till EU-domstolen och att ansökan om domstolsprövning skulle avslås, för det första därför att frågan var hypotetisk med hänsyn till Förenade kungarikets inställning och därför att de faktiska omständigheter som utgjorde bakgrunden till ett eventuellt hänskjutande av en fråga till EU-domstolen inte kunde fastställas med säkerhet, och för det andra därför att frågan inkräktade på parlamentets suveränitet och inte omfattades av den nationella domstolens behörighet.
- 12 Kärandena överklagade beslutet till den hänskjutande domstolen.
- 13 Den hänskjutande domstolen har framhållit att det framgår av section 13 i 2018 års lag om Europeiska unionen (utträde) att det krävs att Förenade kungarikets parlament godkänner resultatet av förhandlingarna mellan Förenade kungariket och unionen med stöd av artikel 50 FEU. Utträdesavtalet kan närmare bestämt endast ratificeras om detta, samt ramdokumentet om de framtida förbindelserna mellan Förenade kungariket och unionen, har godkänts genom ett beslut i underhuset och varit föremål för debatt i överhuset. Om något sådant godkännande inte erhålls måste Förenade kungarikets regering ange hur den avser att gå vidare. Om premiärministern före den 21 januari 2019 förklarar att det i princip inte går att få till stånd någon överenskommelse, måste regeringen på nytt presentera ett förslag på hur den ska agera fortsättningsvis, samt lägga fram detta förslag till båda kamrarna i Förenade kungarikets parlament.
- 14 Den hänskjutande domstolen har angett att om ett eventuellt avtal mellan Förenade kungariket och unionen inte godkänns och inget annat händer, så kommer fördragen att upphöra att vara tillämpliga på denna medlemsstat den 29 mars 2019 och medlemsstaten kommer då automatiskt att lämna unionen.
- 15 Genom beslut av den 21 september 2018 biföll den hänskjutande domstolen överklagandet av beslutet från Lord Ordinary (domare i första instans) samt klagandenas ansökan om att ett förhandsavgörande skulle inhämtas med stöd av artikel 267 FEUF. Den hänskjutande domstolen anser att det varken är av rent akademiskt intresse eller för tidigt att ställa en fråga till EU-domstolen om huruvida en medlemsstat har en juridisk möjlighet att ensidigt återkalla en anmälan som den gjort med stöd av artikel 50.2 FEU och stanna kvar i unionen. Nämnda domstol anser att det råder osäkerhet i denna fråga och att EU-domstolens svar kommer att klargöra vilka valmöjligheter som står till buds för ledamöterna i underhuset när dessa ska uttala sig om det avtal som eventuellt ingåtts mellan Förenade kungariket och unionen. Framför allt kommer ett svar på den frågan att ge dem kännedom om huruvida de befintliga alternativen inte är två till antalet utan tre, nämligen: utträde ur unionen utan avtal, utträde ur unionen med det avtal som kommer att ha lagts fram för parlamentsledamöterna eller återkallelse av anmälan om avsikten att utträda varvid Förenade kungariket stannar kvar i unionen.
- 16 Mot denna bakgrund beslutade Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (Överdomstolen i tvistemål, första avdelningen (Skottland), Förenade kungariket) att vilandeförklara målet och att ställa följande fråga till EU-domstolen:

”I ett fall där en medlemsstat i enlighet med artikel 50 i fördraget om Europeiska unionen har anmält sin avsikt att utträda ur Europeiska unionen till Europeiska rådet, tillåter unionsrätten att den anmälande medlemsstaten ensidigt återkallar sin anmälan, och om så är fallet, under vilka villkor och med vilken verkan avseende medlemsstatens fortsatta medlemskap i Europeiska unionen?”

