

Bruxelles, den 22. september 2016
(OR. en)

12478/16

LIMITE

CRS CRP 29	AELE 72
MERTENS 3	COWEB 95
JUR 464	MOG 106
COPS 278	MAMA 190
ELARG 92	CONUN 181
CORLX 370	COAFR 249
COJUR 15	ACP 129
COMAR 12	COLAC 70
COSCE 3	COHAFA 61
COTRA 20	DEVGEN 203
COEST 234	PROBA 17
COASI 195	

ORIENTERENDE NOTE

fra:	Den Juridiske Tjeneste
til:	De Faste Repræsentanternes Komité (2. afdeling)
Vedr.:	Sag for Den Europæiske Unions Domstol: - Domstolens dom (Store Afdeling) i sag C-660/13, <i>Rådet for Den Europæiske Union mod Europa-Kommissionen</i>

I. INDLEDNING

1. Den 28. juli 2016 afsagde Den Europæiske Unions Domstol (EU-Domstolen), Store Afdeling, dom i sag C-660/13, *Rådet for Den Europæiske Union mod Europa-Kommissionen*. Dommen annullerede Kommissionens afgørelse C(2013) 6355 final af 3. oktober 2013 om undertegnelse af et addendum – vedrørende Kroatien – til aftalememorandummet om et finansielt bidrag fra Schweiz ("den annullerede afgørelse"), mens dens virkninger opretholdes, indtil den erstattes.

2. EU-Domstolen fastslog, at Kommissionen havde handlet uretmæssigt ved ikke at anmode om forudgående bemyndigelse fra Rådet, inden den vedtog den annullerede afgørelse (der bemyndigede to medlemmer af Kommissionen til at undertegne addendummet på Unionens vegne) og gik videre til undertegnelsen. Domstolen har således præciseret procedurerne for forhandling og undertegnelse af ikkebindende instrumenter mellem Unionen og tredjeparter.
3. Kommissionen anførte, at hvis indholdet af et sådant instrument afspejlede en allerede fastlagt politisk EU-holdning, krævede dets undertegnelse ikke forudgående bemyndigelse fra Rådet. Selv hvor instrumentets indhold ikke afspejlede en allerede fastlagt EU-holdning, var det Kommissionens opfattelse, at den skulle anmode om bemyndigelse fra Rådet for så vidt angår instrumentets indhold, men ikke dets undertegnelse som sådan. Kommissionen fandt således, at den var berettiget til selvstændigt at undertegne ethvert sådant instrument på Unionens vegne alene på grundlag af artikel 17, stk. 1, i TEU.
4. Rådets holdning var, at afgørelsen om undertegnelse af et ikkebindende instrument med en tredjepart *i sig selv* var en politikformulerende foranstaltning, og at Rådets forudgående bemyndigelse af undertegnelsen derfor var nødvendig, uanset om instrumentets indhold svarede til en allerede fastlagt politik eller ej.
5. Domstolen støttede Rådets holdning, idet den fastslog, at Kommissionens annullerede afgørelse var en overskridelse af Kommissionens beføjelser, i strid med artikel 13, stk. 2, i TEU.

II. **BAGGRUND**

6. Rådet nedlagde påstand om annullation af den annullerede afgørelse og om opretholdelse af dens virkninger, indtil den erstattes af en ny afgørelse. Rådet anførte følgende to anbringender til støtte for sin klage:
- Kommissionens tilsidesættelse af princippet om fordeling af kompetence mellem institutionerne og dermed princippet om institutionel ligevægt ved at vedtage den anfægtede afgørelse uden forudgående bemyndigelse fra Rådet og
 - Kommissionens tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde som følge af dens skridt, der førte til vedtagelse af afgørelsen og undertegnelse af addendummet.
7. Ti medlemsstater (FR, CZ, DE, PL, NL, GR, UK, HU, FI og LT) intervenerede til støtte for Rådet.
8. Generaladvokat Eleanor Sharpston konkluderede i sit forslag til afgørelse af 26. november 2015, at Kommissionens afgørelse burde annulleres som følge af tilsidesættelse af princippet om institutionel ligevægt.