- 17 Förenade kungarikets regering ansökte om att den hänskjutande domstolen skulle bevilja den tillstånd att överklaga det i punkt 15 ovan nämnda beslutet av den 21 september 2018, och beslutet av den 3 oktober 2018 genom vilket den domstolen begärde ett förhandsavgörande. Efter det att ansökan avslagits genom beslut av den 8 november 2018 ansökte regeringen om att Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) skulle bevilja den tillstånd att överklaga dessa två beslut. Genom beslut av den 20 november 2018 nekade Supreme Court of the United Kingdom (Förenade kungarikets högsta domstol) regeringen ett sådant tillstånd.

### **Förfarandet vid domstolen**

- 18 Den hänskjutande domstolen ansökte om att förfarandet för skyndsam handläggning enligt artikel 105 i domstolens rättegångsregler skulle tillämpas.
- 19 Domstolens ordförande biföll ansökan genom beslut av den 19 oktober 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:851).

### **Prövning av tolkningsfrågan**

#### *Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till sakprövning*

- 20 Förenade kungarikets regering har anfört att tolkningsfrågan ska avvisas därför att den är hypotetisk. Regeringen har framför allt framhållit att något förslag om att återkalla anmälan om Förenade kungarikets avsikt att lämna unionen inte har antagits, eller ens planerats, att det inte föreligger någon tvist vid den nationella domstolen och att den hänskjutna frågan i själva verket syftar till att utverka ett rådgivande yttrande i en konstitutionell fråga, det vill säga frågan om den korrekta tolkningen av artikel 50 FEU och av rättsakter som antagits med stöd av denna bestämmelse.
- 21 Enligt nämnda regering föreligger det ingen verklig tvist, eftersom tolkningsfrågan avser omständigheter som inte har uppkommit och som inte heller med säkerhet kommer att uppkomma. Förenade kungarikets regering har anfört att den hela tiden har avsett, vilket den ständigt har upprepat, att respektera folkomröstningens resultat genom att göra den anmälan som avses i artikel 50 FEU och således utträda ur unionen, oavsett om detta sker på grundval av ett avtal, eller utan att något avtal föreligger.
- 22 Enligt regeringen handlar tolkningsfrågan i själva verket om de rättsliga verkningarna av en annan situation än den nu aktuella. Den förutsätter för det första att Förenade kungariket, på initiativ av dess parlament eller annorledes, försöker återkalla sin anmälan, och för det andra att Europeiska kommissionen eller de övriga 27 medlemsstaterna motsätter sig återkallelsen, eftersom det endast är då som en tvist kan uppstå.
- 23 Förenade kungarikets regering anser att väckandet av talan i det nationella målet, åtföljd av en begäran om att ett förhandsavgörande skulle inhämtas i syfte att utverka ett rättsligt utlåtande från EU-domstolen, utgör ett kringgående av reglerna i EUF-fördraget vad gäller rättsmedel, talerätt och frister. Regeringen har erinrat om att förfarandet för att inhämta yttranden regleras av bestämmelserna i artikel 218.11 FEUF och endast kan användas när det uppkommer en fråga om huruvida ett planerat internationellt avtal är förenligt med fördragen.
- 24 Det enda möjliga rättsmedlet är enligt regeringen en direkt talan, som skulle kunna föras om Förenade kungariket återkallade sin anmälan och utlöste en tvist med de övriga medlemsstaterna och unionens institutioner.

- 25 Kommissionen hävdar också att det beslut som kommer att antas av den hänskjutande domstolen efter det att den mottagit ett svar från EU-domstolen på sin tolkningsfråga inte får någon bindande verkan för parterna i det nationella målet, vilket betyder att frågan är hypotetisk. Kommissionen har dock under förhandlingen tillstått att det föreligger en tvist vid den nationella domstolen.
- 26 Det ska i detta avseende erinras om att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som om de frågor som ställs till EU-domstolen är relevanta. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämmelse (dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 24, och dom av den 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 31).
- 27 Av detta följer att frågor som rör unionsrätten presumeras vara relevanta. En tolknings- eller giltighetsfråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av en unionsregel inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet, då frågorna är hypotetiska eller då EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 25, och dom av den 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 32).
- 28 Det ska dessutom erinras om att det framgår av fast rättspraxis att en begäran om förhandsavgörande inte är till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till den faktiska lösningen av en tvist (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 194 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punkt 18, och dom av den 12 juni 2008, Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, punkt 26).
- 29 I det aktuella fallet har den hänskjutande domstolen mottagit ett överklagande av ett avgörande som meddelats av en domstol i första instans i ett mål där talan väckts för att erhålla en fastställelse om huruvida det är möjligt att före utgången av den tvåårsperiod som föreskrivs i artikel 50 FEU ensidigt återkalla Förenade kungarikets anmälan om avsikten att utträda ur unionen, som gjorts i enlighet med nämnda artikel, med effekten att Förenade kungariket skulle förbli medlem av unionen om anmälan återkallades. Enligt den hänskjutande domstolen ankommer det på den att pröva denna – verkliga och aktuella – rättsfråga, vilken har gett upphov till en tvist och vilken är av avsevärd praktisk betydelse. Domstolen har understrukit att en av klagandena liksom två av intervenienterna i det nationella målet, vilka är ledamöter av Förenade kungarikets parlament, ska rösta om Förenade kungarikets utträde ur unionen och, bland annat, i enlighet med section 13 i 2018 års lag om Europeiska unionen (utträde), om ratificeringen av det avtal som förhandlats fram mellan Förenade kungarikets regering och unionen med stöd av artikel 50 FEU. Den hänskjutande domstolen har preciserat att dessa ledamöter av Förenade kungarikets parlament har ett intresse av att få svar på denna rättsfråga, eftersom ett sådant svar kommer att klargöra vilka valmöjligheter som står dem till buds vid utövandet av sina parlamentsmandat.
- 30 Det ankommer inte på EU-domstolen att ifrågasätta den hänskjutande domstolens bedömning av huruvida talan i det nationella målet kan tas upp till sakprövning, vilket inom ramen för förfarandet för förhandsavgörande är en fråga som omfattas av den nationella domstolens behörighet, och inte heller att kontrollera huruvida beslutet att hänskjuta tolkningsfrågorna har fattats i enlighet med nationella regler om domstolsorganisation och domstolsförfaranden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 26, och dom av den 7 februari 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, punkt 34). I det aktuella fallet har den hänskjutande domstolen underkänt de invändningar mot sakprövning som Förenade kungarikets



regering anfört genom att hävda att den fråga som talan i det nationella målet avsåg var hypotetisk eller av rent akademiskt intresse. Härav följer att de argument som anförts av Förenade kungarikets regering och kommissionen för att ifrågasätta sakprövningen av nämnda talan saknar betydelse för bedömningen av huruvida begäran om förhandsavgörande kan prövas i sak (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punkt 33).

- 31 Dessutom kan den omständigheten att talan i det nationella målet har karaktären av en fastställelsetalan inte hindra att EU-domstolen besvarar en tolkningsfråga när denna talan är tillåten enligt nationell rätt och frågan svarar mot ett objektivi behov för att det mål som i vederbörlig ordning har anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen ska kunna avgöras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 65, och dom av den 16 juni 2015, Gauweiler m.fl., C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 28).
- 32 Det föreligger således verkligen en tvist vid den hänskjutande domstolen, även om motparten i det nationella målet har valt att inte uttala sig i sak om den fråga som klagandena tagit upp, utan endast yrka att talan ska avvisas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, punkterna 11 och 15).
- 33 Att tolkningsfrågan är relevant råder det ingen tvekan om, eftersom frågan rör tolkningen av en unionsrättslig – i detta fall primärrättslig – bestämmelse, och då det är just denna fråga som utgör saken i det nationella målet.
- 34 Följaktligen konstaterar EU-domstolen att det inte är uppenbart att den fråga som har ställts angående tolkningen av artikel 50 FEU saknar samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller att den är hypotetisk.
- 35 Vad gäller argumentet, som nämns ovan i punkt 23, att den hänskjutande domstolen i själva verket försöker inhämta ett yttrande från EU-domstolen utan att följa förfarandet i artikel 218.11 FEUF, ska det framhållas att den hänskjutande domstolen inte har ansökt om att EU-domstolen ska avge ett yttrande om huruvida ett avtal som unionen planerar att ingå är förenligt med fördragen, utan att den har bett EU-domstolen om en tolkning av en unionsrättslig bestämmelse för att kunna meddela en dom i det nationella målet.
- 36 Av detta följer att tolkningsfrågan kan tas upp till prövning.