III. **DOMMEN**

9. I dommens præmis 37-39 fastslår EU-Domstolen, at Kommissionen ikke kan undertegne et ikkebindende instrument uden udtrykkelig bemyndigelse hertil fra Rådet. Kommissionen har med andre ord ikke ret til på grundlag af sin beføjelse til at repræsentere Unionen udadtil, jf. artikel 17, stk. 1, i TEU, at undertegne et sådant instrument. En afgørelse, der vedrører undertegnelse af et sådant instrument, indebærer, at Rådet under iagttagelse af de strategiske retningslinjer, som er fastlagt af Det Europæiske Råd, og af principperne og formålene med Unionens optræden udadtil foretager en vurdering af Unionens interesser i tilknytning til forbindelserne med det pågældende tredjeland.

10. I dommens præmis 40 anfører EU-Domstolen videre, at en afgørelse om undertegnelse af et ikkebindende instrument altid og i sig selv er en politikformulerende foranstaltning, som derfor skal fastlægges af Rådet i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, andet punktum, i TEU og artikel 16, stk. 6, tredje afsnit, i TEU.
11. I dommens præmis 41 og 43 fastslår EU-Domstolen, at en sådan politikformulerende foranstaltning indebærer, at Rådet på grundlag af indholdet af det ikkebindende instrument hidrørende fra drøftelserne foretager en vurdering af, hvorvidt det aftalte instrument stadig opfylder Unionens interesser.
12. I dommens præmis 43 fastslår EU-Domstolen derfor, at den blotte omstændighed, at indholdet af et ikkebindende instrument hidrørende fra drøftelserne svarer til et forhandlingsmandat, som Rådet tidligere har givet, er irrelevant i forbindelse med en afgørelse om dets undertegnelse, og at denne omstændighed således aldrig kan anses for at indebære en bemyndigelse af Kommissionen til at undertegne instrumentet. Dette ræsonnement gælder så meget desto mere, hvis indholdet af instrumentet angiveligt svarer til andre politiske holdninger, som Rådet tidligere har fastlagt i andre sammenhænge.
13. Endelig fastslår Domstolen i præmis 42 (sammenholdt med præmis 39 og 40), at Rådets vurdering og fastlæggelse af Unionens interesser som led i formuleringen af Unionens eksterne politik omfatter afgørelser om at indlede drøftelser om et ikkebindende instrument. Enhver relevant afgørelse om at indlede drøftelser må nødvendigvis inddrage de modparter, med hvem det vurderes at være passende at føre drøftelser, samt det eller de spørgsmål, som det pågældende instrument skal omfatte.

IV. KONSEKVENSER

14. Kommissionen skal nu vedtage en ny afgørelse, men addendummet forbliver i kraft og kan fortsat finde anvendelse.
15. Mere generelt har EU-Domstolen nu fastslået, at Rådet som led i sin politikformulerende funktion altid skal give udtrykkelig bemyndigelse til, at Unionen kan indlede forhandlinger om et ikkebindende instrument med en specifik tredjepart (også når et sådant instrument afspejler en fastlagt EU-politik). Desuden skal der ved afslutningen af drøftelserne foreligge en eksplicit rådsafgørelse, der bemyndiger undertegnelse af instrumentet på Unionens vegne.
16. Dommen vedrører Rådets beføjelser generelt. Den er blevet afsagt i forbindelse med et bilateralt instrument, der er indgået med et tredjeland og undertegnet af Kommissionen, men den gælder bilaterale og multilaterale ikkebindende instrumenter, der er indgået med tredjelande og med internationale organisationer, og uanset om Kommissionen *eller* den højtstående repræsentant (herunder EU-Udenrigstjenesten) repræsenterer Unionen i drøftelserne.
17. Dommen finder anvendelse på alle ikkebindende instrumenter, som i kraft af deres indhold involverer Unionen, uanset om det af instrumentet fremgår, at det er indgået af Unionen eller af en bestemt institution eller tjenestegren.
18. Der er behov for yderligere overvejelser for at fastslå de fulde konsekvenser af dommen, både i praksis og i øvrigt.