### *Prövning i sak*

- 37 Såväl klagandena som intervenienterna i det nationella målet har gjort gällande att även om artikel 50 FEU inte innehåller någon uttrycklig regel om återkallelse av en anmälan om avsikt att utträda ur unionen, så föreligger en sådan rätt och de anser att den är ensidig. Denna rätt kan dock endast utövas i enlighet med den berörda medlemsstatens konstitutionella bestämmelser, i analogi med utövandet av utträdesrätten som sådan, vilken föreskrivs i artikel 50.1 FEU. Dessa klagande och intervenienter i det nationella målet anser således att utträdesförfarandet fortgår så länge den berörda medlemsstaten avser att utträda ur unionen, men upphör om medlemsstaten, före utgången av fristen enligt artikel 50.3 FEU, ändrar åsikt och beslutar sig för att inte längre utträda ur unionen.
- 38 Rådet och kommissionen delar visserligen uppfattningen att en medlemsstats anmälan om avsikten att utträda kan återkallas av medlemsstaten innan fördragen har upphört att vara tillämpliga på den, men de anser inte att rätten är ensidig.

- 39 Att erkänna en ensidig rätt till återkallelse skulle enligt dessa institutioner innebära att en medlemsstat som anmält sin avsikt att utträda tilläts kringgå de regler som anges i artikel 50.2 och 50.3 FEU, vilka syftar till att möjliggöra ett ordnat utträde ur unionen, och att det blev fritt fram för missbruk från den berörda medlemsstatens sida, till förfång för unionen och dess institutioner.
- 40 Rådet och kommissionen har gjort gällande att den berörda medlemsstaten då skulle kunna göra bruk av sin rätt till återkallelse precis innan fristen enligt artikel 50.3 FEU löper ut och direkt efter utgången av denna frist anmäla en ny avsikt att utträda, vilket skulle utlösa en ny förhandlingsfrist på två år. På så sätt skulle medlemsstaten i praktiken åtnjuta en rätt att föra utträdesförhandlingar utan tidsbegränsning, och den frist som avses i artikel 50.3 FEU skulle då förlora sin ändamålsenliga verkan.
- 41 Dessutom menar dessa institutioner att en medlemsstat när som helst skulle kunna använda sin rätt till återkallelse för att förbättra sitt förhandlingsläge. Om medlemsstaten inte är nöjd med villkoren i utträdesavtalet skulle den kunna hota med att återkalla sin anmälan och på så vis sätta press på unionens institutioner i syfte att ändra avtalsvillkoren till dess fördel.
- 42 För att undvika sådana risker har rådet och kommissionen således föreslagit att tolka artikel 50 FEU så att den tillåter återkallelse, men endast om Europeiska rådet med enhällighet samtycker därtill.
- 43 Förenade kungarikets regering har å sin sida inte tagit ställning till huruvida en medlemsstat som har anmält sin avsikt att utträda ur unionen med stöd av artikel 50 FEU har rätt att återkalla en sådan anmälan.
- 44 Det ska här erinras om att grundfördragen, vilka utgör de konstitutionella stadgarna för unionen (dom av den 23 april 1986, *Les Verts*/parlamentet, 294/83, EU:C:1986:166, punkt 23), till skillnad från vad som gäller vanliga internationella fördrag, har infört en ny rättsordning, utrustad med egna institutioner, till förmån för vilken medlemsstaterna inom allt vidsträcktare områden har inskränkt sina suveräna rättigheter och som inte enbart medlemsstaterna utan även dessas medborgare lyder under (yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen), av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 157 och där angiven rättspraxis).
- 45 Enligt domstolens fasta praxis är unionsrättens autonomi i förhållande till såväl medlemsstaternas nationella rätt som folkrätten motiverad av unionens och unionsrättens väsentliga särdrag, vilka särskilt avser unionens konstitutionella struktur och unionsrättens beskaffenhet. Unionsrätten kännetecknas nämligen av att den härrör från en autonom källa, det vill säga fördragen, av att den har företräde framför medlemsstaternas nationella rätt och av att en rad bestämmelser som är tillämpliga på medlemsstaterna och deras medborgare har direkt effekt. Dessa särdrag har gett upphov till ett strukturerat nätverk av principer, regler och rättsförhållanden som är beroende av varandra och som är ömsesidigt förpliktande för unionen själv och dess medlemsstater liksom för medlemsstaterna sinsemellan (dom av den 6 mars 2018, *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 46 Den hänskjutna frågan ska således prövas mot bakgrund av fördragen betraktade som en helhet.
- 47 Det ska i detta avseende erinras om att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska enligt fast rättspraxis inte bara lydelsen och ändamålen beaktas, utan också sammanhanget och unionsrättens samtliga bestämmelser. Även förberedelsearbetet inför antagandet av en unionsrättsbestämmelse kan ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 november 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 135, dom av den 3 oktober 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 50 och där angiven rättspraxis, och dom av den 17 mars 2016, *parlamentet/kommissionen*, C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 43).

- 48 Vad gäller själva ordalydelsen i artikel 50 FEU ska det konstateras att frågan om återkallelse inte uttryckligen tas upp i denna bestämmelse. Bestämmelsen innehåller inte något uttryckligt förbud mot en återkallelse, men där anges heller inte uttryckligen att en sådan återkallelse är tillåten.
- 49 Vidare kan det konstateras, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 99–102 i sitt förslag till avgörande, att det framgår av artikel 50.2 FEU att en medlemsstat som beslutar sig för att utträda måste anmäla sin "avsikt" till Europeiska rådet. En avsikt är till sin natur varken slutgiltig eller oåterkallelig.
- 50 Dessutom anges i artikel 50.1 FEU att varje medlemsstat har rätt att, i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser, besluta att utträda ur unionen. Av detta följer att den berörda medlemsstaten inte är tvungen att fatta sitt beslut i samråd med vare sig övriga medlemsstater eller unionens institutioner. Ett beslut om utträde ska fattas av medlemsstaten ensam, i enlighet med dess konstitutionella bestämmelser, och det beslutet är således uteslutande avhängigt medlemsstatens suveräna val.
- 51 I artikel 50.2 och 50.3 FEU anges därefter vilket förfarande som ska följas för det fall att ett utträdesbeslut fattas. Såsom EU-domstolen konstaterade i domen av den 19 september 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punkt 46) innefattar detta förfarande, för det första, anmälan till Europeiska rådet om avsikten att utträda, för det andra, framförhandlande och ingående av ett avtal där villkoren för utträdet fastställs med beaktande av de framtida förbindelserna mellan den berörda medlemsstaten och unionen och, för det tredje, själva utträdet ur unionen vid den tidpunkt då avtalet träder i kraft eller, om det inte finns något avtal, två år efter det att anmälan gjordes till Europeiska rådet om inte detta, i samförstånd med den berörda medlemsstaten, med enhällighet beslutat att förlänga denna tidsfrist.
- 52 Artikel 50.2 FEU hänvisar till artikel 218.3 FEUF, enligt vilken kommissionen ska lägga fram rekommendationer för rådet, som ska anta ett beslut om bemyndigande att inleda förhandlingar och utse unionens förhandlare eller chefen för unionens förhandlingsdelegation.
- 53 Artikel 50.2 FEU definierar således den roll som olika institutioner innehar under förfarandet för framförhandlandet och ingåendet av utträdesavtalet. För att ingå avtalet krävs ett beslut av rådet med kvalificerad majoritet efter Europaparlamentets godkännande.
- 54 I artikel 50 FEU fastställs även, i punkt 3, tidpunkten för när den berörda medlemsstatens utträde ur unionen får verkan, genom angivandet av att fördragen ska upphöra att vara tillämpliga på den medlemsstaten från och med den dag då avtalet om utträde träder i kraft eller, om det inte finns något sådant avtal, två år efter medlemsstatens anmälan av dess avsikt att utträda. Denna maximala frist på två år gäller med förbehåll för om Europeiska rådet i samförstånd med den berörda medlemsstaten och med enhällighet beslutar att förlänga denna tidsfrist.
- 55 Efter utträdet ur unionen kan den berörda medlemsstaten på nytt ansöka om att få ansluta sig till unionen, med tillämpning av det förfarande som avses i artikel 49 FEU.
- 56 Härav följer att artikel 50 FEU har två syften, för det första att stadfästa en medlemsstats suveräna rättighet att utträda ur unionen och för det andra att inrätta ett förfarande för att se till att ett sådant utträde kan äga rum under ordnade förhållanden.
- 57 Det faktum att rätten till utträde enligt artikel 50.1 FEU utgör en suverän rättighet talar – precis som generaladvokaten har påpekat i punkterna 94 och 95 i sitt förslag till avgörande – för att det finns en rätt för den berörda medlemsstaten att återkalla anmälan om sin avsikt att utträda ur unionen, så länge utträdesavtalet mellan unionen och medlemsstaten inte har trätt i kraft eller, om något sådant avtal inte föreligger, så länge tvåårsfristen enligt artikel 50.3 FEU, som eventuellt kan ha förlängts i enlighet med den sistnämnda bestämmelsen, inte har löpt ut.

- 58 Då det inte finns någon bestämmelse som uttryckligen reglerar återkallelse av anmälan om avsikt att utträda, styrs en sådan återkallelse av de regler i artikel 50.1 FEU som gäller själva utträdet, vilket betyder att den berörda medlemsstaten har rätt att ensidigt besluta om återkallelse i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser.
- 59 En medlemsstats återkallelse – innan någon av de omständigheter som nämns ovan i punkt 57 föreligger – av anmälan om avsikten att utträda återspeglar den medlemsstatens suveräna beslut att behålla sin ställning som EU-medlemsstat, en ställning som inte har upphört eller ändrats som ett resultat av denna anmälan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, punkt 45), endast med förbehåll för vad som anges i artikel 50.4 FEU.
- 60 I detta avseende skiljer sig en sådan återkallelse fundamentalt från en eventuell begäran från den berörda medlemsstaten om att Europeiska rådet ska förlänga tvåårsfristen enligt artikel 50.3 FEU, vilket medför att den analogi som rådet och kommissionen försöker göra mellan återkallelsen och en sådan begäran om förlängning inte kan godtas.
- 61 Vad gäller det sammanhang som artikel 50 FEU ingår i ska det hänvisas till trettonde skälet i ingressen till EU-fördraget, till första skälet i ingressen till EUF-fördraget, liksom till artikel 1 FEU, varav det framgår att fördragen syftar till att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, samt till andra skälet i ingressen till EUF-fördraget, varav det följer att unionen strävar efter att undanröja de barriärer som delar Europa.
- 62 Det är även påkallat att framhålla betydelsen av värdena frihet och demokrati, vilka anges i andra och fjärde skälet i ingressen till EU-fördraget och vilka ingår bland de gemensamma värden som avses i artikel 2 i detta fördrag och i ingressen till Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och vilka i denna mening utgör en del av själva grundvalarna för unionens rättsordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 303 och 304).
- 63 Såsom framgår av artikel 49 FEU, enligt vilken varje europeisk stat får ansöka om att bli medlem av unionen, och till vilken artikel 50 FEU om rätten till utträde utgör en pendang, är unionen en sammanslutning av stater som fritt och frivilligt har anslutit sig till dessa värden, och unionsrätten bygger således på den grundläggande premissen att varje medlemsstat delar nämnda värden med alla andra medlemsstater och erkänner att de andra medlemsstaterna delar dessa värden med den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juli 2018, Minister for Justice and Equality (Brister i domstolssystemet), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 35).
- 64 Det ska även framhållas att då ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31, dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 25, och dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 43), så är en medlemsstats eventuella utträde ur unionen ägnat att avsevärt påverka samtliga unionsmedborgares rättigheter, inbegripet bland annat rätten till fri rörlighet för såväl den berörda medlemsstatens medborgare som övriga medlemsstaters medborgare.
- 65 Under dessa förhållanden finner domstolen att då en stat inte kan tvingas att ansluta sig till unionen mot sin vilja, så kan den heller inte tvingas att utträda ur unionen mot sin vilja.
- 66 Om det förhöll sig så att anmälan om avsikten att utträda ovillkorligen måste leda till den berörda medlemsstatens utträde efter utgången av den period som anges i artikel 50.3 FEU, skulle denna medlemsstat kunna bli tvungen att lämna unionen i strid med sin egen önskan – såsom denna

kommit till uttryck genom en demokratisk process som ägt rum i enlighet med medlemsstatens konstitutionella bestämmelser – att ändra beslutet att utträda ur unionen och, således, förbli medlem av denna.

- 67 Det ska konstateras att ett sådant resultat skulle strida mot de syften och de värden som det har erinrats om ovan i punkterna 61 och 62. Särskilt skulle det strida mot fördragets syfte att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken att tvinga en medlemsstat att lämna unionen, om denna stat, efter att ha anmält sin avsikt att utträda ur unionen, i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser och efter en demokratisk process, beslutar att återkalla sin avsiktsanmälan inom ramen för en sådan process.
- 68 Därutöver talar förberedelsearbetet inför antagandet av artikel 50 FEU för att denna artikel ska tolkas så, att en medlemsstat har rätt att ensidigt återkalla en anmälan om avsikt att utträda ur unionen. Formuleringarna i den bestämmelsen överensstämmer nämligen till stor del med formuleringarna i en klausul om utträde ur unionen som, för första gången, figurerade i förslaget till fördraget om upprättande av en konstitution för Europa. Trots att det vid utformningen av denna klausul hade lagts fram ändringsförslag för att möjliggöra uteslutning av en medlemsstat, undvika risken för missbruk under utträdesförfarandet och försvåra beslutet om utträde, underkändes dock samtliga dessa ändringar med motiveringen, som uttryckligen angavs i kommentarerna till förslaget, att utträdesbeslutet måste förbli frivilligt och ensidigt till sin karaktär.
- 69 Det följer av dessa omständigheter att det inte kan vara så, att det faktum att en medlemsstat anmäler sin avsikt att utträda ofrånkomligen leder till medlemsstatens utträde ur unionen. Tvärtom gäller att en medlemsstat som har ändrat sitt beslut att utträda ur unionen har rätt att återkalla nämnda anmälan så länge utträdesavtalet mellan medlemsstaten och unionen inte har trätt i kraft eller, om något sådant avtal inte föreligger, så länge den tvåårsfrist som avses i artikel 50.3 FEU, och som eventuellt kan ha förlängts i enlighet med den sistnämnda bestämmelsen, inte har löpt ut.
- 70 Denna slutsats stöds av bestämmelserna i Wienkonventionen om traktaträtten, vilken togs i beaktande under förarbetena till fördraget om upprättande av en konstitution för Europa.
- 71 För det fall en traktat tillåter utträde enligt traktatens bestämmelser anges det nämligen i artikel 68 i Wienkonventionen, i klara och ovillkorliga ordalag, bland annat att en anmälan om utträde enligt artiklarna 65 och 67 i den konventionen kan återkallas när som helst innan den får verkan.
- 72 Vad gäller rådets och kommissionens förslag att som villkor för den berörda medlemsstatens rätt att återkalla sin anmälan om avsikt att utträda kräva ett godkännande, med enhällighet, från Europeiska rådet, finner EU-domstolen att ett sådant krav skulle innebära att en ensidig suverän rättighet gjordes om till en villkorad rättighet som är underkastad ett förfarande för godkännande. Ett sådant förfarande för godkännande skulle vara oförenligt med principen, som det erinras om ovan i punkterna 65, 67 och 69, att en medlemsstat inte kan tvingas att lämna unionen mot sin vilja.
- 73 Härav följer för det första att så länge utträdesavtalet mellan unionen och den berörda medlemsstaten inte har trätt i kraft eller, om något sådant avtal inte föreligger, så länge tvåårsfristen enligt artikel 50.3 FEU, som eventuellt kan ha förlängts i enlighet med den sistnämnda bestämmelsen, inte har löpt ut, behåller medlemsstaten, som med förbehåll för artikel 50.4 FEU innehar samtliga av de rättigheter och de skyldigheter som föreskrivs i fördragen, rätten att – i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser – ensidigt återkalla sin avsikt att utträda ur unionen.
- 74 För det andra krävs det att återkallelsen av anmälan om avsikten att utträda dels tillställs Europeiska rådet skriftligen, dels är entydig och ovillkorlig, i den meningen att den syftar till att bekräfta den berörda medlemsstatens anslutning till unionen under oförändrade villkor vad gäller dess ställning som medlemsstat, och nämnda återkallelse innebär att utträdesförfarandet är avslutat.

75 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 50 FEU ska tolkas så, att en medlemsstat, som i enlighet med den bestämmelsen har anmält sin avsikt att utträda ur unionen till Europeiska rådet, har rätt att – så länge utträdesavtalet mellan medlemsstaten och unionen inte har trätt i kraft eller, om något sådant avtal inte föreligger, så länge den tvåårsfrist som avses i artikel 50.3 FEU, och som eventuellt kan ha förlängts i enlighet med denna punkt, inte har löpt ut – ensidigt återkalla sin anmälan om det sker på ett entydigt och ovillkorligt sätt och återkallelsen skriftligen tillställs Europeiska rådet, efter det att den berörda medlemsstaten har fattat ett beslut om återkallelse i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. En sådan återkallelse syftar till att bekräfta medlemsstatens anslutning till unionen under oförändrade villkor vad gäller dess ställning som medlemsstat, och nämnda återkallelse innebär att utträdesförfarandet är avslutat.

### Rättegångskostnader

76 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (plenum) följande:

**Artikel 50 FEU ska tolkas så, att en medlemsstat, som i enlighet med den bestämmelsen har anmält sin avsikt att utträda ur unionen till Europeiska rådet, har rätt att – så länge utträdesavtalet mellan medlemsstaten och unionen inte har trätt i kraft eller, om något sådant avtal inte föreligger, så länge den tvåårsfrist som avses i artikel 50.3 FEU, och som eventuellt kan ha förlängts i enlighet med denna punkt, inte har löpt ut – ensidigt återkalla sin anmälan om det sker på ett entydigt och ovillkorligt sätt och återkallelsen skriftligen tillställs Europeiska rådet, efter det att den berörda medlemsstaten har fattat ett beslut om återkallelse i enlighet med sina konstitutionella bestämmelser. En sådan återkallelse syftar till att bekräfta medlemsstatens anslutning till unionen under oförändrade villkor vad gäller dess ställning som medlemsstat, och nämnda återkallelse innebär att utträdesförfarandet är avslutat.**

Underskrifter